

DIRECTION DES AFFAIRES POLITIQUES
ET DE LA GOUVERNANCE DÉMOCRATIQUE

Rapport 2024 sur l'état des pratiques de la démocratie, des droits et des libertés dans l'espace francophone

Les processus démocratiques
dans l'espace francophone

Rapport 2024 sur l'état des pratiques de la démocratie, des droits et des libertés dans l'espace francophone

**Les processus démocratiques
dans l'espace francophone**

Sommaire

AVANT-PROPOS	7
SYNTHÈSE	10
INTRODUCTION	17
Le cadre de référence de la Déclaration de Bamako	18
La démarche francophone et l'évaluation des pratiques de la démocratie	19
1. LA CONSOLIDATION DE L'ÉTAT DE DROIT	21
La Constitution, entre rigidité et instabilité	22
La durée des Constitutions et le recours aux révisions	22
Le maintien des clauses insusceptibles de révision	23
La situation contrastée des garanties juridictionnelles de l'État de droit	24
La justice constitutionnelle : hésitations et résistances	24
Le renforcement toujours nécessaire des capacités de la justice	26
La permanence des garanties extra-juridictionnelles de l'État de droit	29
La participation parlementaire à l'État de droit	29
À la recherche de plus de régulation dans l'État de droit	29
2. LA TENUE D'ÉLECTIONS LIBRES, FIABLES ET TRANSPARENTES	32
L'organisation des élections : la recherche de sécurisation du cadre juridique	33
Dynamique électorale dans l'espace francophone	33
La mise à jour d'un fichier électoral inclusif et crédible	34
L'enjeu des réformes électorales	34
Le financement public des élections et des partis politiques	35
Organes de gestion des élections et renforcement des capacités	36

3. UNE VIE POLITIQUE APAISÉE	38
L'enjeu de la participation citoyenne	39
La lutte contre le désintérêt électoral	39
La promotion de l'inclusivité	40
Le renouvellement des cadres de concertation et de dialogue	43
La consolidation de la place de la société civile	43
Procédures de démocratie locale ou participative	44
La persistance des menaces à la liberté de la presse et d'expression	44
Les protections de la liberté de la presse	44
L'intensification de la lutte contre les désordres de l'information	46
4. LA PROMOTION D'UNE CULTURE DÉMOCRATIQUE INTÉRIORISÉE ET LE PLEIN RESPECT DES DROITS DE L'HOMME	49
Vers une meilleure appropriation de la culture des droits de l'Homme	50
Progression dans la ratification des instruments internationaux	50
La prise en compte transversale de l'éducation aux droits de l'Homme	52
L'intensification de la lutte contre la corruption	52
Un rôle toujours plus central des INDH	53
Paix et sécurité : la multiplication des défis sécuritaires	55
Contexte : menaces sécuritaires et vulnérabilité étatique	55
L'enjeu de la résolution des crises pour une paix durable	57
Le changement climatique, nouveau visage de l'insécurité	59
5. RECOMMANDATIONS CONCLUSIVES	61
Dans le champ de la consolidation de l'État de droit	62
Dans le champ de la tenue d'élections libres, fiables et transparentes	62
Dans le champ de la vie politique apaisée	62
Dans le champ de la promotion d'une culture démocratique intériorisée et du plein respect des droits de l'Homme	63
ANNEXES	64

AVANT-PROPOS



Cette 10^e édition du Rapport sur l'état des pratiques de la démocratie, des droits et des libertés dans l'espace francophone est, comme à l'accoutumée, publiée à l'occasion du Sommet des Chefs d'État et de gouvernement de la Francophonie.

Deux ans après l'édition précédente, le Rapport 2024 a été élaboré dans un contexte international traversé par de nombreuses « crises », qui s'additionnent, se multiplient et, *in fine*, bouleversent le monde : crises sécuritaires, crises politiques nationales et régionales, crises économiques et sociales, crises alimentaires, crises énergétiques, crises sanitaires, fractures technologiques, crise climatique... Autant de défis qui, à l'échelle des États et gouvernements membres de la Francophonie, peuvent contribuer à fragiliser le fonctionnement des institutions, accentuer la fracture sociale, alimenter la crise de la représentation politique et, ainsi, impacter le projet démocratique.

Ces tendances et nouveaux défis préoccupants ayant fait l'objet de réflexions dans la 9^e édition du Rapport, l'objectif, dans cette 10^e édition, est de proposer un retour à l'évaluation de ceux-ci dans le champ des quatre engagements déclinés au Chapitre 4 de la Déclaration de Bamako du 3 novembre 2000.

Centrer l'analyse autour de ces engagements pris par les États et gouvernements en 2000 s'inscrit dans la continuité des réflexions

menées depuis 2023 sur les causes profondes des ruptures de la démocratie au sein de l'espace francophone. Ces réflexions ont notamment confirmé que la Déclaration de Bamako reste une boussole toujours aussi éclairante et toujours plus pertinente. Le cœur de ce texte réside dans l'analyse et le suivi au cas par cas des situations de rupture ou de crise ; des fonctions indissociables et indispensables pour définir l'accompagnement de la Francophonie aux États et gouvernements membres qui le souhaitent. Des réflexions, enfin, qui ont conduit à l'adoption par le Conseil permanent de la Francophonie (CPF), lors de sa 127^e session extraordinaire, le 19 juin 2024, du « Mécanisme de suivi et d'évaluation de la situation des États et gouvernements faisant l'objet de mesures des Instances de la Francophonie » (voir l'encadré de présentation dans la dernière partie du Rapport). Ce dispositif réaffirme l'importance pour la Francophonie de ne pas rompre les liens avec les États et gouvernements membres qui s'éloigneraient des principes et engagements consignés dans la Déclaration de Bamako, mais, au contraire, de veiller à les encourager et à les accompagner dans la voie du retour à l'ordre constitutionnel.

C'est dans cette recherche continue de modernisation et de dynamisation de son travail de suivi des pratiques de la démocratie, des droits et des libertés dans l'espace francophone qu'au lendemain

du XVIII^e Sommet de la Francophonie, à Djerba, en novembre 2022, l'Organisation internationale de la Francophonie (OIF) a repensé la méthodologie pour l'élaboration du présent rapport. En concevant, durant l'année 2023, un questionnaire détaillé, adossé aux engagements du Chapitre 4 de la Déclaration de Bamako et transmis à ses différents partenaires, l'OIF a ainsi souhaité renforcer l'étape préalable du recueil de données, visant de cette manière à illustrer et objectiver les tendances constatées en matière de pratiques de la démocratie, des droits et des libertés. La base d'informations et d'analyses résultant de cette collecte est destinée à être alimentée et exploitée de manière régulière de façon à poursuivre l'effort de documentation et d'actualisation des Rapports à venir (voir en ce sens l'annexe relative à la collecte des données).

Ce Rapport s'appuie sur la Charte de la Francophonie qui dispose que « *le Secrétaire général se tient informé en permanence de l'état des pratiques de la démocratie, des droits et des libertés dans l'espace francophone* » (article 7). Il se fonde également sur le Chapitre 5 de la Déclaration de Bamako, qui prévoit « *une évaluation permanente [par l'OIF] des pratiques de la démocratie, des droits et des libertés dans l'espace francophone (...)* », ainsi que sur la Note fixant les modalités pratiques de mise en œuvre des procédures du Chapitre 5, qui dispose que cette évaluation repose sur « *la collecte d'informations et la concertation, en associant l'ensemble des acteurs du processus de Bamako, en vue de l'observation et de l'évaluation permanente des pratiques de la démocratie, des droits et des libertés dans l'espace francophone* » (point C-1). Pour la réalisation de l'observation et de l'évaluation permanentes, l'OIF a notamment développé un réseau d'information et de concertation devant lui permettre de procéder à la collecte des données disponibles et à leur traitement adéquat (point C 1-1 de la Note). Depuis plus de 20 ans et l'adoption de la Déclaration de Bamako, l'OIF s'appuie en premier lieu, dans ce travail, sur son réseau de Représentations extérieures, dont les équipes sont désormais toutes dotées d'analystes politiques. L'Organisation

a également œuvré à la création et au renforcement des 16 Réseaux institutionnels de la Francophonie, qui, parce que leurs institutions membres sont en contact direct avec les citoyens, sont de véritables vigies de la démocratie. L'OIF a renforcé et multiplié ses partenariats avec des structures locales et régionales spécialisées (observatoires, instituts et centres d'analyse) en sus de ses partenariats historiques consolidés avec des organisations internationales et des organisations non gouvernementales qui œuvrent dans les domaines concernés, ainsi que le recours à des experts indépendants, personnalités du monde académique et acteurs de la vie démocratique.

Je tiens ici à remercier l'ensemble de l'équipe 2022-2024 de la Direction des affaires politiques et de la gouvernance démocratique pour sa mobilisation et son engagement continu à s'améliorer et à repousser sans cesse les limites de la qualité ; des aptitudes qui se sont démontrées une nouvelle fois dans la préparation de ce rapport. Je souhaite exprimer ma reconnaissance au Professeur Fabrice Hourquebie, qui a alimenté cette collecte de données au long cours et qui a tenu la plume de ce rapport. Mes remerciements vont également à l'ensemble des institutions et opérateurs de la Charte de la Francophonie, Réseaux institutionnels de la Francophonie, organisations internationales, OING, centres de recherche et autres acteurs qui ont pris le temps de répondre aux questionnaires, confirmant ainsi la pertinence de cette approche inclusive. Enfin, ma gratitude va à nos représentants d'États et de gouvernements, ambassadeurs, délégués, sherpas et correspondants nationaux, qui ont contribué directement à cette collecte de données, et à tous ceux qui nous encouragent et nous poussent chaque jour à améliorer nos productions et rapports, afin d'alimenter les débats et réflexions visant à rendre la Francophonie toujours plus créative, solidaire et utile.

Nicolas Guinard

Directeur des affaires politiques
et de la gouvernance démocratique

SYNTHÈSE

INTRODUCTION

La Déclaration de Bamako est le cadre de référence de l'action francophone. Son Chapitre 3 en résume l'esprit en disposant, d'une part, que « *Francophonie et démocratie sont indissociables : il ne saurait y avoir d'approfondissement du projet francophone sans une progression constante vers la démocratie et son incarnation dans les faits* » (paragraphe 1) ; et que, d'autre part, « *la démocratie, cadre politique de l'État de droit et de la protection des droits de l'Homme (...) et le développement sont indissociables : ce sont là les facteurs d'une paix durable* » (paragraphe 3). Faisant de l'engagement démocratique une priorité, les ministres et chefs de délégation des États et gouvernements des pays ayant le français en partage ont décliné cet impératif dans les quatre engagements souscrits au Chapitre 4 de la Déclaration. Le premier est relatif à la consolidation de l'État de droit ; le deuxième concerne la tenue d'élections libres, fiables et transparentes, préoccupation au cœur du projet francophone dès sa conception ; le troisième a trait à la gestion d'une vie politique apaisée ; le quatrième est relatif à l'intériorisation de la culture démocratique et au plein respect des droits de l'Homme. Le respect de ces engagements est garanti par le dispositif du Chapitre 5 qui prévoit, d'une part, la mise en place d'un système d'alerte précoce (alinéa 1) ; et d'autre part, un mécanisme collectif de réaction de l'OIF, en cas de crise de la démocratie ou de violations graves des droits de l'Homme (alinéa 2), de rupture de la démocratie ou de violations massives des droits de l'Homme (alinéa 3).

La démarche francophone d'évaluation des pratiques de la démocratie repose, en conséquence, sur une interaction constante entre une approche intégrée du dispositif de Bamako et une opérationnalisation fine dans la prévention des atteintes à la démocratie. Cette évaluation permanente des pratiques de la démocratie (Chapitre 5, point 1) se traduit notamment, tous les deux ans, par la publication du « Rapport sur l'état des pratiques de la démocratie, des droits et des libertés dans l'espace francophone », élaboré pour l'information de la Secrétaire générale et à destination des États et gouvernements membres de l'OIF, et visant à présenter les tendances à l'œuvre en matière de pratiques de l'État de droit dans l'espace francophone. Pour y parvenir et documenter les grandes tendances constatées, le Rapport 2024 innove grâce à la mise en place, en 2023, d'un système de collecte des données faisant autant appel aux États et gouvernements membres qu'aux Réseaux institutionnels de la Francophonie ou encore aux organisations internationales partenaires ainsi qu'à des centres de

recherche académiques et *Think tank* francophones, conformément à l'esprit initial de l'observation. Cet outil, fondé sur la collecte et l'analyse des réponses à un questionnaire élaboré par la DAPG, est destiné à se densifier en vue d'alimenter, de manière toujours plus complète et objective, les prochains Rapports.

Se fondant sur les données et analyses recueillies, le Rapport 2024 décrypte certaines grandes dynamiques dans le périmètre des quatre engagements de la Déclaration de Bamako et identifie les défis à relever, tant de la part des acteurs nationaux que de la part de la Francophonie. De nombreuses tendances se dégagent, témoignant des oscillations entre acquis et défis dans des contextes nationaux parfois profondément déstabilisés et dans un environnement multilatéral fortement fragmenté. Ainsi, les ordres constitutionnels sont en tension entre des attentes toujours plus fortes à l'égard des Cours et Conseils constitutionnels et les risques d'altérations à la Constitution. La vigilance doit être toujours plus accrue à l'endroit du principe d'indépendance de toutes les formes de justice. C'est alors bien l'enjeu de la recherche et de la consolidation des contre-pouvoirs, des autorités de régulation, des juges, de la société civile et du peuple qui traverse toutes les sociétés francophones au point de repenser et d'inventer des cadres de dialogue et de concertation susceptibles de corriger les dérives des régimes démocratiques, souvent peu représentatives. Si, en conséquence, l'élection s'est durablement enracinée dans l'espace francophone, la sécurisation du processus reste toujours un défi pour reconquérir la confiance et la participation des populations à l'endroit du seul mode acceptable de dévolution du pouvoir et ainsi freiner toutes les tentations de changements anti-constitutionnels de gouvernement. Conformément à l'approche portée par la Déclaration de Bamako, la consolidation des dynamiques politiques et constitutionnelles doit servir la promotion des droits de l'Homme. En dépit de la subsistance de violations graves, leur protection ne cesse d'être étendue dans l'espace francophone, notamment grâce aux efforts considérables d'adhésion aux engagements internationaux et régionaux ainsi qu'aux actions d'intériorisation et d'éducation entreprises. Refonder un multilatéralisme plus vertueux, équilibré et inclusif, susceptible d'apporter les réponses pertinentes et partagées aux conflits asymétriques et multidimensionnels ainsi qu'aux menaces sécuritaires multiformes, serait incontestablement une voie adaptée pour affronter les défis posés à l'État de droit, à la démocratie et aux libertés dans l'espace francophone.

| LA CONSOLIDATION DE L'ÉTAT DE DROIT

La Constitution, enjeu fondamental des processus de démocratisation, oscille entre rigidité et instabilité. La longévité de la Constitution est inhérente à la nature même de la Constitution, et sa durée est de 36 ans en moyenne chez les États membres, même si 22 % des États membres ont connu au moins une révision constitutionnelle entre 2020 et 2023. Certaines Constitutions ont connu des modifications majeures qui ont durablement orienté leur sens et leur pratique (Canada, France, Roumanie, Suisse...), jusqu'à parfois choisir l'option du changement intégral de Constitution et de régime (Togo, 2024). Quel que soit l'objet de la révision, elle ne peut être déclenchée que par le biais d'une procédure spécifique qui conduit à une forme de rigidité des Constitutions francophones. Ces dernières, toutes des Constitutions écrites, se caractérisent par des procédures de révision solennelles – en raison des pouvoirs impliqués – et complexes au regard des conditions procédurales contraignantes, et interrogent toujours la légitimité des modifications constitutionnelles.

En dépit des clauses d'éternité contenues dans la plupart des Constitutions francophones et qui empêchent la modification de certains de leurs objets (durée du mandat du Chef d'État, forme républicaine du gouvernement, droits fondamentaux inaliénables, intégrité du territoire...), la récurrence des révisions, leur ampleur parfois, ainsi que le déclenchement de révisions parfois non consensuelles, questionnent la facilité avec laquelle il est procédé aux modifications du texte fondamental. Et ceci, au risque de favoriser l'instrumentalisation des procédures de révision et la manipulation de la Constitution.

Il en ressort une situation contrastée des garanties juridictionnelles de l'État de droit, au premier rang desquelles les juridictions constitutionnelles, à l'endroit desquelles les ruptures constitutionnelles intervenues récemment (Burkina Faso, Gabon, Guinée, Mali, Niger...) ont montré des attentes, notamment dans la perspective de la prévention ou de la gestion des crises. Sur un plan statutaire, le renforcement de l'indépendance institutionnelle des Cours et Conseils constitutionnels est central. À cette fin, les garde-fous en matière de modalités de désignation et de durée du mandat doivent nécessairement être complétés par des garanties relatives à la situation matérielle des juges ainsi qu'au fonctionnement de la juridiction sur le plan de l'autonomie administrative et budgétaire. Si la majorité des Cours et Conseils de l'espace francophone n'a pas, fort heureusement, connu de crise les concernant directement ces deux

dernières années, il n'en reste pas moins que ces juridictions sont toutes régulièrement sous tension, conduisant à la dissolution ou suspension récente de certaines (Burkina, 2022 ; Gabon et Niger, 2023). C'est au prix du renforcement de l'indépendance que, sous pression constante du politique, les Cours et Conseils parviendront à opposer une résistance au pouvoir exécutif (Sénégal, 2024) et à éloigner les menaces à l'indépendance, qui convergent toutes aujourd'hui vers la remise en cause de leur intégrité.

Plus largement, le renforcement des capacités de la justice, qui passe également par la liberté des Barreaux et la capacité d'autorégulation des Ordres, reste une nécessité absolue. Si le principe d'indépendance de l'institution judiciaire est un principe consacré par la plupart des Constitutions des pays francophones, sa mise en œuvre reste encore variable, car tributaire d'un certain nombre de défis persistants qui sont autant de manifestations de la défiance de l'opinion publique à l'endroit de l'institution : indépendance variable des Conseils de justice garants de l'imperméabilité avec le pouvoir exécutif ; faiblesse de la part des budgets nationaux consacrés à la justice ; remise en cause de l'autorité des décisions de justice et inexécution de ces dernières ; doutes sur la performance de la justice...

Ces incertitudes justifient la permanence des garanties extra-juridictionnelles de l'État de droit dans les pays francophones. La participation des Parlements à l'État de droit, conformément au Chapitre 4 point A.2 de la Déclaration de Bamako, reste, à ce titre, essentielle. La promotion du pluralisme, de la diversité culturelle et d'une délibération toujours plus affirmée au sein des institutions parlementaires est un levier de l'enracinement de la démocratie et de l'État de droit. Tout comme la multiplication des contre-pouvoirs de régulation dans l'État. Principalement liées à la défense des droits et libertés fondamentaux et/ou à l'encadrement de secteurs économiques, les autorités de régulation interviennent dans des domaines sensibles (vie privée, liberté d'expression, droits fondamentaux, processus électoraux, etc.) qui doivent être protégés des groupes d'intérêt et du pouvoir politique. C'est ainsi que l'espace francophone a vu se développer les autorités de protection des données personnelles (64 en 2024) en réponse à l'augmentation des atteintes à la vie privée, liées notamment au développement des nouvelles technologies et du numérique. Il en va de même dans le secteur des médias et de la communication où, sous l'effet du bouleversement de l'écosystème de l'information,

l'OIF a contribué à l'élaboration d'initiatives majeures visant à préserver l'intégrité de l'information et renforcer la gouvernance des plateformes numériques, notamment en soulignant le rôle central des autorités de régulation des médias (31 États et gouvernements membres de la Francophonie sont membres du Réseau francophone des régulateurs de médias). Le développement des contre-pouvoirs de régula-

tion passe enfin par le recours aux Médiateurs et aux Ombudsmans (22 sur le continent européen, 9 sur le continent américain, 22 sur le continent africain, et au nombre de 53 dans l'espace francophone). L'accroissement des contre-pouvoirs de régulation des secteurs liés aux libertés fondamentales s'ajoute ainsi au développement des contre-pouvoirs juridiques, politiques et de la société civile.

LA TENUE D'ÉLECTIONS LIBRES, FIABLES ET TRANSPARENTES

Les États et gouvernements ont réaffirmé leur adhésion au principe selon lequel « *la démocratie exige, en particulier, la tenue, à intervalles réguliers, d'élections libres, fiables et transparentes* » (Chapitre 2, point 3 de la Déclaration). Le premier impératif est alors celui de la sécurisation de l'organisation des élections pour éviter qu'elles ne débouchent sur des crises électorales. Enjeu d'autant plus fondamental sur le plan de la dynamique électorale que l'année 2024 est une année record en matière d'élections tant nationales que locales, et donc par le nombre de citoyens appelés aux urnes. Ce rythme électoral intense dans les différents espaces francophones témoigne de l'enracinement de l'élection comme standard de désignation des gouvernants, malgré l'augmentation de changements anticonstitutionnels de gouvernement, et justifie pleinement la mise à jour d'un fichier électoral inclusif et crédible. Les pratiques d'actualisation varient dans l'espace francophone (mises à jour continues et automatiques ou seulement à l'occasion des scrutins). Mais elles contribuent toutes à la pérennisation d'un fichier électoral, exigence fondamentale pour garantir que toute personne jouissant de ses droits civils et politiques puisse participer à la gestion des affaires publiques. Au même titre, d'ailleurs, que certaines réformes électorales dans l'espace francophone qui ont permis d'adapter les règles électorales à la réalité sociopolitique et ont contribué à sécuriser et à rendre plus transparents les processus (Bénin, 2024 ; Cambodge et Sénégal, 2023). Reste que la tendance observée sur ces cinq dernières années est néanmoins celle de la stabilisation de la législation électorale et de la consolidation des dispositifs adoptés (79 % des États membres

du RECEF ont indiqué ne pas avoir connu de modification de la législation électorale ces cinq dernières années). Le financement public des élections et des partis politiques reste, à ce titre, un enjeu majeur en 2024 dans l'espace francophone. Tout en respectant la nécessité d'un financement national, le choix des modalités de financement n'est pas guidé par des principes particuliers, tant que celui-ci n'interfère pas avec l'indépendance et l'autonomie des organes de gestion des élections, touchant par essence à la souveraineté de l'État. Ainsi, sur les 34 États et gouvernements membres du RECEF, seuls quatre (Comores, Madagascar, Maurice et Sénégal) ne prévoient pas de financement public des partis politiques.

Enfin, il ne pourrait y avoir de sécurisation du cadre juridique des élections sans un pilotage par une institution de contrôle qui agisse de manière professionnelle et indépendante, c'est-à-dire sans l'existence d'organes de gestion des élections (OGE). L'espace francophone est traversé par un mouvement constant de création de telles institutions. Ce qui a conduit les États à la mise en place d'organes de gestion des élections généralement sous forme de Commissions électorales indépendantes (modèle le plus répandu, 67,6 % des États membres dont les OGE sont membres du RECEF) ou de structures mixtes, mais aussi sur la base d'un modèle gouvernemental. L'indépendance des OGE est cruciale quel que soit le modèle, et l'OIF apporte à cet égard, à leur demande, un appui constant au renforcement de leurs capacités.

| UNE VIE POLITIQUE APAISÉE

Conformément au Chapitre 2 point 6 de la Déclaration de Bamako aux termes duquel « *la démocratie requiert la pratique du dialogue à tous les niveaux* », évaluer la mise en œuvre de l'engagement pour une vie politique apaisée en 2024 suppose de s'intéresser aux nouvelles expériences de dialogue politique à travers les enjeux de la participation et du renouvellement des cadres de concertation, tout autant que de comprendre les menaces susceptibles de freiner l'élan démocratique.

Le phénomène d'érosion électorale observé dans la plupart des pays de l'espace francophone, souvent lié à l'affaiblissement du lien de confiance entre gouvernants et gouvernés et aux failles de la démocratie représentative, fait de la question de la participation citoyenne un véritable enjeu. La multiplication des consultations populaires peut s'accompagner d'un essoufflement de la participation qui se manifeste par une hausse de l'abstention électorale. Cette tendance observée lors des scrutins précédents se confirme également pour certains qui se sont tenus entre 2022 et 2024. Face à une perception ambivalente des processus électoraux dans certains pays, la lutte contre le désintérêt électoral devient une préoccupation majeure. Il y a bien sûr des exceptions à ce désintérêt citoyen, au premier rang desquelles l'élection présidentielle dans certains États, qui mobilise toujours davantage que des scrutins législatifs ou locaux (Sénégal, 2024 : 61,3 % ; Tchad, 2024 : 75,78 % ; Rwanda, 2024 : 98 %). Pour autant, les disparités constatées justifient pleinement d'instaurer des dispositifs pour corriger le phénomène de l'abstention. Le renforcement et la promotion des politiques d'inclusivité sont certainement l'un des leviers porteurs en Francophonie, tant l'inclusivité est étroitement liée à la représentation et, partant, à l'adhésion de la population à la décision. Les États et gouvernements membres s'en font l'écho en prévoyant, pour la plupart d'entre eux, différents dispositifs volontaristes, politiques et normatifs, permettant d'inciter à la participation et de consolider la place de certains groupes de la population dans les institutions. Cela prend par exemple la forme de quotas, qui peuvent aller jusqu'à la parité, au bénéfice des femmes et/ou aux groupes ethniques, autochtones et parfois des jeunes ; ou encore de sièges réservés au sein des assemblées, notamment pour les femmes et/ou certaines autres catégories de la population.

Parallèlement, les crises de la démocratie, et ses fragilités en général, posent la question des limites de

la démocratie représentative et encouragent à penser des formes alternatives de participation citoyenne. Le renouvellement des cadres de concertation et de dialogue passe alors, d'abord, par la consolidation de la place de la société civile. Celle-ci se déploie à travers un maillage d'organisations qui incarnent à la fois un rôle de vigie tout en prenant part à une forme de délibération. L'OIF s'appuie à cet égard sur la Conférence des OING de la Francophonie (COING), véritable levier qui rassemble, en 2024, 128 Organisations internationales gouvernementales et non gouvernementales. C'est aussi par la recherche de procédures de démocratie locale ou participative que des formes nouvelles de dialogues sociaux pourront se dégager pour pallier les insuffisances de la démocratie représentative, dont les récentes mobilisations citoyennes (Géorgie, Sénégal...) ont encore été les témoins.

Ce sont aussi les menaces à la liberté de la presse qui fragilisent les démocraties francophones. Elles se multiplient, invitant à une régulation toujours plus exigeante et adaptée à des défis et enjeux pour l'intégrité de l'information et des processus démocratiques. Dans les pays de l'espace francophone, toutes régions confondues, la liberté d'expression et de la presse est un bien précieux que les Cours et Conseils constitutionnels ainsi que les Cours suprêmes protègent avec vigilance. D'autant que si les délits de presse tendent à être dépénalisés, les atteintes à l'honneur et à la réputation par l'injure ou la diffamation sont évidemment sanctionnées, de la même manière que les infractions les plus graves commises par voie de presse (provocation à la haine, incitation à la violence, au crime de génocide...) restent fortement réprimées. Cet encadrement juridique de la liberté de la presse se double, dans de nombreux pays de l'espace francophone, d'une régulation du secteur des médias par une institution *ad hoc* habilitée (31 des 54 États membres de l'OIF sont à ce jour membres du REFRAM), quand elle n'est pas effectuée directement ou indirectement par un ministère. Ces efforts participent de la lutte contre les désordres de l'information qui s'impose avec force dans l'espace francophone pour contrer les actions massives de désinformation. Celles-ci se multiplient à l'ère des réseaux sociaux, entamant la confiance des citoyens dans les médias et les institutions, et nuisant aux processus démocratiques. C'est pour concrétiser la mobilisation sur cet enjeu prioritaire que la Francophonie s'est dotée d'une Stratégie numérique et a développé la plateforme ODIL, rassemblant les initiatives francophones de lutte contre la désinformation.

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

Le constat est bien celui des efforts entrepris par les États pour une plus grande et meilleure protection des droits de l'Homme dans toutes leurs dimensions, individuelle ou collective d'une part, politique, économique, sociale ou culturelle d'autre part. Pour autant, les acquis demeurent fragiles face à la surveillance de conflits qui peuvent déclencher des violations des droits de l'Homme.

Il est indéniable que les mécanismes internationaux de promotion et de protection des droits de l'Homme se renforcent, favorisant une meilleure appropriation de la culture des droits de l'Homme. Le constat est fait en 2024 d'une progression dans la ratification des instruments internationaux et régionaux, même si les remises en cause de l'indivisibilité des droits de l'Homme ne sont jamais très loin. Sur le fondement du Chapitre 4 point D.21 de la Déclaration de Bamako, l'OIF a pour souci permanent d'inciter ses membres à adopter et à ratifier les instruments juridiques relatifs aux droits de l'Homme. Ainsi, les acquis enregistrés, notamment grâce à l'intensification des ratifications, se confirment en 2024, maintenant un taux élevé de signature et/ou ratification des conventions internationales par les États membres. Cela traduit non seulement une décélération de la défiance à l'endroit de la justice pénale internationale, mais aussi une nette amélioration de l'adhésion aux instruments catégoriels (notamment femmes et enfants). Une dynamique qui se retrouve également sur le plan de l'adhésion aux instruments régionaux. Cette tendance à la hausse est probablement le fait d'une meilleure intériorisation de la culture des droits de l'Homme. Celle-ci est favorisée par la prise en compte transversale de l'éducation aux droits de l'Homme dans les actions de l'OIF, notamment par le biais des Institutions nationales des droits de l'Homme (INDH) lors des élections ou encore grâce à l'ajout de modules relatifs dans les formations aux opérations de maintien de la paix (OMP). C'est, enfin, l'intensification de la lutte contre la corruption qui doit permettre que ce fléau ne fragilise plus l'État de droit et ses institutions, et qu'il ne prive plus les populations de la jouissance des droits de l'Homme. À cet égard, les instruments internationaux et régionaux en la matière sont ratifiés par 96,3 % et 90,6 % des États et gouvernements membres de l'OIF. Il reste cependant beaucoup à faire dans l'espace francophone. Si l'étude de la Banque mondiale sur

les indicateurs de la bonne gouvernance montre que, parmi les pays qui ont le plus de résultats dans la lutte contre la corruption, quatre sont francophones, elle révèle aussi que neuf États francophones ne dépassent pas un taux d'efficacité de 10 % dans la lutte contre la corruption.

Paradoxalement, la résurgence des atteintes aux droits de l'Homme dans certaines régions de l'espace francophone a presque pour corollaire une dynamique de renforcement des mécanismes non juridictionnels internationaux et nationaux de promotion et de protection des droits de l'Homme. Cette dynamique de renforcement du rôle toujours plus central des Institutions nationales des droits de l'Homme (INDH) s'est illustrée par l'augmentation du nombre de ces institutions conformes aux Principes de Paris, avec l'accréditation au statut « A », attestant de leur légitimité et de leur crédibilité, notamment pour participer aux travaux du Conseil des droits de l'Homme. Vigies des libertés dans l'espace francophone, les INDH ont enregistré des progrès significatifs qui ont favorisé leur implication croissante, notamment dans le cadre de l'Examen périodique universel (EPU), et un élargissement progressif de leurs attributions au service de la promotion des droits et des libertés fondamentaux. Il en résulte aujourd'hui une extension de leur rôle à de nombreux champs d'intervention, dessinant une grande diversification des missions jusque dans des secteurs qui, classiquement, pouvaient leur échapper (migrants, réfugiés, numérique, intelligence artificielle...).

Les défis auxquels le monde est confronté depuis quelques années se sont multipliés. Le contexte de menaces sécuritaires et de vulnérabilité étatique favorise en effet l'émergence de crises multidimensionnelles. Certaines régions francophones qui en sont la cible voient la cohésion sociale des communautés fragilisée. La prévention et la gestion des conflits semblent devoir passer par une nouvelle approche des opérations de paix, portées par une nouvelle génération de missions (résolution du Conseil de sécurité, décembre 2023), afin, notamment, qu'elles soient dirigées par des acteurs régionaux. Elle semble également passer par une approche renouvelée des médiations, notamment au niveau communautaire. La participation des femmes aux processus de paix et de sécurité est une autre forme de réponse aux

défis sécuritaires, offrant une voie différente vers la consolidation et la pérennisation de la paix par leur participation pleine, égale et véritable. Mais il ne saurait y avoir de paix durable sans que la résolution des crises soit considérée comme un enjeu fondamental. Onze situations de crise ou de transition dans l'espace francophone avaient été relevées dans la Résolution adoptée lors du Sommet de Djerba (2022). Elles ont fondé le déploiement de près de 30 actions d'accompagnement (sur la seule année 2023), cette démarche d'accompagnement et de suivi étant centrale dans l'approche francophone des crises. C'est, enfin, le changement climatique qui apparaît comme le nouveau visage de l'insécurité. Le nexus « climat-sécurité-environnement » doit être particulièrement scruté puisque le changement climatique apparaît comme un facteur multiplicateur de menaces à la paix, de surexploitation de ressources fragiles et de compétition pour l'accès aux ressources, à l'origine de tensions socio-économiques, en particulier dans

les zones fragiles. Entre 2022 et 2024, plusieurs rendez-vous internationaux ont ainsi servi de tribune pour le plaidoyer et la sensibilisation sur les enjeux climatiques et leurs implications sur la paix et la sécurité dans le monde, en Afrique et au Sahel en particulier. Une réflexion sur la sécurité climatique s'impose d'autant plus que les changements climatiques sont aussi une réalité dans les théâtres d'intervention des opérations de paix.

C'est pour affronter ces défis liés aux crises à l'insécurité que la Francophonie s'est dotée d'un Mécanisme de suivi et d'évaluation de la situation des États et gouvernements faisant l'objet de mesures des Instances de la Francophonie (adopté lors du CPF extraordinaire du 19 juin 2024). Ce mécanisme permet le réexamen de la position des Instances au regard de l'évolution de la situation dans le pays concerné, contribuant ainsi à la sortie des transitions et au retour d'une paix durable.

INTRODUCTION

À la veille du XIX^e Sommet de la Francophonie, qui se tient en France en octobre 2024, et un an avant le 25^e anniversaire de la Déclaration de Bamako, le Rapport 2024 sur l'état des pratiques de la démocratie, des droits et des libertés dans l'espace francophone rend compte de la mise en œuvre des quatre engagements pris par les États et gouvernements à Bamako, le 3 novembre 2000, qui structurent le volet politique de l'action de l'Organisation internationale de la Francophonie (OIF).

LE CADRE DE RÉFÉRENCE DE LA DÉCLARATION DE BAMAKO

Dès sa Charte adoptée par la Conférence des Chefs d'État et de gouvernement des pays ayant le français en partage à Hanoï, le 15 novembre 1997, renouvelée à Antananarivo le 23 novembre 2005, la Francophonie a solennellement proclamé parmi ses objectifs principaux « *d'aider à l'instauration et au développement de la démocratie, à la prévention, à la gestion et au règlement des conflits, et au soutien de l'État de droit et des droits de l'Homme* ». C'est fort de cette conviction qu'il y a près de 25 ans, les États et gouvernements membres de la Francophonie adoptaient la Déclaration de Bamako, se dotant ainsi d'un instrument normatif de référence qui constitue le socle du corpus juridique francophone dans les domaines précités et dont le Chapitre 3 résume l'esprit en disposant, d'une part, que « *Francophonie et démocratie sont indissociables : il ne saurait y avoir d'approfondissement du projet francophone sans une progression constante vers la démocratie et son incarnation dans les faits* » (paragraphe 1) ; et que, d'autre part, « *la démocratie, cadre politique de l'État de droit et de la protection des droits de l'homme (...), et le développement sont indissociables : ce sont là les facteurs d'une paix durable* » (paragraphe 3). Développant une approche holistique de la démocratie et faisant de l'engagement démocratique une priorité qui doit se traduire par des propositions et des réalisations concrètes, la Francophonie décline cet impératif dans les quatre engagements souscrits au Chapitre 4 de la Déclaration. Le premier est relatif à la consolidation de l'État de droit, concept fédérateur dans l'avènement de la dimension politique de la Francophonie. Le deuxième concerne la tenue d'élections libres, fiables et transparentes, préoccupation au cœur du projet francophone dès sa conception. Le troisième a trait à la gestion d'une vie politique apaisée dont la réalisation ne peut reposer que sur le dialogue, le consensus et le pluralisme, exigences cardinales de la démoc-

cratie. Le quatrième est relatif à l'intériorisation de la culture démocratique et au plein respect des droits de l'Homme relevant d'une tradition désormais bien établie en Francophonie. Dans la continuité des engagements de Bamako, la Francophonie a adopté en mai 2006 la Déclaration de Saint-Boniface portant sur la prévention des conflits et la sécurité humaine, confortant ainsi le cadre de son action politique, son dispositif et ses capacités d'action au service de la démocratie et de la construction d'une paix durable.

Le Chapitre 5 prévoit, à des fins de prévention et dans un souci de progrès concerté privilégiant toujours la solidarité, d'une part, une fonction d'observation et d'évaluation en vue de l'enracinement de la démocratie, de l'apport d'une assistance ciblée à la demande des États, comme de l'adaptation régulière de la coopération, et de la mise en place d'un système d'alerte précoce (alinéa 1) ; et d'autre part, un mécanisme collectif de réaction de l'OIF, en cas de crise de la démocratie ou de violations graves des droits de l'Homme (alinéa 2), de rupture de la démocratie ou de violations massives des droits de l'Homme (alinéa 3). L'ensemble repose sur un travail combiné de veille, d'observation et d'évaluation, sous l'autorité du/de la Secrétaire général(e), qui se tient informé(e) en permanence de l'état des pratiques de la démocratie, des droits et des libertés dans l'espace francophone pour, conformément à la Charte de la Francophonie, conduire son action politique et prendre les mesures adaptées en tant que de besoin (alinéa 1).

Le dispositif de Bamako, au-delà du strict texte de la Déclaration, se structure dès lors autour de deux principaux piliers¹. D'un côté, un corpus juridique constitué principalement de la Charte de la Francophonie ; de la Déclaration de Bamako et de son Annexe ainsi que la Note du Conseil permanent de la Francophonie du 24 septembre 2001 fixant les modalités pratiques des procédures de mise en œuvre du Chapitre 5 de la Déclaration de Bamako ; l'ensemble étant aujourd'hui complété par la Déclaration de Saint-Boniface (2006). De l'autre, un corpus plus politique qui renvoie notamment au Programme d'action de Bamako, adopté par les Chefs d'État et de gouvernement à Beyrouth, le 20 octobre 2002 ; ainsi qu'aux décisions prises par les instances de la Francophonie dans le cadre des différentes procédures déclenchées.

¹ Conformément au point C.1.2 de la Note du Conseil permanent de la Francophonie du 24 septembre 2001.

LA DÉMARCHE FRANCOPHONE ET L'ÉVALUATION DES PRATIQUES DE LA DÉMOCRATIE

La démarche francophone repose sur une interaction constante entre une approche intégrée du dispositif de Bamako et une opérationnalisation fine dans la prévention des atteintes à la démocratie. Elle est donc d'abord fondamentalement structurelle, puisqu'elle vise à provoquer des modifications durables des modes de gouvernance afin d'ancrer la culture démocratique à moyen et long terme, conformément aux engagements souscrits au Chapitre 4 de la Déclaration. L'action francophone est aussi intrinsèquement opérationnelle, en ce qu'elle nécessite des accompagnements constants pendant et après la crise pour permettre une systématisation du déclenchement des mécanismes de sauvegarde de la démocratie par les instances de la Francophonie.

Pour soutenir cette ambition, la Déclaration de Bamako dispose, au Chapitre 5 point 1, qu'« *une évaluation permanente des pratiques de la démocratie, des droits et des libertés dans l'espace francophone sera conduite (...)* ». Posant ici les bases du mandat de l'observation et de l'évaluation permanentes des pratiques de la démocratie, des droits et des libertés, la Déclaration précise que cette observation se déploie sous l'autorité du/de la Secrétaire général(e), et qu'elle est confiée à la Délégation à la paix, à la démocratie et aux droits de l'Homme, aujourd'hui Direction des affaires politiques et de la gouvernance démocratique (DAPG, point C 1.1 de la Note du CPF), chargée de « *l'observation du respect de la démocratie et des droits de l'Homme dans les pays membres de la Francophonie* ».

Ainsi, les Rapports sur l'état des pratiques de la démocratie, des droits et des libertés dans l'espace francophone, élaborés pour l'information du/de la Secrétaire général(e) et à destination des États et gouvernements membres doivent permettre de présenter les tendances constatées en matière de pratiques dans ces domaines ; d'appeler l'attention sur les mesures qui sembleraient appropriées en matière d'appui à l'enracinement de la démocratie, des droits et libertés, en valorisant notamment les pratiques positives, dont l'identification doit se poursuivre ; de signaler les défis que pourraient constituer l'existence ou la persistance d'actes ou de comportements contraires aux engagements souscrits et aux paramètres adoptés de manière consensuelle ; de relever incidemment les exemples de bonnes

pratiques ; ou encore de formuler des recommandations à l'attention de l'OIF et des États et gouvernements membres en vue de permettre l'adaptation des axes stratégiques de la coopération multilatérale dans le champ des engagements de Bamako et d'inciter les États à s'y conformer.

Pour y parvenir et documenter les grandes tendances constatées, le Rapport 2024 innove grâce à la mise en place, en 2023, d'un système de collecte des données faisant autant appel aux États et gouvernements membres qu'aux Réseaux institutionnels de la Francophonie ou encore aux organisations internationales partenaires, ainsi qu'à des centres de recherche académiques et *Think tank* francophones, conformément à l'esprit initial de l'observation, telle que consacrée dans la Déclaration de Bamako². Cet outil, fondé sur la collecte et l'analyse des réponses à un questionnaire élaboré par la DAPG, est destiné à se densifier en vue d'alimenter de manière toujours plus complète et objective les prochains Rapports.

Le Rapport 2024 s'inscrit pleinement dans ce cadre avec pour ambition de décrypter certaines tendances et forces à l'œuvre dans le périmètre des quatre engagements de la Déclaration de Bamako et d'identifier les défis à relever, tant de la part des acteurs nationaux que de la part de la Francophonie, se voulant avant tout un instrument de connaissances partagées à partir des pratiques observées. De nombreuses dynamiques se dégagent, témoignant d'oscillations entre acquis et résistances dans des contextes nationaux parfois profondément déstabilisés et dans un environnement multilatéral fortement fragmenté. Ainsi, les ordres constitutionnels sont en tension entre des attentes toujours plus fortes à l'égard des juridictions constitutionnelles et la récurrence des altérations à la Constitution. La vigilance doit être toujours plus accrue à l'endroit du principe d'indépendance de toutes les formes de justice, indépendance des juridictions sans laquelle les bases de l'État de droit sont menacées, d'autant plus dans un environnement de défis sécuritaires et informationnels multiformes. C'est bien l'enjeu de la recherche et de la consolidation des contre-pouvoirs, des autorités de régulation, des juges, de la société civile et du peuple qui traverse toutes les sociétés francophones, au point de repenser et d'inventer des cadres de dialogue et de concertation susceptibles de corriger les excès et les errances de démocraties, parfois trop peu représentatives et inclusives. Si, en conséquence, le principe de l'élection s'est durablement enraciné dans l'espace francophone, la sécuri-

² Voir en ce sens l'Annexe sur la méthode de collecte des données.

sation, la transparence et l'inclusivité des processus électoraux restent toujours un défi pour reconquérir la confiance et la participation des populations à l'endroit du seul mode acceptable de dévolution du pouvoir et ainsi freiner toutes les tentations et tentatives de changements anticonstitutionnels de gouvernement. Dans l'approche systémique portée par la Déclaration de Bamako, la consolidation de ces dynamiques constitutionnelles et politiques ci-dessus énoncées doit servir la promotion des droits de l'Homme, dont la protection théorique ne cesse d'être étendue dans l'espace francophone, notam-

ment grâce aux efforts considérables d'adhésions aux engagements internationaux, mais dont les violations peuvent aussi être graves malgré toutes les actions d'acculturation et d'éducation entreprises. Refonder un multilatéralisme plus vertueux, équilibré et inclusif, susceptible d'apporter les réponses pertinentes et partagées aux conflits asymétriques et multidimensionnels ainsi qu'aux menaces sécuritaires multiformes serait incontestablement une voie adaptée pour affronter les défis posés à l'État de droit, à la démocratie et aux libertés dans l'espace francophone.



LA CONSOLIDATION DE L'ÉTAT DE DROIT

Les grandes évolutions constitutionnelles observées dans l'espace francophone depuis la publication du précédent Rapport découlent autant des formes démocratiques de dévolution du pouvoir conduisant à une alternance politique que de l'aboutissement d'un processus de transition, de sortie de crise ou d'un changement anticonstitutionnel de gouvernement. C'est à chaque fois la notion d'État de droit qui est interrogée, et ce, d'autant plus précisément que les ruptures des ordres constitutionnels qui se sont accrues dans l'espace francophone sont autant de menaces directes à la stabilisation et à la pérennisation de l'État de droit.

La « *consolidation de l'État de droit* » promue par le premier engagement du Chapitre 4 de la Déclaration de Bamako est dès lors prise en étau entre les discontinuités constitutionnelles et la nécessaire recherche de garanties contre les altérations de la Constitution.

LA CONSTITUTION, ENTRE RIGIDITÉ ET INSTABILITÉ

Les vagues de constitutionnalisme qui ont traversé les pays de l'espace francophone et les ont conduits à se doter de normes fondamentales, au soutien d'ordres juridiques organisés et hiérarchisés, ont promu l'idée selon laquelle la Constitution est devenue un enjeu fondamental des processus de démocratisation. Que la Constitution cristallise les tensions ou qu'elle apaise les passions³, les acteurs mobilisés pour sa rédaction (le pouvoir constituant) et impliqués dans sa mise en œuvre (le pouvoir politique) doivent œuvrer au maintien de son caractère consensuel et inclusif. Le pacte social qu'elle représente, et qui repose sur la nécessaire identification des populations à son contenu, peut justifier non seulement de recourir aux révisions constitutionnelles, à condition de les entendre comme l'adaptation nécessaire du texte en vue de permettre une meilleure adhésion, mais aussi de prévoir des clauses dites d'éternité, c'est-à-dire insusceptibles de révisions, confirmant la sacralité du texte constitutionnel.

LA DURÉE DES CONSTITUTIONS ET LE RECOURS AUX RÉVISIONS

La longévité de la Constitution est inhérente à la nature même de la Constitution, et il n'existe généralement pas de durée spécifique pour une Constitution, excepté concernant les Constitutions transitoires et provisoires, qui ont par essence une durée de vie limitée dans le temps. La durée moyenne des Constitutions des États membres de plein droit de l'OIF est, à ce jour, de 36 ans (elle est de 49 ans chez les États observateurs). Reste qu'entre 2020 et 2022, 4 % des États membres de plein droit de la Francophonie ont connu au moins deux modifications constitutionnelles⁴ (la proportion monte à 21 % chez les États observateurs alors qu'aucune révision n'est à décompter parmi les États associés), 22 % au moins une et 74 % aucune révision, quand, sur les cinq dernières années (2017-2022), ce sont

16 % des États membres qui ont connu au moins deux révisions (38 % chez les États observateurs), 20 % au moins une, et 64 % aucune révision (quand cette proportion passe à 50 % chez les États associés et chez les États observateurs⁵).

La dialectique longévité-adaptation s'illustre donc parfaitement en Francophonie. Ainsi l'ordre constitutionnel fédéral suisse date-t-il de 1848⁶, la Constitution actuelle du Canada est en vigueur depuis 1867⁷ et la Constitution roumaine s'apprête à célébrer ses 33 ans⁸. Cependant, les Constitutions sont aussi des normes évolutives, capables de s'adapter pour prendre en compte les nouveaux défis (politiques, institutionnels, sécuritaires...) qui se posent à elles. Certaines Constitutions ont connu des modifications majeures qui ont durablement orienté leur sens et leur pratique. La révision de 1982 a ainsi notamment permis d'ajouter à la Constitution canadienne une Charte des droits et libertés, d'y adjoindre des procédures de modification constitutionnelle et d'acter la renonciation du Parlement britannique à tout pouvoir législatif à l'égard du Canada. Plus récemment, en 2022, une révision est venue modifier les règles de représentation des provinces à la Chambre des communes ; tandis qu'une autre révision, la même année, a permis à la province de la Saskatchewan le plein exercice de ses pouvoirs en matière fiscale⁹. En Roumanie, la révision de 2003 a permis de faciliter l'intégration du pays dans l'Union européenne et a amélioré la protection des droits fondamentaux¹⁰. Quant à la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 en France, elle a modifié 40 % du texte constitutionnel renforçant les droits du Parlement et introduisant un recours en inconstitutionnalité du justiciable. La révision, au-delà de modifications ponctuelles ou partielles, peut être de plus grande ampleur et conduire à un changement total de Constitution. La Constitution fédérale suisse a, par exemple, été entièrement révisée, puis approuvée en 1999, et a

³ *Rapport sur l'état des pratiques de la démocratie, des droits et des libertés dans l'espace francophone, 2016, Dynamiques constitutionnelles dans l'espace francophone*, Organisation internationale de la Francophonie, p. 14.

⁴ Sans compter les Constitutions suspendues/remplacées par une charte de transition.

⁵ La recherche et les calculs des proportions sont effectués à partir de la base de données de Zachary Elkins et Tom Ginsburg « Characteristics of national Constitutions » disponible sur le site comparativeconstitutionalproject.org ainsi que sur la base du site constituteproject.org (des mêmes auteurs) qui recense toutes les Constitutions et retrace les différents « événements constitutionnels » comme les adoptions, modifications, suspensions, etc., de Constitutions ; et enfin sur la base des outils statistiques et des données calculées par Yaodia Sénou-Dumartin, chercheuse à l'IRSEM et docteure en droit dont la thèse sur « Constitution et conflit armé » a été soutenue en 2023 à l'université de Bordeaux (dir. F. Hourquebie et J. Belin).

⁶ CNF Suisse.

⁷ CNF Canada.

⁸ CNF Roumanie.

⁹ CNF Canada.

¹⁰ CNF Roumanie.

fait l'objet depuis cette date de plus de 35 amendements¹¹. Plus récemment, en 2024, le Togo a décidé de réviser sa Constitution pour passer à la V^e République, établissant un régime parlementaire.

Reste qu'au vu du phénomène de récurrence des révisions constitutionnelles que l'on constate dans toutes les régions de l'espace francophone, on peut se demander, avec encore plus d'insistance que dans le *Rapport sur l'état des pratiques de la démocratie, des droits et des libertés dans l'espace francophone* (2016), si l'on n'assiste pas aujourd'hui à l'émergence de la catégorie des Constitutions « écrites souples » en Francophonie, la révision partielle ou totale empruntant la voie d'une forme de banalisation. L'ajustement du texte constitutionnel, derrière son apparente légitimité, peut en réalité contribuer à masquer un écueil déjà relevé dans le Rapport 2022 sur l'état des pratiques de la démocratie consistant à déclencher des révisions constitutionnelles non consensuelles qui mettent en danger la stabilité des institutions¹². Car la récurrence des révisions (voire l'accélération, ainsi que le relevait le Rapport 2016) et l'ampleur de ces dernières (la révision de la Constitution peut équivaloir parfois à une modification du régime) interrogent sur la facilité avec laquelle il est procédé aux modifications du texte fondamental, au risque de favoriser l'instrumentalisation des procédures de révision et la manipulation de la Constitution. Cet usage orienté des Constitutions et de ses procédures est à corrélérer avec la période d'essoufflement du constitutionnalisme et de désenchantement constitutionnel que traversent nombre de pays francophones, en partie dû à la crise de confiance des populations à l'endroit des institutions et à un défaut d'intériorisation suffisant de la culture de constitutionnalité. La Constitution, norme substantielle, est réduite à sa dimension simplement formelle, et la lettre de la Constitution l'emporte sur son esprit.

LE MAINTIEN DES CLAUSES INSUSCEPTIBLES DE RÉVISION

La sacralité du texte constitutionnel d'un côté et sa stabilité de l'autre sont théoriquement garanties par

le caractère contraignant de la procédure de révision, à laquelle s'ajoute la consécration de clauses dites d'éternité, c'est-à-dire insusceptibles de révision. Les Rapports successifs depuis 2008 sur l'état des pratiques de la démocratie en font régulièrement état, toujours pour établir ce constat, encore confirmé ces deux dernières années, de clauses pas toujours suffisantes pour empêcher les atteintes à la Constitution. Les clauses d'éternité sont pourtant des restrictions imposées au pouvoir constituant dérivé, empêchant la modification de certains objets de la Constitution. Leur champ d'application tend à se développer (durée du mandat du Chef de l'État, forme républicaine de l'État, droits fondamentaux inaliénables, intégrité du territoire...), et la plupart des Constitutions francophones les prévoient. Ainsi, la Constitution du Niger du 25 novembre 2010, suspendue depuis le 28 juillet 2023, contenait de telles dispositions intangibles concernant l'intégrité du territoire, la forme républicaine de l'État, le multipartisme, le principe de la séparation de l'État et de la religion, le mandat présidentiel (cinq ans, renouvelable une fois), l'amnistie accordée aux auteurs, coauteurs et complices du coup d'État du 18 février 2010 et la soustraction à la révision de l'article 175, posant lui-même ces interdictions¹³. L'observation montre pourtant que, malgré la rigidification supplémentaire qu'elles apportent au texte fondamental, ces clauses ne parviennent pas toujours à empêcher les tentatives de modification du texte constitutionnel. Le défi de leur contournement est d'ailleurs particulièrement exacerbé quand ces clauses sont relatives à la limitation du nombre de mandats entre protection théorique et rigidité excessive. Ces dispositions contribuent à amplifier les enjeux relatifs aux changements constitutionnels dans l'espace francophone, en oubliant la dimension nécessairement négociée d'une révision au profit d'une interprétation favorable au pouvoir politique en place. La révisibilité des clauses supposées être intangibles interroge, par voie de conséquence, sur la capacité des institutions régulatrices de l'État de droit, au premier rang desquelles les juridictions constitutionnelles, à s'opposer, voire à résister.

¹¹ CNF Suisse.

¹² *Rapport sur l'état des pratiques de la démocratie, des droits et des libertés dans l'espace francophone. Les processus démocratiques dans l'espace francophone*, Organisation internationale de la Francophonie, 2022, p. 21.

¹³ Association nigérienne de droit constitutionnel (ANDC).

LA SITUATION CONTRASTÉE DES GARANTIES JURIDICTIONNELLES DE L'ÉTAT DE DROIT

Piliers de l'État de droit, les juridictions constitutionnelles sont au cœur de la garantie de la suprématie constitutionnelle et de la protection des libertés fondamentales des citoyens. Si « *Francophonie et démocratie sont indissociables* » comme le rappelle le Chapitre 3 de la Déclaration de Bamako, Francophonie et État de droit sont consubstantiels tant le rôle des Cours et Conseils constitutionnels est déterminant dans sa consolidation.

LA JUSTICE CONSTITUTIONNELLE : HÉSITATIONS ET RÉSISTANCES

En exerçant leur mandat de contrôleur des normes, les Cours et Conseils constitutionnels sont les premiers gardiens de l'ordre juridique, participant ainsi à l'intériorisation et la diffusion d'une culture démocratique de la constitutionnalité. Les ruptures constitutionnelles intervenues récemment au Burkina Faso, au Gabon ou, plus antérieurement, au Mali ou au Niger l'ont montré, les attentes sont fortes à l'endroit des Cours et Conseils constitutionnels, notamment dans la perspective de la prévention ou de la gestion des crises. Mais leurs situations statutaires, potentiellement fragiles selon les États, ne permettent pas toujours à ces Cours et Conseils constitutionnels de se poser en véritables remparts contre les fraudes à la Constitution, certaines d'entre elles connaissant ces dernières années des situations de crise difficilement contrôlables et surmontables.

Le renforcement indispensable de l'indépendance institutionnelle des Cours et Conseils constitutionnels

La Mission régulatrice et pacificatrice des Cours et Conseils constitutionnels ne peut se réaliser sans un certain nombre de garanties statutaires relatives à leur indépendance. Parmi ces garanties, la plupart des Constitutions de l'espace francophone prévoient notamment : une durée longue de leur mandat (de 9 à 12 ans en général, ou jusqu'à un âge de retraite déterminé, le tout jouant en faveur de la sécurité du mandat¹⁴) ; son caractère généralement non renouvelable (un mandat trop court et renouvelable pourrait inciter le juge constitutionnel à une forme de docilité ou de connivence avec l'autorité de nomination

dans l'espoir de voir renouveler son mandat par celui-là même qui l'a désigné, conduisant à un « devoir de réciprocité ») ; l'inamovibilité ; les incompatibilités... S'y ajoutent sur le plan procédural la recherche de la transparence des nominations, la collégialité de la formation de jugement, les règles de déport et de récusation, la nécessaire confidentialité des délibérations... Ces garde-fous devraient être complétés par des garanties relatives à la situation matérielle des juges constitutionnels ainsi qu'au fonctionnement de la juridiction (autonomie administrative, autonomie budgétaire...). Or les Cours et Conseils constitutionnels sont loin de disposer de l'ensemble des garanties nécessaires à l'exercice impartial de leur mission. À la croisée des pressions du politique, des médias, de l'opinion publique et de la société civile, les juridictions constitutionnelles rencontrent très fréquemment des difficultés de positionnement, prises en étau entre la tentation de ne pas gêner le politique et la nécessité de juger en droit. L'illustration de la résistance la plus forte et la plus récente a cependant été celle du Conseil constitutionnel du Sénégal dans le bras de fer qui l'a opposé au Chef de l'État, lors de la séquence pré-élection présidentielle, dans trois décisions rendues en février-mars 2024. Le Conseil y considère non seulement que la fixation de la date du scrutin au-delà de la durée du mandat du Président de la République en exercice est contraire à la Constitution, mais aussi que seuls les 19 candidats déclarés éligibles par une décision antérieure peuvent participer au scrutin, tout en concluant également à l'impossibilité pour le Président en exercice de rester en fonction jusqu'à l'installation de son successeur¹⁵. Se posant en véritable gardien de l'État de droit, le juge constitutionnel sénégalais a su faire preuve d'une rigueur et d'une expérience qui peuvent être, à cet égard, inspirantes pour d'autres Cours et Conseils de l'espace francophone.

Les menaces à l'indépendance des Cours et Conseils constitutionnels sont ainsi parfaitement identifiées par ces dernières. Elles peuvent varier en fonction des contextes politiques, notamment le degré d'ancrage de la démocratie dans le pays. Toutes ces menaces convergent néanmoins ces dernières années vers la remise en cause de l'intégrité des Cours et Conseils constitutionnels. Il en va ainsi, sur

¹⁴ Commission nationale de la Francophonie (CNF), Canada, 2024.

¹⁵ Décision du Conseil constitutionnel du 5 mars 2024, <https://juricaf.org/arret/SENEGAL-CONSEILCONSTITUTIONNEL-20240305-60E2024>.

le plan politique, des pressions, interférences gouvernementales et nominations partisans qui accentuent la politisation de la Cour ou du Conseil¹⁶. Sans compter la volonté d'un pouvoir politique de s'affranchir complètement de leur contrôle. Il existe aussi une tentation plus discrète de les instrumentaliser, ou de tenter de les influencer dans leurs décisions. À cet égard, les critères de choix des membres d'une juridiction constitutionnelle (l'objectivation du processus de désignation) sont déterminants pour éloigner le risque de polarisation du processus de nomination qui en résulterait, notamment dans une période de récurrence des coups d'État et de fragilisation de l'État de droit. Le relais par des personnalités publiques d'interprétations erronées de décisions des juridictions constitutionnelles participe aussi de la délégitimation des Cours et des Conseils. Cette menace est d'autant plus amplifiée que, sur un plan médiatique, des manipulations peuvent intervenir en présentant des analyses partiales ou en diffusant des informations inexacts sur les décisions, alimentant la désinformation et la méfiance du public à l'endroit d'un supposé gouvernement des juges. Sur le plan organisationnel enfin, le retrait des moyens matériels et humains, et notamment financiers, indispensables à la réalisation de la Mission du Conseil ou de la Cour constitutionnelle¹⁷, est un levier radical pour peser directement sur son indépendance. À cet égard, le juge en chef du Canada a mis en place des mesures axées sur la sauvegarde de l'indépendance judiciaire, signant avec le ministre de la Justice en 2019 un accord garantissant l'indépendance administrative et financière de la Cour suprême du Canada ; et convenant avec ce même ministère, en 2022, en tant que Président du Conseil canadien de la magistrature, des Protocoles d'entente portant sur la gouvernance judiciaire et la formation des juges¹⁸.

Les années à venir, dans des contextes constitutionnels troublés, supposent donc une attention particulière à l'endroit du principe d'indépendance des Cours constitutionnelles, notamment en veillant à ce que le principe de la séparation des pouvoirs soit toujours plus respecté ; et que la protection des Cours et des Conseils soit bien assurée contre les pressions politiques et partisans. Les relations récentes sous tension qu'ont pu entretenir certaines

Cours et certains Conseils constitutionnels avec les autorités politiques (République centrafricaine, Sénégal...) et militaires (Burkina Faso, Guinée, Niger, Mali...) devraient d'ailleurs conduire à l'émergence de solidarités internationales, interrégionales et interprofessionnelles au soutien des institutions constitutionnelles en détresse ou susceptibles de l'être¹⁹, ainsi que le relevait déjà la réunion de l'Association des Cours constitutionnelles ayant en partage l'usage du français (ACCPUF, aujourd'hui ACCF) à Niamey en 2011, sur le statut du juge²⁰. C'est à cette condition que les Cours et les Conseils constitutionnels pourront travailler en toute transparence et responsabilité, au service d'un État de droit consolidé, et affronter les crises qui les bousculent.

Des Cours sous tension : la nécessité d'une vigilance

Parce que les Cours et les Conseils constitutionnels sont les piliers de l'État de droit, la remise en cause de leur légitimité est récurrente. Si la majorité des Cours de l'espace francophone n'a pas, fort heureusement, connu de crise les concernant directement ces deux dernières années²¹, il n'en reste pas moins qu'elles sont toutes régulièrement sous tension. Ne serait-ce que parce qu'elles sont souvent sujettes à de fortes critiques dans la presse et sur les réseaux sociaux, ou parce que le pouvoir politique s'exprime parfois sans suffisamment de retenue sur les décisions rendues, ou même concernant des affaires qui ne sont pas encore jugées²².

Ces attaques peuvent être classées en deux catégories, renvoyant à des intensités différentes, et jetant le discrédit sur les juridictions constitutionnelles. Première catégorie, les critiques sur le choix des membres et sur la composition des Cours et Conseils, critiques qui peuvent même aller jusqu'à la menace de poursuite de certains membres de la Cour ou du Conseil, comme ce fut le cas lors du contentieux préélectoral de 2024 au Sénégal, pour un motif de corruption. Ces critiques proviennent aussi des décisions prises par les acteurs politiques²³ ou les journalistes comme en 2024 contre une décision de la Cour suprême du Canada, entraînant la propagation d'informations incorrectes

¹⁶ Commission nationale de la Francophonie (CNF), Roumanie, 2024.

¹⁷ Ces analyses reposent sur l'extraction des données recensées dans les diverses contributions nationales transmises par l'Association des cours constitutionnelles francophones (ACCF) dans sa réponse au questionnaire adressé par la DAPG.

¹⁸ ACCF, Canada.

¹⁹ ACCF, Mauritanie.

²⁰ <https://accf-francophonie.org/publication/bulletin-n10/>; et F. Hourquebie, « La Déclaration de Bamako et le juge », *L'amphithéâtre et le prétoire. Au service des droits de l'homme et de la démocratie. Mélanges en l'honneur du Président Robert Dossou*, L'Harmattan, 2020, pp. 702-715.

²¹ Contribution ACCF.

²² ACCF, cas relevé par Maurice.

²³ ACCF, hypothèses relevées par le Bénin, Djibouti, la France et le Niger.

sur les réseaux sociaux²⁴. En France, les attaques les plus récentes à l'encontre du rôle et des travaux du Conseil constitutionnel furent très fortes avec la décision du Conseil du 14 avril 2023 (loi de financement rectificative de la Sécurité sociale) concernant la réforme des retraites. On pourra, à cet égard, relever une certaine corrélation entre l'écho médiatique dont jouissent la décision rendue et l'intensité de la virulence des critiques²⁵.

L'attaque contre la Cour ou le Conseil conduit à une crise quand il s'agit, pour le pouvoir politique, de provoquer la démission des membres, la suspension de la Cour ou du Conseil ou, purement et simplement, sa dissolution, ce qui renvoie à une deuxième catégorie de menace. Ainsi, en République centrafricaine, en 2022, la Présidente de la Cour et un juge sont « destitués » en dépit de leur inviolabilité à la suite de la décision du 23 septembre 2022 annulant les décrets présidentiels créant un « Comité de réécriture de la Constitution », qui ouvrait la porte à un troisième mandat présidentiel²⁶. En Moldavie, après les élections législatives de 2019, et sous la pression de l'opinion publique qui protestait, les juges de la Cour constitutionnelle ont démissionné *in corpore*²⁷. Dans un autre contexte, la Cour constitutionnelle du Gabon a été dissoute à la suite du coup d'État du 31 août 2023 et a été remplacée par une Cour constitutionnelle de transition. Au Burkina Faso, la Cour constitutionnelle a vu ses Missions suspendues juste après les coups d'État du 24 janvier 2022 et du 30 septembre 2022. La levée de la suspension dans les jours qui ont suivi a permis à chaque fois à la juridiction de recouvrer la plénitude de ses attributions²⁸. La Cour constitutionnelle du Niger a, quant à elle, été suspendue à la suite du coup d'État du 26 juillet 2023 et remplacée par une Cour de transition.

LE RENFORCEMENT TOUJOURS NÉCESSAIRE DES CAPACITÉS DE LA JUSTICE

Relevant le rôle essentiel dévolu à la justice dans la consolidation de l'État de droit, de la démocratie ainsi que dans la promotion et la protection des libertés fondamentales, les Rapports successifs sur l'état des pratiques de la démocratie, des droits et libertés dans l'espace francophone de ces quinze dernières années ont constamment réaffirmé la nécessité d'une justice indépendante, forte, performante et de qualité²⁹. Le renforcement des capacités de l'institution judiciaire a dès lors été une priorité constante de l'engagement francophone largement décliné par les Réseaux institutionnels de la Francophonie intervenant dans le champ de la coopération juridique et judiciaire, parmi lesquels notamment l'AHJUCAF, l'AIPPF, l'AA-HJF, la CIB ou le RFCMJ³⁰. Engagement d'autant plus essentiel que la situation de la justice demeure toujours très contrastée à travers l'espace francophone, notamment sur un plan statutaire, au regard de son indépendance, et sur un plan fonctionnel, au regard de son autorité.

Les défis posés à l'indépendance de la justice

Le degré d'indépendance de la justice est régulièrement questionné dans les États et gouvernements de l'espace francophone, en dépit des élans donnés en 2000 par la Déclaration de Bamako, et déclinés par la Déclaration de Paris adoptée à l'issue de la IV^e Conférence des ministres francophones de la Justice en 2008, qui rappelle que « *la justice, garante de l'État de droit, de la protection des droits de l'Homme et du développement économique et social, doit être indépendante, impartiale, accessible et efficace et constituer ainsi un des piliers de la cohésion sociale et de la confiance des justiciables dans leur système judiciaire*³¹ ». Si le principe d'indépendance de l'institution judiciaire est consacré par toutes les Constitutions des pays francophones, sa mise en œuvre reste encore variable, car tributaire d'un certain nombre de défis persistants. Ces défis touchent pour l'essentiel

²⁴ ACCF, cas relevé par le Canada.

²⁵ ACCF, cas relevé par la France.

²⁶ Communiqué de l'APF, <https://apf-francophonie.org/destitution-de-la-presidente-de-la-Cour-constitutionnelle-en-republique-centrafricaine-la>.

²⁷ ACCF, Moldavie.

²⁸ ACCF, Burkina Faso.

²⁹ Voir notamment le Rapport 2008, point « Les leviers d'une justice performante dans l'espace francophone », pp. 20-30 ; Rapport 2010, point sur « L'évolution des garanties structurelles de l'État de droit », pp. 30-24 ; Rapport 2014, point 5, « Vers une justice indépendante », pp. 75 et s. ; Rapport 2018, point 4, « Le renforcement des capacités des autres institutions de garantie de l'État de droit », p. 19 ; Rapport 2022, « Des acquis et garanties protégés par des institutions renforcées », pp. 21-22.

³⁰ Association des Hautes Juridictions francophones de cassation ; Association internationale des procureurs et poursuivants francophones ; Association africaine des Hautes Juridictions francophones ; Conférence internationale des Barreaux de tradition juridique commune ; Réseau francophone des Conseils de la magistrature judiciaire, voir <https://www.francophonie.org/reseaux-institutionnels-286>.

³¹ https://www.francophonie.org/sites/default/files/2019-09/Declaration_4e_conf_justice_Paris_2008.pdf.

aux garanties qui entourent ce principe, au premier rang desquels la protection de l'indépendance par les Conseils de justice. Ces Conseils, dans l'espace francophone, s'intéressent tous à l'indépendance, à l'impartialité et à l'intégrité de la magistrature, socle sur lequel repose la déontologie judiciaire³². Ils ont tous pour mission principale, mais non exclusive, de participer à la nomination et à la discipline des magistrats de l'ordre judiciaire selon des modalités diverses. Ils veillent ainsi à limiter les interférences des exécutifs dans les désignations, d'autant plus sensibles qu'elles concernent la haute hiérarchie judiciaire et les chefs de juridiction ; tout en veillant à protéger le principe d'immovibilité destiné à empêcher toute révocation arbitraire ou tout déplacement d'un magistrat sans son consentement. Leur action au soutien de l'indépendance de la justice sera d'autant plus efficace que ces institutions bénéficieront elles-mêmes d'une indépendance garantie. C'est pour contribuer à cette réflexion que l'OIF s'est mobilisée, notamment à travers l'atelier organisé en octobre 2022 sur les moyens d'action pour l'indépendance de la justice dans l'espace francophone³³ ; et que, dans le prolongement du colloque du 16 novembre 2023 tenu à Paris sur l'indépendance des Conseils de justice, le Réseau francophone des Conseils de la magistrature judiciaire (RFCMJ) a adopté une Résolution le 17 novembre 2023 visant à créer un groupe de travail sur cette question³⁴.

Si l'indépendance du pouvoir judiciaire est classiquement entendue sur le plan organique et fonctionnel, elle ne peut cependant être décorrélée de sa capacité budgétaire et, partant, de son autonomie financière, au fondement même de l'indépendance effective des juridictions. Sujet récurrent dès lors que sont abordées les garanties d'une justice indépendante et de qualité, la question d'une indépendance budgétaire de l'institution judiciaire peut être considérée comme une source potentielle d'affaiblissement de la justice. La situation est très nettement contrastée dans l'espace francophone, les budgets étant fortement tributaires des crédits de l'État et donc des priorités politiques. La magistrature libanaise, par exemple, ne bénéficie d'aucune indépendance financière, et son budget représente 0,5 % du budget de l'État³⁵. *A contrario*, la tendance dans certains États est plutôt à vouloir doter progressivement

la justice d'un budget plus conforme à l'enjeu de sa mission. Ainsi, en Suisse, en 2024, le Département fédéral de Justice et Police dispose d'un budget de 542 millions de francs suisses (un peu plus de 570 millions d'euros), les 26 cantons suisses disposant en outre de leur propre budget de justice³⁶ ; quant au Canada, les dépenses totales prévues du ministère de la Justice pour l'exercice 2023-2024 s'élevaient à 987,6 millions de dollars – soit un peu plus de 665 millions d'euros – (auxquelles s'ajoutent les budgets des provinces canadiennes³⁷) et, en Roumanie, les crédits d'engagement du ministère de la Justice pour l'année en cours (c'est-à-dire la limite maximale dans laquelle les engagements peuvent être conclus pendant l'exercice budgétaire) étaient de 26 752 895 lei (environ 5,3 millions d'euros³⁸).

C'est enfin la liberté du Barreau, telle qu'affirmée au Chapitre 4. A de la Déclaration de Bamako, qui participe à la réalisation de l'indépendance de la justice. Une justice libre est en effet nécessairement soutenue par des avocats indépendants. Il s'agit là d'un véritable combat que les Barreaux mènent, avec la mobilisation de la Conférence internationale des Barreaux de tradition juridique commune (CIB). Ainsi, après un colloque régional organisé à Bucarest en novembre 2022 par la CIB et l'AHJUCAF, en partenariat avec le Barreau de Bucarest sur le thème « *Les devoirs des acteurs du procès équitable au service d'une justice indépendante et impartiale* », le Barreau du Kosovo a sollicité l'aide de la CIB et de l'OIF pour réviser ses statuts. En réponse, un expert francophone a été mis à disposition pour soutenir ce processus en 2023 et 2024.

L'indépendance du Barreau dépend de sa capacité à s'autoréguler afin que les pouvoirs publics ne s'immiscent pas dans la gestion de l'Ordre ni dans les procédures disciplinaires envers les avocats qui restent soumis au contrôle du juge³⁹. Cette autorégulation des Ordres impose un contrôle déontologique qui inclut le respect de l'obligation de vigilance à la charge des avocats et le contrôle par le Barreau, des règlements pécuniaires réalisés par les avocats pour le compte de leurs clients. Cette obligation qui pèse sur les Barreaux a pour objet de garantir le secret professionnel et, par voie de conséquence, l'indépendance de la profession d'avocat⁴⁰.

³² Contribution RFCMJ.

³³ https://www.francophonie.org/sites/default/files/2022-10/Programme_atelier_justice.pdf.

³⁴ <https://rfcmj.com/2023/12/07/un-nouveau-groupe-de-travail-sur-lindependance-des-conseils-de-justice>.

³⁵ RFCMJ, contribution du CSM du Liban.

³⁶ Contribution CNF Suisse.

³⁷ Contribution CNF Canada.

³⁸ CNF Roumanie.

³⁹ Contribution CIB.

⁴⁰ *Ibid.*

Les défis posés à l'autorité de la justice

Peut-être encore plus que pour les autres institutions, la justice est attendue sur le terrain de sa performance dans l'État de droit. C'est un défi constant posé au troisième pouvoir. Or l'État de droit étant un État juridictionnalisé, la justice se trouve en permanence interrogée sur sa capacité à réguler. C'est ainsi que la performance de la justice peut s'évaluer à l'aune d'un faisceau de critères qui n'ont rien de cumulatif, mais permettent seulement la lecture d'une tendance, celle d'une justice francophone qui cherche à être de plus en plus efficace. À côté des composantes traditionnelles de la qualité de la justice qui renvoient aux différentes garanties statutaires (impartialité, inamovibilité, règles éthiques et déontologiques, transparence des modalités d'accès dans la magistrature⁴¹, garanties financières...), à l'exercice du droit au juge (ouverture des saisines, jugement dans un délai raisonnable⁴², taux de remplissage des prisons, taux d'exécution des décisions de justice⁴³...) et à la facilitation de l'accès au droit (simplification du droit, amélioration de la qualité du droit⁴⁴...), certaines pratiques positives doivent être identifiées. Ainsi en est-il de la récurrence des sessions de formation des magistrats et du personnel de justice dans l'espace francophone, mises en œuvre par les Réseaux institutionnels de la Francophonie (RIF) avec le soutien de l'OIF ; des efforts réalisés pour l'informatisation des juridictions ; de la poursuite de l'objectif d'une plus grande diffusion des décisions de justice, dans un contexte de données ouvertes (avec notamment la base Juricaf, alimentée par l'AHJUCAF⁴⁵, qui recense les décisions des Cours suprêmes francophones,) ; ou encore des pratiques visant à renforcer les effectifs des magistrats comme le Conseil supérieur de la magistrature et le ministère de la Justice libanais ont décidé de le faire, en février 2024, en procédant à des nominations par intérim au sein des tribunaux de 50 magistrats, remédiant ainsi aux vacances de nombreux postes⁴⁶.

Cette recherche d'efficacité est aussi à mettre en relation avec un second défi, constamment renouvelé, celui de l'exécution des décisions de justice. L'institution judiciaire peut présenter les meilleures garanties

d'indépendance, si les décisions rendues ne sont pas respectées ni mises en œuvre en dépit de leur force obligatoire et de leur autorité de chose jugée, le principe d'indépendance perdra toute portée, les capacités de la justice sont décrédibilisées aux yeux des justiciables et l'État de droit est bafoué. Bien sûr, l'inexécution des décisions de justice n'est pas une difficulté partagée de la même manière dans tous les pays de l'espace francophone. L'inexécution des décisions peut aussi résulter d'un contexte national très particulier. C'est le cas au Liban, où l'effondrement des institutions du pays est, depuis 2019, accompagné d'une crise économique et financière sans précédent, entraînant mécaniquement une paralysie quasi totale de l'exercice de la justice⁴⁷.

Au-delà de l'hypothèse spécifique de l'inexécution, le dernier défi posé à l'autorité des décisions de justice est celui de la défiance de l'opinion publique à l'endroit de l'institution⁴⁸ qui se manifeste parfois par le fait de jeter le discrédit sur une décision judiciaire. Comme ces critiques visent à mettre en cause la personne du magistrat auteur de la décision ou de la procédure, notamment en portant atteinte à sa dignité, à son indépendance ou son impartialité, et à celle de l'institution, certains droits des pays membres de l'OIF prévoient des possibilités de réponse. Celle-ci peut être institutionnelle. C'est le cas en France où le Conseil supérieur de la magistrature, dans son rôle constitutionnel de garant de l'indépendance de l'autorité judiciaire, a été amené à réagir publiquement par la voie de communiqués, en dehors de toute saisine officielle par le Président de la République ou le garde des Sceaux, le 4 mai 2023 à la suite d'une critique d'une décision de justice (affaire de Mayotte⁴⁹). La réponse peut également être personnelle. C'est le cas au Liban, où la critique a fait l'objet d'une réponse explicative par le magistrat concerné qui peut réagir publiquement par voie de communiqué, mais uniquement après approbation du Conseil supérieur de la magistrature (le CSM a approuvé trois communiqués depuis le début de l'année 2024⁵⁰). Le respect dû aux décisions de justice participe ainsi de cette indépendance de l'autorité judiciaire, dont la protection de l'État de droit intervient à côté de régulations plus politiques.

⁴¹ RFCMJ, CSM du Liban.

⁴² RFCMJ, CSM de France.

⁴³ Contribution CIB.

⁴⁴ Pour une proposition de grille plus spécifiquement sur les indicateurs de qualité de la justice, voir *Rapport 2008 sur l'état des pratiques de la démocratie, des droits et des libertés dans l'espace francophone*, Organisation internationale de la Francophonie, p. 30.

⁴⁵ <https://juricaf.org>.

⁴⁶ RFCMJ, contribution du CSM du Liban.

⁴⁷ *Ibid.*

⁴⁸ Contribution CIB.

⁴⁹ RFCMJ, contribution du CSM de France.

⁵⁰ RFCMJ, CSM du Liban.

LA PERMANENCE DES GARANTIES EXTRA-JURIDICTIONNELLES DE L'ÉTAT DE DROIT

Si les États francophones se sont dotés de nombreuses institutions non juridictionnelles de garantie de l'État de droit, l'attention doit être portée sur leur rôle effectif et sur les voies d'une possible montée en puissance.

LA PARTICIPATION PARLEMENTAIRE À L'ÉTAT DE DROIT

Le Chapitre 4 point A.2 de la Déclaration de Bamako fait des Parlements nationaux les points d'ancrage de la démocratie en « *encourag[éant] le renouveau de l'institution parlementaire* ».

Parce que la réévaluation de l'institution parlementaire, face à des exécutifs toujours plus puissants, est une nécessité démocratique, l'Assemblée parlementaire de la Francophonie (APF) consacre une partie importante de son activité à des actions de coopération destinées à renforcer les capacités juridiques et techniques des parlementaires et des fonctionnaires parlementaires. De plus, conformément à son cadre stratégique 2023-2030, l'APF intervient davantage désormais dans le domaine de la diplomatie parlementaire. Ses Missions contribuent à valoriser des Parlements pour qu'ils aient un poids significatif dans l'initiative législative et dans la prise de décision et qu'ils ne soient pas réduits à des chambres d'enregistrement de la volonté du pouvoir exécutif. Ainsi, depuis 2020, plusieurs États et gouvernements de l'espace francophone ont envisagé ou mis en œuvre des réformes parlementaires significatives. Par exemple, la Géorgie est passée du suffrage universel direct à un régime parlementaire où le Chef de l'État sera désigné par le Parlement. Au Bénin, la loi électorale appliquée pour la première fois en janvier 2023 a consacré le rôle des partis politiques nationaux et amélioré la représentation des femmes à l'Assemblée nationale. La Nouvelle-Calédonie, avant les graves émeutes et la suspension du projet de révision constitutionnelle survenues en 2024, devait possiblement connaître une réforme de son corps électoral. Au Québec, un projet de réforme parlementaire en cours de discussion vise à moderniser les pratiques parlementaires, à améliorer la représentativité démocratique et à accroître la transparence du processus législatif ; un ministère a d'ailleurs été créé pour mener ce dossier en concer-

tation avec les groupes parlementaires et la présidence de l'Assemblée⁵¹.

La promotion du pluralisme, de la diversité culturelle, d'une délibération toujours plus affirmée au sein des institutions parlementaires est un levier de l'enracinement de la démocratie et de l'État de droit dans les pays de l'espace francophone, contribuant à faire des Parlements nationaux et provinciaux le premier des contre-pouvoirs politiques, auquel s'ajoutent ceux émanant de la société civile ainsi que les autres contre-pouvoirs de régulation dans l'État de droit.

À LA RECHERCHE DE PLUS DE RÉGULATION DANS L'ÉTAT DE DROIT

L'objectif promu par le Chapitre 4 point A.1 de la Déclaration de Bamako est celui du renforcement « *des capacités des institutions de l'État de droit, classiques ou nouvelles (...) en vue de les faire bénéficier de toute l'indépendance nécessaire à l'exercice impartial de leur Mission* ». La réalisation de cet objectif suppose une réflexion sur les développements nouveaux de domaines et modalités de régulation d'activités humaines dans un objectif de préservation de l'intérêt public. Principalement liées à la défense de droits et libertés fondamentaux et/ou à l'encadrement de secteurs économiques, elles ont cette particularité de concerner des domaines sensibles (vie privée, liberté d'expression, droits fondamentaux, processus électoraux, etc.) qui doivent être protégés des groupes d'intérêt et du pouvoir politique. De plus, les développements technologiques ont bouleversé certains usages influant sur le champ des libertés fondamentales qui s'est accru et qui impose une régulation et une protection de ce nouvel espace, notamment au regard de l'expertise technique nécessaire à la prise de décision, parfois dans des délais contraints. La promotion des institutions de l'État de droit passe par l'identification de ces institutions « nouvelles » que sont les autorités de régulation, quels que soient les statuts que leur donnent les Constitutions des pays francophones (autorités publiques, autorités indépendantes, autorités administratives...) et qui interviennent dans les nouveaux champs des droits de l'Homme, de troisième, voire quatrième génération. Ces autorités non seulement se multiplient dans les États francophones, l'éclatement des domaines de

⁵¹ Contribution APF.

régulation justifiant le déploiement des institutions les garantissant, mais voient également leurs attributions progressivement élargies pour permettre une régulation efficace.

C'est ainsi que les pays de l'espace francophone ont progressivement instauré des autorités de protection des données personnelles en réponse à l'augmentation des atteintes à la vie privée liées notamment au développement des nouvelles technologies, du numérique et à l'utilisation de plus en plus importante des données à caractère personnel dans les modèles de développement des entreprises numériques. On dénombre aujourd'hui, dans les États et gouvernements membres, 64 autorités compétentes. Les pays qui n'ont pas encore ce type d'autorité disposent néanmoins la plupart du temps d'une législation en la matière (Congo, Égypte, Guinée, Laos, Louisiane, Madagascar, Mauritanie, Sainte-Lucie, Seychelles, Togo, Vietnam⁵²). Une marge de progrès réside dans la dotation par chaque État et gouvernement d'une législation robuste et d'une autorité de protection des données personnelles opérationnelle, dotée des pouvoirs et moyens à la hauteur de ses tâches. Pour appuyer cette démarche, il existe des réseaux de coopération ou des organes de gouvernance visant à harmoniser les pratiques ou normes en matière de protection des données personnelles et à faciliter l'échange d'informations entre les autorités nationales. C'est le cas, par exemple, des autorités de régulation francophones qui ont décidé de mettre en commun leur savoir à travers l'Association francophone des autorités de protection des données personnelles (AFAPDP)⁵³, créée en 2007, afin de faciliter les échanges de pratique en la matière, de renforcer leurs capacités et de constituer un pôle d'expertise autour d'une langue commune, et ainsi de contribuer au renforcement de l'État de droit au sein de l'espace francophone.

L'analyse est transposable au secteur des médias et de la communication, autre champ de régulation nécessaire à la consolidation de l'État de droit et à la préservation d'un espace public sain, particulièrement dans son versant numérique. En effet, la montée en puissance ces dernières années de nouveaux acteurs dans l'écosystème de l'information, notamment certaines plateformes numériques dominantes, a profondément modifié les modalités

d'accès à l'information, d'expression et d'interaction entre individus et communautés, et diversifié les types de supports et de contenus disponibles. Autant de bouleversements qui ont fait émerger de nouvelles menaces pour l'État de droit et la démocratie telles que la désinformation et les discours haineux, et qui ont renforcé la nécessité de préserver l'intégrité de l'information et de promouvoir un pluralisme des courants d'expression, notamment lors des périodes électorales.

Dans ce contexte, les médias et les plateformes numériques peuvent jouer un rôle crucial afin de favoriser la participation des citoyens au processus démocratique et éclairer leurs choix en délivrant une information indépendante, fiable et de qualité. C'est dans cet esprit que l'OIF a contribué à l'élaboration d'initiatives internationales majeures visant à préserver l'intégrité de l'information⁵⁴ et à renforcer la gouvernance des plateformes numériques⁵⁵, notamment en soulignant le rôle central des autorités de régulation des médias. Œuvrant en faveur de Missions d'intérêt général telles que l'accès équitable des candidats en période, l'équilibre et la diversité de l'information ou la protection des jeunes publics, ces autorités ont souvent le rang d'organes constitutionnels ou de rang législatif (sans pour autant exclure parfois leur création par simple décret), démontrant le caractère sensible de cette régulation lié fondamentalement à la liberté d'expression. C'est ainsi que la plupart des États membres de l'OIF se sont dotés d'une institution de régulation des médias – voire de deux, comme en Côte d'Ivoire, avec la Haute Autorité de la communication audiovisuelle d'un côté et l'Autorité nationale de la presse de l'autre⁵⁶ ; ou de plusieurs, comme en Suisse, où, à côté de l'Office de la communication, d'autres instances comme l'Autorité indépendante d'examen des plaintes en matière de radio et de télévision ou le Conseil suisse de la presse assument des tâches de régulation⁵⁷.

Derrière les disparités géographiques, qui tiennent tant à des cadres réglementaires et législatifs différents qu'à un champ de compétence variable, des traits communs émergent notamment quant aux objectifs de la régulation sur le plan de la responsabilisation des acteurs médiatiques, de la promotion de la bonne gouvernance démocratique, des actions

⁵² Décompte fait à partir du tableau recensant l'existence ou non d'autorités de protection des données personnelles dans les États francophones, voir contribution AFAPDP.

⁵³ <https://www.afapdp.org>.

⁵⁴ <https://www.francophonie.org/integrite-information-la-francophonie-aux-avant-postes-regulation-mondiale-numerique-3187>.

⁵⁵ <https://www.francophonie.org/comment-mieux-reguler-les-plateformes-numeriques-2627>.

⁵⁶ Contribution Côte d'Ivoire, REFRAM.

⁵⁷ Contribution Suisse, REFRAM.

en faveur du bon déroulement des processus électoraux ou à l'ouverture des médias au pluralisme et à la diversité des courants d'expression et à la parole citoyenne. Autant d'objectifs qui sont portés par le Réseau francophone des régulateurs de médias (REFRAM)⁵⁸ qui, réuni à Abidjan en avril 2024, a permis l'adoption d'un protocole d'engagement des plateformes numériques afin de renforcer les politiques de modération de contenus et de transparence ainsi que le dialogue avec les membres du REFRAM sur ces sujets.

Le développement des contre-pouvoirs de régulation passe enfin par le recours aux Médiateurs et aux Ombudsmans (22 sur le continent européen, 9 sur le continent américain, 22 sur le continent africain, soit 53 Médiateurs et Ombudsmans dans l'espace francophone⁵⁹). Médiation et régulation sont à cet égard intrinsèquement liées. Les Ombudsmans et les Médiateurs travaillent à la protection des droits de l'Homme, notamment par le contrôle de la qualité de l'action administrative et du rapport du citoyen-usager avec l'administration et, plus largement, tout organisme chargé d'une Mission de service public⁶⁰. En effet, les Ombudsmans et les Médiateurs interviennent sur une panoplie de sujets liés aux services publics, comme l'accès aux documents administratifs, le respect des délais administratifs ou l'ajustement d'indemnités financières. Ces exemples ne reflètent qu'un mince échantillon des réclamations puisque chaque institution œuvre dans un contexte qui lui est propre.

L'accroissement des contre-pouvoirs de régulation des secteurs sensibles liés aux libertés fondamentales s'ajoute aux contre-pouvoirs juridictionnels, politiques et de la société civile, déployant une régulation multidimensionnelle et polymorphe dans l'État de droit, conformément à l'engagement du Chapitre 4 de la Déclaration de Bamako. Si les progrès sont indéniables sur ce plan-là, la vigilance reste de mise, de surcroît dans des contextes constitutionnels troublés et dans les moments de crise de la démocratie, pour que ces institutions de contrôle dans l'État de droit fonctionnent en toute indépendance et transparence.

⁵⁸ <https://www.refram.org>.

⁵⁹ Données établies à partir des informations du site de l'AOMF (Association des Ombudsmans et Médiateurs francophones), les États fédéraux disposant possiblement de Médiateurs ou d'Ombudsmans dans les États fédérés en plus du Médiateur ou de l'Ombudsman à l'échelon fédéral.

⁶⁰ Contribution AOMF.



LA TENUE D'ÉLECTIONS LIBRES, FIABLES ET TRANSPARENTES

L'élection, en tant que procédure légitime de dévolution apaisée du pouvoir, est au cœur des engagements souscrits dans la Déclaration de Bamako. Les États et gouvernements ont réaffirmé leur adhésion au principe selon lequel « *la démocratie exige, en particulier, la tenue, à intervalles réguliers, d'élections libres, fiables et transparentes* » (Chapitre 2, point 3). De plus, il est stipulé que la démocratie est « *incompatible avec "une 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"* » (Chapitre 2, point 4). Ce qui suppose que, pour préserver la démocratie, « *la Francophonie condamne les coups d'État et toute autre prise de pouvoir par la violence, les armes ou quelque autre moyen illégal* » (Chapitre 3, point 5). Le point commun à tous les constats, qui oscillent à chaque période entre acquis indéniables et régressions récurrentes, est que depuis plus de trente ans, la Francophonie s'est ainsi engagée à la fois sur le terrain de la prévention et de la gestion des conflits électoraux, ainsi qu'à renforcer les capacités des organes de gestion des élections (OGE), y compris en période de transition, et appuyer leurs efforts de planification et de mise en œuvre des opérations électorales.

L'ORGANISATION DES ÉLECTIONS : LA RECHERCHE DE SÉCURISATION DU CADRE JURIDIQUE

L'actualisation des cadres juridiques électoraux est une préoccupation constante. S'il n'existe pas « *de mode d'organisation unique de la démocratie* » (Chapitre 3, point 2), les élections sont néanmoins le fondement et le moyen de consolidation de la démocratie représentative. Prévenir les irrégularités et éviter qu'elles ne débouchent sur des crises électorales constitue dès lors un enjeu majeur. Dans cette perspective, le rôle des organes de gestion des élections et leur capacité à maintenir leur indépendance et leur impartialité dans la défense de l'État de droit demeurent un aspect essentiel dans la bonne conduite des élections. En assumant ses responsabilités lors de l'élection présidentielle de 2024, le Conseil constitutionnel du Sénégal a rappelé l'importance cruciale d'une administration et d'une justice impartiales comme garantie de la légitimité des processus électoraux.

DYNAMIQUE ÉLECTORALE DANS L'ESPACE FRANCOPHONE

L'année 2024 est une année record en matière d'élections au niveau mondial, qui se distingue par la fréquence des consultations nationales (présidentielles et/ou législatives) et locales dans l'espace francophone, et, en conséquence, par le nombre de citoyens appelés aux urnes. Elle marque le point d'orgue d'un rythme électoral soutenu ces dernières années.

Ces quinze dernières années, au sein des États francophones du continent européen, la Belgique a organisé quinze élections, incluant trois européennes, trois législatives et trois régionales. La France a vu onze élections, dont trois présidentielles et trois législatives. La Roumanie a tenu douze scrutins, comprenant trois présidentiels et trois législatifs. En Amérique, le Canada a réalisé neuf élections, comprenant trois fédérales générales et six au Québec, dont trois générales provinciales. En Asie, le Cambodge a organisé cinq élections. En Afrique, le rythme électoral est particulièrement dense en raison du grand nombre d'États membres. En Afrique

du Nord, le Maroc a connu six scrutins, dont trois législatifs, tandis que la Tunisie en a vu six, incluant deux présidentielles et deux législatives. En Afrique subsaharienne, le Bénin a tenu sept élections, comprenant deux présidentielles et trois législatives. Le Burkina Faso a organisé cinq élections, dont deux présidentielles et deux législatives. Le Burundi a réalisé six élections, incluant deux présidentielles, deux législatives et deux locales. Enfin, la Côte d'Ivoire, Djibouti et le Gabon ont chacun connu six élections, dont deux présidentielles, deux législatives et deux municipales⁶¹.

Le Chapitre 2 point 3 de la Déclaration de Bamako dispose que les élections doivent être tenues à intervalle régulier. Néanmoins, la résurgence des coups d'État, notamment, conduit au report des élections ou au décalage du chronogramme électoral. C'est le cas au Burkina Faso, où les deux coups d'État, en janvier et octobre 2022, ont reporté à une date inconnue encore la tenue de l'élection présidentielle⁶². De même, au Gabon, depuis le coup d'État d'août 2023, aucune instance électorale n'existe, et aucune date n'a été arrêtée pour une élection présidentielle⁶³. En Guinée, à la suite de l'élection présidentielle de 2020, l'armée a réalisé un coup d'État en septembre 2021. La Commission électorale nationale indépendante (CENI) a été dissoute, et des réformes sont en cours pour l'institution d'un organe de gestion des élections, sans qu'aucune date ne soit encore fixée⁶⁴. Le Mali a, quant à lui, connu trois coups d'État, pour les plus récents en 2020 et 2021. En 2023, le régime militaire a créé une nouvelle Autorité indépendante de gestion des élections, mais, après le référendum constitutionnel du 18 juin 2023, les élections de sortie de transition ont été reportées à plusieurs reprises, sans date précise à ce jour. En République centrafricaine, les élections municipales sont reportées depuis plusieurs années. Enfin, Haïti vit une crise politique, institutionnelle et sécuritaire très importante depuis 2021, sans plus aucun élu en poste. Le Conseil électoral provisoire est en cours de formation avec la nomination de ses membres, lancée en juillet 2024.

⁶¹ Recef.org.

⁶² Contribution RECEF.

⁶³ *Ibid.*

⁶⁴ *Ibid.*

Ce rythme électoral intense dans les différents espaces francophones témoigne de l'enracinement de l'élection comme standard de désignation des gouvernants, malgré l'augmentation de changements anticonstitutionnels de gouvernement qu'ont pu connaître certains pays de l'Afrique de l'Ouest et centrale ces trois dernières années. Ces régressions appellent à toujours plus de mobilisation pour sécuriser des cadres électoraux qui promeuvent des transitions de pouvoir paisibles et qui reflètent la volonté des peuples, y compris l'enregistrement des électeurs et la Constitution d'un fichier électoral permanent et régulièrement mis à jour.

LA MISE À JOUR D'UN FICHER ÉLECTORAL INCLUSIF ET CRÉDIBLE

L'importance de maintenir un climat politique apaisé et la confiance de tous les acteurs dans le processus électoral justifie la nécessité d'un fichier électoral qui satisfasse toutes les parties prenantes. La pérennisation d'un fichier électoral est en effet fondamentale pour garantir que toute personne jouissant de ses droits civils et politiques puisse participer à la gestion des affaires publiques. Chaque citoyen doit avoir le droit et la possibilité de voter aux élections et aux référendums dans des conditions égales. Ce droit ne peut être restreint que sur la base de critères objectifs et raisonnables établis par la loi. Il est donc crucial de disposer d'une liste électorale fiable et inclusive, étroitement liée à la mise à jour de l'état civil, conformément au Chapitre 4 point B.7 de la Déclaration de Bamako aux termes duquel les États s'engagent à « *mettre l'accent sur l'établissement d'un état civil et de listes électorales fiables* ». L'enjeu est considérable, car des élections manquant de transparence et de crédibilité peuvent résulter d'une mauvaise gestion des listes électorales. Un fichier électoral fiable et stabilisé est essentiel à l'organisation d'une élection crédible, et pour réduire les risques de contestation.

Certains États, tels que le Cabo Verde et la France, pratiquent une mise à jour continue et automatique des listes électorales. Au Cabo Verde, un recensement électoral permanent est en place, tandis qu'en France, le répertoire électoral unique est actualisé continuellement et permet une mise à jour automatisée des décisions des communes (ou des consulats pour la diaspora), des inscriptions et des radiations⁶⁵. De même, au Québec, la liste électorale permanente est mise à jour quotidiennement grâce aux différents fichiers de l'État et aux informations fournies par les électeurs eux-mêmes⁶⁶.

D'autres États, comme le Cameroun, procèdent à la mise à jour des listes électorales principalement à l'occasion des scrutins. Enfin, certains pays préfèrent une mise à jour régulière indépendante des échéances électorales. Par exemple, au Cambodge, conformément à l'article 45 de la loi sur les élections législatives, où le Comité national électoral examine et valide la liste électorale chaque année, du 1^{er} mai au 31 juillet⁶⁷. Au Canada, le Registre national des électeurs est périodiquement mis à jour avec des données provenant de diverses sources étatiques. Madagascar et Maurice adoptent des approches similaires, avec des révisions annuelles et des refontes périodiques de leurs listes électorales.

Ces opérations de mise à jour sont indispensables pour garantir des élections inclusives et crédibles. Elles s'accompagnent souvent de réformes du cadre juridique électoral visant à améliorer la représentativité et la transparence du processus électoral. C'est dans ce cadre que l'OIF continue de mettre à disposition de ses États membres son expertise en matière de mise à jour et d'audit de fichier électoral, comme au Togo et à Madagascar.

L'ENJEU DES RÉFORMES ÉLECTORALES

Réformer les règles électorales, les adapter à la réalité sociopolitique et sécuriser le processus électoral est un enjeu majeur. Elles doivent être conçues pour garantir la participation égale des citoyens aux affaires publiques, ainsi que le prévoient la Déclaration universelle des droits de l'Homme et le Pacte international relatif aux droits civils et politiques, qui soulignent l'importance d'élections « authentiques » permettant la libre et égale représentation des citoyens. À condition, d'une part, que les réformes ne soient pas synonymes de changements incessants de la règle du jeu à l'occasion de chaque consultation ; et, d'autre part, que ces réformes n'aboutissent pas à un foisonnement juridique suscitant inévitablement des confusions, voire des contradictions qui se répercuteraient sur la gestion du processus électoral. La tendance observée est néanmoins celle de la stabilisation de la législation électorale et de la consolidation des dispositifs adoptés. Parmi les 34 États et gouvernements membres ayant répondu au questionnaire de la DAPG (soit 63 % des États et gouvernements membres de plein droit) et membres du Réseau des compétences électorales francophones (RECEF), 27 ont indiqué ne pas avoir connu de modifications de la législation électorale ces cinq

⁶⁵ RECEF, contribution de la France. Une partie des radiations peut aussi provenir des tribunaux, des hôpitaux...

⁶⁶ RECEF, contribution du Québec.

⁶⁷ RECEF, contribution du Cambodge.

dernières années, soit 79 %. Certains pays ont néanmoins procédé à des révisions de leur législation sur cette même période, principalement pour accroître la représentativité, notamment en prévoyant des modalités de parrainage, et à la recherche d'une plus grande transparence dans le processus électoral, tant pour la répartition des sièges que dans les modalités de dépouillement.

Ainsi, au Bénin, où dans le nouveau code électoral de 2024 les récentes lois successives ont introduit l'organisation des élections générales durant une même année, l'institution du parrainage pour l'élection présidentielle, une meilleure répartition des sièges des députés et des conseillers communaux, l'informatisation de la liste électorale et la réforme de la Commission électorale nationale autonome (CENA).

En 2019, le Canada a adopté une loi sur la modernisation des élections pour encadrer les dépenses des tiers et améliorer l'accessibilité et la participation électorale⁶⁸. Au Cambodge, les conditions d'éligibilité ont été modifiées, exigeant que les candidats aient voté aux deux dernières élections générales. Depuis 2019, la France a modifié six lois sur l'organisation des élections, notamment concernant le vote par correspondance des personnes détenues pour renforcer l'inclusivité du processus et le financement des campagnes électorales pour en améliorer la transparence.

Si, à Madagascar, le dernier changement de la législation électorale date de 2018, plusieurs bonnes pratiques se sont développées postérieurement. Ainsi, la promotion du cadre d'information et d'échanges, sorte de plateforme réunissant tous les acteurs au processus électoral, permettant d'échanger sur le déroulement et la gestion du processus. Également, la promotion de l'éducation des acteurs pour mettre en pratique les dispositifs de transparence, comme l'affichage des procès-verbaux le jour du dépouillement des votes sur la porte des Bureaux de vote, le dépôt du compte de campagne à l'organe chargé du suivi des sources de financement des fonds de campagne ; ou la mobilisation des entités pour la promotion de l'équité, neutralité et inclusivité (Commission nationale indépendante des droits de l'Homme, le Conseil du Fampihavanana Malagasy⁶⁹...).

À Maurice, bien qu'aucune modification n'ait été apportée aux lois électorales concernant l'inscrip-

tion des électeurs ou le financement des partis politiques, des amendements ont été adoptés pour permettre le dépouillement des votes le jour même des élections des Conseils de village en 2020 et de l'Assemblée régionale de Rodrigues en 2022. Enfin, au Sénégal, des réformes substantielles ont été apportées de 2019 à 2023, notamment concernant les parrainages et les conditions d'éligibilité des candidats. Le parrainage y a ainsi connu une généralisation avec, en plus du parrainage citoyen, deux autres modes de parrainages politiques mis en place : le parrainage des élus locaux (maires et conseillers) et le parrainage des parlementaires (députés)⁷⁰.

LE FINANCEMENT PUBLIC DES ÉLECTIONS ET DES PARTIS POLITIQUES

Pour garantir que l'organisation des élections s'effectue dans une « *transparence totale* » au sens du Chapitre 4 point B de la Déclaration de Bamako, encore faut-il « *prendre les mesures nécessaires pour s'orienter vers un financement national, sur fonds public, des élections* » (Chapitre 4 point B.11). Tout en respectant la nécessité d'un financement national, il convient néanmoins de relever que le choix des modalités de financement n'est pas guidé par des principes particuliers, tant que celui-ci n'interfère pas avec l'indépendance et l'autonomie des organes de gestion des élections, touchant par essence à la souveraineté de l'État.

S'agissant par ailleurs de la possibilité de permettre aux partis politiques de « *bénéficier de financements de budgets de l'État* » (Chapitre 4 point B.10), cette question prioritaire de la Déclaration de Bamako avait été au cœur d'une réflexion du RECEF. Le Réseau relevait à cet égard la variété des modèles de financement dans l'espace francophone et soulignait que « *le financement politique est une combinaison de revenus publics directs ou indirects, de revenus privés de personnes physiques ou de personnes morales, et d'autofinancement* », un certain équilibre étant souhaitable dans les sources de financement public et privé « *pour permettre aux partis politiques de faire campagne sans dépendre uniquement du financement public, ce qui pourrait les éloigner des préoccupations des citoyens, tout en préservant leur indépendance par rapport aux donateurs privés* »⁷¹.

Sur les 34 États et gouvernements membres du

⁶⁸ Contribution du Canada, REFRAM.

⁶⁹ Contribution de Madagascar, RECEF.

⁷⁰ Ces données sont extraites et analysées à partir des contributions nationales transmises au RECEF et de la contribution du RECEF au questionnaire adressé par la DAPG.

⁷¹ Séminaire international d'échange tenu à Cotonou, les 20 et 21 mars 2017, « Un financement politique et des dépenses électorales équitables et transparentes » https://recef.org/wp-content/uploads/Rapport_Cotonou-final.pdf.

RECEF, seuls quatre États (Comores, Madagascar, Maurice et Sénégal), soit 11,7 %, ne prévoient pas de financement public des partis politiques⁷². Les autres États disposent de législations dans ce sens, illustrant cette tendance forte dans l'espace francophone à l'adoption de cadres juridiques régissant le financement des campagnes électorales tout en incarnant une réelle diversité des modalités choisies. À titre d'exemple, au Cabo Verde, le financement des partis politiques est prévu dans le régime juridique des partis, la subvention donnée par l'État (annuelle et versée mensuellement) étant distribuée proportionnellement au nombre de suffrages obtenus lors des dernières élections législatives⁷³.

En Côte d'Ivoire, le financement public est prévu par la loi et la Constitution. Une première subvention est affectée aux partis et groupements en fonction du nombre de suffrages exprimés lors des élections législatives. Une deuxième subvention est affectée proportionnellement au nombre de sièges obtenus. La troisième est versée aux groupes parlementaires en fonction du nombre de sénateurs ou députés inscrits

en leur sein. Pour l'élection présidentielle, les candidats bénéficient d'une subvention exceptionnelle dont le montant est inscrit dans la loi de finances de l'année, le financement étant accordé aux candidats qui ont recueilli au moins 10 % des suffrages exprimés⁷⁴.

Au Cambodge, les articles 27 à 29 de la loi sur les partis politiques prévoient que les revenus des partis proviennent des cotisations des membres et de toute forme de commerce légal. L'État peut allouer à tous les partis politiques une somme égale provenant du budget national à utiliser uniquement dans les campagnes électorales pour les élections législatives, sous réserve d'obtenir au moins 3 % des suffrages. Il est en outre désormais interdit aux partis d'accepter des contributions sous toute forme que ce soit de toute institution publique, entreprise publique, organisation non gouvernementale ou association⁷⁵.

Enfin, au Québec, le mode de financement privilégié est le financement populaire et public consécutivement à deux grandes réformes⁷⁶ qui ont touché l'encadrement du financement⁷⁷.

ORGANES DE GESTION DES ÉLECTIONS ET RENFORCEMENT DES CAPACITÉS

La fiabilisation des processus électoraux, visant à garantir des scrutins libres, fiables et transparents, nécessite un pilotage par une institution de contrôle qui agisse de manière professionnelle et indépendante. Les rapports successifs sur l'état des pratiques de la démocratie, des droits et des libertés dans l'espace francophone montrent un mouvement constant de création de telles institutions, dont les premières sont antérieures à l'adoption de la Déclaration de Bamako⁷⁸. Les États et gouvernements membres se sont engagés à « *s'assurer que l'organisation des élections, depuis les opérations préparatoires et la campagne électorale jusqu'au dépouillement des votes et à la proclamation des résultats, y inclus, le cas échéant, le contentieux (...) relève de la compétence d'organes crédibles dont*

l'indépendance est reconnue par tous ». Cela a incité certains États à mettre en place des organes de gestion des élections, généralement sous forme de Commissions électorales indépendantes ou de structures mixtes, mais aussi avec un modèle gouvernemental. Le modèle le plus répandu reste celui de la Commission électorale indépendante, prévalant sur le continent africain et continuant à se développer ces dernières années. Sur les 34 États et gouvernements membres du RECEF, 67,6 % d'entre eux ont instauré une Commission électorale indépendante. Dans certains pays, la gestion des élections est partagée entre des ministères et une autorité indépendante. Par exemple, des systèmes mixtes sont applicables dans de nombreux pays, dont le Cabo Verde et le Sénégal. D'autres pays confient la

⁷² Le décompte et la proportion sont établis à partir du tableau « Comparaison du financement des partis politiques RECEF 2017 » croisé avec les réponses des États au questionnaire envoyé par la DAPG.

⁷³ Contribution du Cabo Verde, RECEF.

⁷⁴ Contribution de la Côte d'Ivoire, RECEF.

⁷⁵ Contribution du Cambodge, RECEF.

⁷⁶ Les réformes datent de 1977 et 2010-2012, selon la contribution du RECEF au questionnaire adressé par la DAPG.

⁷⁷ Les analyses reposent sur les données transmises par le RECEF sur la base des réponses nationales au questionnaire adressé par la DAPG.

⁷⁸ Pour la référence la plus récente, voir le Rapport 2022 préc., p. 24.

gestion des élections à des structures administratives telles que les ministères de l'Intérieur, comme en Belgique, à Djibouti, en France et au Maroc.

La complexité et les compétences spécialisées requises pour la gestion électorale peuvent justifier la nécessité d'institutions spéciales. L'indépendance des OGE, c'est-à-dire leur capacité à exercer leurs fonctions sans influence extérieure, est cruciale, quel que soit le modèle. L'OIF s'est mobilisée pour accompagner, à leur demande, le renforcement des capacités des OGE.

L'OIF continue ainsi l'accompagnement et le renforcement des capacités des organes, acteurs clés impliqués dans les élections, comme à Madagascar, en Guinée, et au Togo. Le déploiement de Missions électorales de la Francophonie (MEF) contribue aussi au renforcement constant de la qualité des processus électoraux dans l'espace francophone.



UNE VIE POLITIQUE APAISÉE

Le besoin d'une vie politique apaisée, au sens du troisième engagement du Chapitre 4 de la Déclaration de Bamako, concerne à des degrés variables les différents États de l'espace francophone. La dynamique a pu être régulièrement saisie par les Rapports successifs sur *l'état des pratiques de la démocratie des droits et des libertés dans l'espace francophone* autorisant à dresser un bilan plutôt contrasté de cet engagement encore aujourd'hui. D'un côté, de nombreux et nouveaux leviers sont mobilisés pour permettre une meilleure appropriation de la culture constitutionnelle et une intériorisation toujours plus poussée de la vie démocratique. D'un autre, des périodes d'instabilité politique, allant parfois jusqu'à la rupture de l'ordre constitutionnel, sont des signaux de mise à distance des normes et valeurs de l'État de droit. L'objectif d'une vie politique apaisée portée par l'OIF est rappelé avec force au Chapitre 2 point 6 en considérant que « *la démocratie requiert la pratique du dialogue à tous les niveaux aussi bien entre les citoyens, entre les partenaires sociaux, entre les partis politiques, qu'entre l'État et la société civile (...)* ». Il ne saurait donc y avoir de mise en place ni de consolidation de la démocratie, et donc de promotion d'une vie politique enrichie, sans la mobilisation de tous les acteurs. Partant de cette exigence, la Francophonie promeut la diversité de mécanismes nécessaires à la meilleure implication des populations dans la vie politique. Évaluer la mise en œuvre de l'engagement « pour une vie politique apaisée » en 2024 suppose de s'intéresser aux nouvelles expériences de dialogue politique, à travers les enjeux de la participation et du renouvellement des cadres de concertation, tout autant que de saisir les menaces susceptibles de freiner l'élan démocratique.

| L'ENJEU DE LA PARTICIPATION CITOYENNE

Il n'y a pas nécessairement de corrélation entre l'état de la démocratie et le taux de participation électorale. Néanmoins, le phénomène d'érosion électorale observé dans la plupart des pays de l'espace francophone, en grande partie lié à l'affaiblissement du lien de confiance entre gouvernants et gouvernés et aux failles de la démocratie représentative, suppose de penser une nouvelle manière d'impliquer les populations, notamment dans une démarche plus inclusive, porteuse de davantage de considération.

LA LUTTE CONTRE LE DÉSINTÉRÊT ÉLECTORAL

La récurrence des scrutins nationaux et locaux évoquée précédemment ne va pas nécessairement de pair avec un accroissement de la participation électorale. La multiplication des consultations populaires peut s'accompagner d'un essoufflement de la participation qui se manifeste par une hausse de l'abstention sans cesse en progression dans la plupart des pays, quelle que soit la région francophone concernée. Ce phénomène d'érosion démocratique a notamment été documenté dans le *Rapport 2022 sur l'état des pratiques de la démocratie, des droits et des libertés dans l'espace francophone*⁷⁹. La tendance à l'abstention électorale observée lors des scrutins précédents semble se confirmer également pour certains qui se sont tenus entre 2022 et 2024⁸⁰ (le taux d'abstention était de 43,35 % lors de l'élection présidentielle au Gabon en 2023 ; il était de 53,65 % pour l'élection présidentielle de 2023 à Madagascar ; de 44,61 % lors de l'élection présidentielle de juin 2024 en Mauritanie ; de 57,35 % aux élections présidentielles et législatives de 2023 en RDC ; de 43,56 % à l'élection présidentielle de 2024 aux Comores⁸¹...). Ce désintérêt citoyen à l'endroit de la chose publique peut s'expliquer par divers facteurs. D'abord, une perception ambivalente des processus électoraux dans certains pays de l'espace francophone : l'enracinement de l'élection ne suscite pas pour autant la confiance des populations à son endroit. Cette érosion découle aussi du fait que dans nombre de pays de l'espace francophone, le multipartisme n'occulte pas la réalité d'un pouvoir

majoritaire ou dominant distillant l'idée que « l'élection [serait] jouée d'avance », derrière l'apparence de compétition électorale. Dans le même sens, et plus spécifiquement au sujet des élections législatives qui interviennent généralement après la présidentielle, le sentiment selon lequel l'essentiel est fait une fois que le Président est élu. Ce qui renvoie à l'idée selon laquelle, dans un certain nombre d'États de l'espace francophone, les représentants et l'institution parlementaires n'auraient pas de pouvoirs réels et suffisants pour susciter un véritable enjeu électoral. Enfin, les insuffisances des fichiers électoraux (voir développements supra) contribuent au désaveu des élections, faisant découler mécaniquement l'abstention d'un trop grand nombre de personnes non recensées et non inscrites sur les listes électorales.

Il y a bien sûr des exceptions à ce désintérêt citoyen des élections. Au premier rang desquelles l'élection présidentielle dans certains États, qui mobilise toujours davantage que des scrutins législatifs ou locaux dans la mesure où les électeurs choisissent la plupart du temps directement leur Chef d'État⁸². Ainsi, au Burundi, l'élection présidentielle de 2020 a vu un taux de participation de 87,71 %. Au Canada, le taux de participation aux élections fédérales (qui décident simultanément de l'élection du Chef d'État et du Parlement) se situe autour de 62,4 % en moyenne⁸³. La participation au second tour de l'élection présidentielle de 2022 en France était de 71,9 % ; le taux de participation à l'élection présidentielle de mai 2024 au Tchad s'élevait à 75,78 % ; à 98 % lors de l'élection présidentielle de 2024 au Rwanda ; ou encore à 61,3 % lors de la dernière élection présidentielle au Sénégal en 2024⁸⁴. Autre facteur de rebond, le sursaut citoyen pour empêcher un parti politique considéré par d'autres acteurs politiques comme « non républicain » d'arriver au pouvoir. Ainsi, les élections législatives de 2024 en France ont-elles vu une participation en forte hausse au premier tour et au second tour avec un taux de 66,7 %, le plus fort taux de participation depuis 1997. Un autre facteur explicatif à des participations élevées découle directement et mécaniquement du caractère obligatoire du vote, comme en Belgique

⁷⁹ Rapport 2022, préc., pp. 29 et 39.

⁸⁰ Plusieurs élections ne se sont pas encore déroulées au moment de la rédaction de ce Rapport (Rapport 2024).

⁸¹ Calculs réalisés à partir des données disponibles sur le site recef.org.

⁸² *Contra*, nombre d'élections présidentielles connaissant des taux relativement faibles de participation. Le taux de participation au deuxième tour de l'élection présidentielle de 2019 en Roumanie était de 49,8 % (contribution CNF Roumanie) ; le taux de participation à l'élection présidentielle au Bénin en 2021 était de 50,6 % (recef.org) ; de 53,85 % au Cameroun lors de l'élection présidentielle de 2018 (recef.org) ; de 56,6 % au Gabon lors de l'élection présidentielle de 2023 (recef.org) ou de 55,39 % lors de l'élection présidentielle de 2024 en Mauritanie (recef.org).

⁸³ Contribution CNF Canada.

⁸⁴ Ces chiffres sont issus des informations disponibles sur le site du RECEF à l'adresse : <https://recef.org/membres/liste-des-membres>.

ou au Luxembourg. Ainsi le taux de participation aux élections législatives de juin 2024 en Belgique était-il de 87,42 %.

Ce constat justifie pleinement d’instaurer des dispositifs pour corriger le phénomène de l’abstention, qu’elle soit électorale ou plus générale à l’égard de tous les processus de décisions publiques. Le renforcement des politiques d’inclusivité est certainement l’un des leviers porteurs en Francophonie.

LA PROMOTION DE L’INCLUSIVITÉ

L’inclusivité est étroitement liée à la représentation et, partant, à l’adhésion de la population à la décision. Des institutions, une société politique, des pouvoirs publics plus inclusifs favorisent en effet l’implication citoyenne dans la mesure où chacun se sent représenté et visible. C’est pourquoi l’OIF œuvre à l’instauration des mécanismes qui permettent de promouvoir et d’encourager la participation inclusive aux processus électoraux et décisionnels de certaines catégories de la population, notamment les femmes et les jeunes. Les États et gouvernements membres s’en font l’écho en prévoyant différents dispositifs, normatifs et procéduraux, permettant de consolider cette participation. C’est ainsi que le principe d’inclusivité est consacré dans les droits et politiques de certains pays francophones.

Au Canada, par exemple, le gouvernement fédéral met en place des politiques afin de renforcer la représentation de toutes les couches de la population à tous les échelons du gouvernement. Plus spécifiquement concernant les femmes, lors des dernières élections, 103 femmes ont été élues députées au Parlement du Canada, ce qui représente un pourcentage de 30,5 %. Le gouvernement fédéral est paritaire depuis 2015⁸⁵. Quant à la Cour suprême, elle est composée d’une majorité de femmes. Plus généralement, parmi les 1 190 juges de nomination fédérale, 550 sont des femmes⁸⁶, traduisant l’engagement du gouvernement envers une magistrature diversifiée, qui reflète mieux la composition du pays. Concernant les jeunes, le Canada a créé le Secrétariat de la jeunesse afin de renforcer la diversité et l’inclusion, de même que le Conseil jeunesse du Premier ministre est un groupe engagé et diversifié

de jeunes provenant de toute l’étendue du pays qui offre des Conseils au gouvernement du Canada⁸⁷. La Constitution de la Roumanie, quant à elle, consacre le principe d’égalité et d’inclusivité dans plusieurs dispositions, notamment aux articles 4 et 16. La protection des minorités nationales est aussi expressément consacrée en plusieurs points de la Constitution. Par ailleurs, un changement législatif majeur est intervenu en 2022 concernant les personnes en situation de handicap pour mettre le droit en conformité avec les exigences d’inclusion découlant de la Convention relative aux droits des personnes handicapées entrée en vigueur en 2008⁸⁸. En Suisse, l’égalité des genres est assurée en vertu de la loi fédérale sur l’égalité entre femmes et hommes. À ce jour, le Conseil fédéral est composé de 42,9 % de femmes, et les deux chambres du Parlement respectivement de 38,5 % et 34,8 % de femmes. L’égalité des droits et la représentation des minorités linguistiques, de genre et d’âge y sont encouragées, ce qui nécessite une sensibilisation et une information sur les enjeux de représentation politique afin de changer les mœurs sociétales en profondeur⁸⁹.

La mise en œuvre de procédures de discrimination positive ou de quotas peut être un levier pour pousser la représentation de certaines catégories de la population (communautés autochtones, femmes, personnes en situation de handicap, minorités ethniques ou religieuses...) dans les instances décisionnelles. Plusieurs pays de l’espace francophone ont ainsi entrepris une politique volontariste en faveur de l’inclusivité, notamment des groupes ethniques ou autochtones, des femmes et parfois des jeunes, en consacrant différents quotas principalement dans le cadre de l’accès aux fonctions électives, voire des sièges réservés. Cette tendance forte à la promotion de l’inclusivité par des mesures d’actions positives est à relever dans la mesure où elle contribue à asseoir la diversité et à rendre la prise de décision publique plus représentative de la société⁹⁰.

L’instrument des quotas montre en effet son efficacité quand il ne relève pas de la seule intention sans réelle traduction politique. Ainsi, le Sénégal a fait entrer son Parlement dans la zone paritaire (40 à 60 %) grâce à l’adoption, en 2010, de la loi instituant la parité absolue femmes-hommes. L’effet s’est traduit dans

⁸⁵ Contribution CNF Canada.

⁸⁶ Selon les données du Commissariat à la magistrature fédérale du Canada, consultées le 3 avril 2024, <https://www.fja.gc.ca/appointments-nominations/judges-juges-fra.aspx>.

⁸⁷ Contribution CNF Canada.

⁸⁸ Contribution CNF Roumanie.

⁸⁹ Contribution CNF Suisse.

⁹⁰ Voir en ce sens « L’étude des politiques publiques et cadres juridiques/réglementaires visant à promouvoir la participation des femmes à la vie publique et politique dans l’espace francophone », OIF, 2024, https://www.francophonie.org/sites/default/files/2024-03/OIF_Etude_politiques_et_cadre_juridique_participation_femmes_vie_publique.pdf.

les chiffres des élections législatives qui ont suivi, en 2012, avec un pourcentage de femmes au Parlement passant de 22 % à 42,7 %⁹¹. Au Rwanda aussi, l'impact de la mise en place de quotas de femmes dans les instances politiques a été immédiatement constaté. Dès lors que la Constitution de 2003 a prévu que 30 % des sièges soient réservés aux femmes, la représentation des femmes au Parlement est passée de moins de 10 % à près de 50 %⁹².

La typologie des mécanismes mis en place dans les pays de l'espace francophone révèle une vraie diversité, et les partages d'expérience, accompagnés par l'OIF, sur le renforcement de la participation des femmes et des jeunes à la vie politique sont un moyen efficace de sensibilisation⁹³. C'est parfois en jouant sur un principe de parité sur les listes de candidats afin de présenter un nombre égal de candidats de chaque sexe ou d'alternance des candidatures par sexe que la promotion des femmes aux fonctions électives est favorisée (Belgique⁹⁴, France⁹⁵, Sénégal, Togo, Tunisie⁹⁶). La législation électorale peut également raisonner en matière de quotas (inférieurs à 50 %) pour assurer la promotion des femmes, à titre principal, et d'autres catégories de la population à titre plus accessoire, ces quotas pouvant aussi se traduire par un nombre de sièges réservés au Parlement. Ainsi, le Bénin dispose de 24 sièges exclusivement réservés aux femmes sur 109, chaque liste de circonscription devant permettre la présence d'une femme au minimum quand la Mauritanie en réserve 27. À Djibouti, la loi sur les quotas de 2019 prévoit la règle d'au moins 25 % de l'un ou l'autre sexe dans les postes publics supérieurs. De même, en Côte d'Ivoire, la législation prévoit aussi l'alternance par sexe pour les listes de candidatures aux élections locales ainsi qu'un quota de 2/3 de conseillers régionaux et municipaux autochtones. En Haïti, la loi prévoit l'objectif de 30 % de femmes dans les institutions ; quand, au Tchad,

ce sont sept sièges qui sont réservés aux jeunes alors qu'il n'y a pas de quota électoral en faveur des femmes. La même idée prévaut à Maurice, où tout groupe ou alliance présentant des candidats aux Conseils municipaux ou aux Conseils de village doit s'assurer que pas plus de deux tiers des candidats sont du même sexe. La proportion passe à 36 % de candidatures féminines en Guinée-Bissau. Le quota en faveur des femmes atteint 40 % au Cabo Verde, en Moldavie⁹⁷ et à Sao Tomé-et-Principe en vertu de la loi sur l'égalité adoptée en 2022⁹⁸.

La logique d'inclusivité est poussée encore plus loin au Burundi puisque trois sièges sont réservés aux peuples autochtones, trois députés doivent être de l'ethnie twa en plus de la représentation de 60 % de Hutus et 40 % de Tutsis. Les femmes doivent constituer 30 % de l'Assemblée. Des députés peuvent en plus être cooptés pour respecter les quotas de genre et d'ethnie. Quant au Rwanda, les quotas au sein de l'Assemblée sont réservés aux femmes (24 sièges), aux jeunes (2 sièges) et aux personnes en situation de handicap (1 siège). Enfin, la législation marocaine encourage les femmes et les jeunes à se présenter aux élections législatives en leur consacrant 90 sièges parmi les 395 représentants de la Nation avec 60 sièges pour les femmes et 30 pour les jeunes⁹⁹.

À l'inverse, certains États n'en prévoient pas (il n'y a pas de quotas ni de sièges réservés au Cambodge, au Cameroun¹⁰⁰, au Québec ou en République centrafricaine¹⁰¹, en Suisse¹⁰²) ou n'obligent nullement par la loi à des quotas. Ainsi, au Canada, bien qu'aucun siège ne soit réservé au Parlement pour certains groupes, une application volontaire des quotas en faveur des femmes par les partis politiques est possible¹⁰³ ; tout comme en Roumanie, où un quota électoral volontaire au bénéfice des femmes peut être précisé par les statuts des partis¹⁰⁴.

⁹¹ *Ibid.*, p. 31.

⁹² L'égalité entre les femmes et les hommes au sein des OGE et dans les processus électoraux : défis et pistes d'action pour les organismes de gestion des élections du RECEF, <https://recef.org/wp-content/uploads/RECEF-Rapport-FdF-%C3%A9galit%C3%A9-F-H-VF.pdf>.

⁹³ Voir par exemple les partages d'expérience dans le cadre du processus électoral suisse (2023), <https://www.francophonie.org/suisse-partage-experiences-sur-la-participation-des-femmes-et-des-jeunes-la-vie-politique-2909> ; ou dans le cadre de l'accompagnement du processus électoral au Rwanda (2024), <https://www.francophonie.org/Rwanda-partage-dexperiences-renforcement-participation-femmes-et-jeunes-vie-politique-3280#:~:text=La%20participation%20des%20femmes,que%20leur%20invisibilisation%20dans%20les>.

⁹⁴ Contribution Belgique, REFRAM.

⁹⁵ En France, la Constitution a été révisée en 2000 pour y inscrire le principe de parité défini en ces termes : « *la loi promeut l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et aux fonctions électives* », contribution France, REFRAM.

⁹⁶ Voir les contributions respectives des États, RECEF.

⁹⁷ Contribution Moldavie, REFRAM.

⁹⁸ Ces données sont analysées et extraites des différentes contributions des États reçues et transmises par le RECEF dans sa contribution de synthèse, dans le cadre de la réponse au questionnaire envoyé par la DAPG.

⁹⁹ *Ibid.*

¹⁰⁰ Contribution Cameroun, REFRAM.

¹⁰¹ Données analysées et extraites de la contribution générale du RECEF.

¹⁰² Contribution CNF, Suisse. La mise en place de quotas par l'État peut être un moyen d'atteindre rapidement l'égalité de représentation. En 2023, moins de femmes ont été élues au Conseil national par rapport à 2019, l'évolution n'est donc pas linéaire (cf. contribution précédente).

¹⁰³ Contribution Canada, RECEF.

¹⁰⁴ Contribution CNF, Roumanie.

Gros plan sur l'engagement « La promotion de l'égalité femmes-hommes et l'autonomisation des femmes et des filles »

Lors du XVII^e Sommet de la Francophonie à Erevan, en octobre 2018, la Francophonie s'est dotée d'une nouvelle Stratégie pour l'égalité entre les femmes et les hommes, les droits et l'autonomisation des femmes et des filles. Le projet phare « La Francophonie avec Elles », dont l'objectif est de donner aux femmes et aux filles les moyens de se relever dignement des crises et d'affronter les suivantes en renforçant leur accès au développement économique, à l'éducation, à la santé, et en les protégeant contre toute forme de violence, en est une déclinaison très concrète. Initialement prévu pour une durée de quatre ans, le dispositif a d'ailleurs été pérennisé à la suite de l'adoption, lors de la Conférence ministérielle de la Francophonie tenue à Yaoundé en novembre 2023, d'une Résolution recentrant le mandat du dispositif sur l'autonomisation économique des femmes. Depuis sa création en 2020, ce sont déjà plus de 250 initiatives concrètes qui ont été ainsi soutenues, bénéficiant à près de 57 000 femmes de 34 pays de l'espace francophone¹⁰⁵.

L'engagement pris au paragraphe 7 de la Déclaration de Djerba (XVIII^e Sommet de la Francophonie des 19-20 novembre 2022), aux termes duquel les Chefs d'État et de gouvernement réaffirment leur « engagement à promouvoir l'égalité entre les femmes et les hommes, en tant que valeur universelle et condition essentielle pour atteindre les objectifs de développement durable ; et rappellent leur résolution à progresser dans la mise en place d'actions concertées et lisibles afin de renforcer les droits et l'autonomisation des femmes et des filles, dans l'ensemble des Missions et domaines d'intervention de la Francophonie, en adoptant une approche inclusive et intergénérationnelle », incarne parfaitement cette priorité stratégique forte de l'OIF. À noter que la préoccupation est déclinée au paragraphe 29-h de la Déclaration (« les technologies numériques contribuent à l'égalité entre les femmes et les hommes, tout en protégeant plus efficacement les droits des femmes et des filles face à [leur] utilisation malveillante ») et s'est traduite depuis l'adoption de la Déclaration par deux actions politiques de concertation et d'atelier d'échange ainsi qu'une action programmatique. C'est ensuite le paragraphe 6 de la « Résolution sur les situations de crise, de sortie de crise et de consolidation de la paix dans l'espace francophone » (Djerba, 2022) qui réitère la nécessité d'« encourager l'application de la Résolution 1325, Femmes, paix et sécurité du Conseil de sécurité des Nations unies », pour laquelle, depuis son adoption, une action politique a été recensée et mise en œuvre. On retrouve dans les actions déployées au titre de ces trois engagements les quatre axes de la Stratégie francophone : droits et lutte contre les discriminations et violences ; éducation des filles ; autonomisation économique ; leadership et participation à la prise de décision.

¹⁰⁵ <https://www.francophonie.org/5e-edition-du-fonds-la-francophonie-avec-elles-3119>.

LE RENOUVELLEMENT DES CADRES DE CONCERTATION ET DE DIALOGUE

Les crises et les ruptures de la démocratie, au sens du Chapitre 5 de la Déclaration de Bamako et les situations de statu quo entre recherche de stabilité et absence de nouvelles crises, interrogent à des degrés divers les limites de la démocratie représentative. Un questionnement qui encourage une réflexion sur la construction d'une démocratie davantage portée par des formes institutionnalisées de participation des citoyens au débat public et à la délibération.

LA CONSOLIDATION DE LA PLACE DE LA SOCIÉTÉ CIVILE

La redéfinition des cadres démocratiques passe aujourd'hui par la participation plus forte de la société civile. Dépassant la seule notion de citoyen, la société civile se déploie à travers un maillage d'organisations qui incarnent à la fois un rôle de vigie et d'alerte tout en prenant part à une forme de délibération. Cette nécessité d'une « *société civile libérée*¹⁰⁶ » – et l'appui à cette dernière – est l'un des grands engagements de la Francophonie. Elle y contribue notamment à travers le soutien à sa structuration, au développement de son espace civique et à son rayonnement, pour en faire un acteur incontournable d'une démocratie rénovée et, plus généralement, de la réforme des cadres de gouvernance. C'est en tout cas l'objectif poursuivi par l'engagement souscrit au Chapitre 4 point C.17 de la Déclaration de Bamako, aux termes duquel il convient de « *reconnaître la place et faciliter l'implication constante de la société civile, y compris les ONG, les médias, les autorités morales traditionnelles, pour leur permettre d'exercer, dans l'intérêt collectif, leur rôle d'acteurs d'une vie politique équilibrée* ».

Pour y parvenir, l'Organisation internationale de la Francophonie s'appuie sur la Conférence des OING de la Francophonie (COING)¹⁰⁷. En 2024, 128 Organisations internationales non gouvernementales

(OING) et Organisations non gouvernementales (ONG) sont ainsi accréditées auprès de la Francophonie. La COING a un mandat qui lui permet notamment de promouvoir le rôle majeur de la société civile au sein de la Francophonie ; de participer aux différentes instances telles que le Conseil permanent de la Francophonie, ou encore la Conférence ministérielle de la Francophonie (CMF) ; ou encore de participer à la définition, la conduite et l'évaluation de certaines activités menées par l'OIF. Les organisations accréditées bénéficient ainsi d'un espace de dialogue permanent avec les autres OSC accréditées, qui favorise leur mise en réseau, leur structuration et leur développement au sein de l'espace francophone. Cette concertation avec la société civile a d'ailleurs fait l'objet d'un point dans le règlement unique des Instances, adopté en 2022 lors du Sommet de Djerba (point II.2.5)¹⁰⁸.

Au titre des actions portées par la société civile, outre des réalisations dans le champ « information et démocratie »¹⁰⁹, et plus largement dans le domaine des droits de l'Homme¹¹⁰, les activités récentes portées par la société civile sont liées à l'inclusivité dans les actions politiques, au leadership des femmes (partage d'expérience sur la participation des femmes à la vie politique [Suisse, 2023 ; Rwanda, 2024]¹¹¹ et atelier de renforcement des femmes candidates aux élections à Madagascar [2024]¹¹² ; participation au Forum international sur le leadership féminin [2024]¹¹³), à la médiation et l'observation nationale des élections, et au soutien de projets dans la mise en œuvre de la Résolution sur l'Ukraine adoptée par la CMF le 16 mars 2022¹¹⁴ (formation des défenseurs des droits de l'Homme à la sécurité numérique, formation des acteurs du droit d'asile, formation aux techniques de documentation des violences sexuelles et basées sur le genre)¹¹⁵.

Ces actions témoignent d'une ambition qui, sans exclure une approche strictement institutionnelle de

¹⁰⁶ Pour reprendre l'expression de l'un des grands programmes de l'Agence française de développement (AFD), voir contribution AFD.

¹⁰⁷ Contribution COING au questionnaire adressé par la DAPG.

¹⁰⁸ https://www.francophonie.org/sites/default/files/2022-05/Reglement_unique_instances_Francophonie_2022.pdf.

¹⁰⁹ Contribution RSF.

¹¹⁰ Contribution COING.

¹¹¹ <https://www.francophonie.org/suisse-partage-dexperiences-sur-la-participation-des-femmes-et-des-jeunes-la-vie-politique-2909> ; <https://www.francophonie.org/Rwanda-partage-dexperiences-renforcement-participation-femmes-et-jeunes-vie-politique-3280#:~:text=La%20participation%20des%20femmes,que%20leur%20invisibilisation%20dans%20les>.

¹¹² <https://www.francophonie.org/legislatives-madagascar-des-candidates-renforcent-leurs-competences-3207>.

¹¹³ <https://www.francophonie.org/participation-de-loif-au-forum-universel-du-leadership-feminin-organise-strasbourg-3303>.

¹¹⁴ https://www.francophonie.org/sites/default/files/2022-03/Resol_Ukraine_CMF_40_16032022.pdf.

¹¹⁵ <https://www.francophonie.org/ukraine-loif-soutient-des-ong-oeuvrant-en-faveur-des-droits-de-lhomme-2856>.

la construction démocratique, met l'accent sur l'inclusion d'acteurs différents et complémentaires des élus susceptibles d'identifier ou de valoriser des mécanismes propres à établir ou à restaurer la confiance d'une part, et à prévenir les tensions d'autre part. C'est tout l'enjeu de la recherche de procédures de démocratie locales ou participatives plus affirmées.

PROCÉDURES DE DÉMOCRATIE LOCALE OU PARTICIPATIVE

Le Chapitre 4 point C.15 de la Déclaration de Bamako rappelle qu'une vie politique apaisée nécessite de « *favoriser la participation des citoyens à la vie publique en progressant dans la mise en place d'une démocratie locale, condition essentielle de l'approfondissement de la démocratie* ». Les nombreuses mobilisations citoyennes (Canada¹¹⁶, France¹¹⁷, Roumanie¹¹⁸, Sénégal¹¹⁹, Géorgie¹²⁰...) sont le symbole du refus d'une décision imposée « par le haut ». Elles promeuvent la nécessité de davantage de démocratie locale ou de proximité, pour que les aspirations des catégories qui s'estiment non représentées soient entendues. Loin d'être opposée à une démocratie représentative nationale, la démocratie locale en est le prolongement et, à ce titre, l'un des leviers de son efficacité potentielle. Car la création de nouveaux espaces de délibération participe de cette

dynamique selon laquelle une décision est légitime à partir du moment où elle résulte d'un échange public, libre et raisonné¹²¹. La démocratie de proximité, avec des cadres de discussion repensés et de nouveaux espaces de délibération, peut incarner cette alternative. C'est tout le sens des précautions prises par la Déclaration de Bamako au service d'une démocratie locale vivante, appropriée par ses acteurs, ou encore de la pratique du dialogue à tous les niveaux, organisant autant de cadres de concertation nécessaires à l'exercice d'une démocratie pacifiée. Mais, bien souvent, les modalités de démocratie locale sont insuffisantes et généralement porteuses de peu de résultats, notamment en raison de l'absence de politiques d'accueil et d'intégration des personnes issues d'un parcours migratoire à l'échelle locale ou de l'absence de stratégies de mobilisation et d'inclusion des diasporas dans les divers outils de planification économique. Il en résulte que des segments importants de l'économie se trouvent exclus des dynamiques liées au développement local durable¹²². Des formes nouvelles de dialogues sociaux peuvent et doivent être engagées pour pallier les insuffisances observées, déployant ainsi une gouvernance démocratique « par le bas » au bénéfice des autorités locales et des territoires¹²³.

LA PERSISTANCE DES MENACES À LA LIBERTÉ DE LA PRESSE ET D'EXPRESSION

Si la Déclaration de Bamako dispose au Chapitre 4 point C.17 qu'il est nécessaire de « *reconnaître la place et faciliter l'implication constante (...) des médias (...)* », c'est qu'une société démocratique, pluraliste et apaisée ne peut exister sans un secteur médiatique libre. La liberté d'expression et de la presse, consacrée tant au niveau constitutionnel qu'international, en est le fondement. Or les menaces à la liberté de la presse se multiplient dans l'espace francophone, invitant à une régulation toujours plus

exigeante et adaptée à des défis et enjeux pour l'intégrité de l'information et des processus démocratiques en constante évolution, notamment en matière de lutte contre les désordres de l'information.

LES PROTECTIONS DE LA LIBERTÉ DE LA PRESSE

La reconnaissance de la liberté de la presse a progressé dans l'espace francophone, surtout à partir

¹¹⁶ Avec les *Freedom convoy* pendant la période de crise sanitaire, contribution CNF Canada.

¹¹⁷ Illustré par le mouvement des « Gilets jaunes » en 2019.

¹¹⁸ En Roumanie, ces mouvements agissent dans les domaines de la protection de l'environnement et des droits sociaux, de la transparence de l'administration, de la lutte contre la corruption... Ainsi, le mouvement *#rezist* (je résiste) est né en 2017 en réaction à l'initiative visant à modifier la législation sur la justice et la lutte contre la corruption, voir contribution CNF Roumanie.

¹¹⁹ En 2023 et 2024 avec « le Mouvement citoyen » ou le retour de « Y'en a marre ».

¹²⁰ En 2024, manifestations d'ampleur et d'une durée inédite menées par une jeunesse pro-européenne.

¹²¹ Rapport 2022, préc., p. 40.

¹²² Contribution COING.

¹²³ Contribution AFD.

du tournant des années 2000 en raison notamment des niveaux normatifs de consécration de la liberté d'expression et des actions menées en faveur de la dépénalisation des délits de presse dans l'espace francophone¹²⁴. De sorte que les pays de l'espace francophone, toutes régions confondues, sont désormais bien conscients que « *la liberté d'expression est d'autant plus précieuse que son existence est une garantie essentielle du respect des autres droits et libertés* », pour reprendre la formule du Conseil constitutionnel français¹²⁵. Depuis le 1^{er} janvier 2023, Reporters sans frontières a d'ailleurs publié plus de 200 articles ayant trait à la situation de la liberté de la presse sur le territoire des 54 États et gouvernements membres de la Francophonie¹²⁶. C'est ainsi que plusieurs Cours et Conseils constitutionnels de l'espace francophone ont eu l'occasion de rendre des arrêts relatifs à la liberté d'expression, dans et hors champ de la presse et des médias.

La Cour belge a statué en vérification de la conformité aux articles 19 (consécration de la liberté d'expression) et 25 (consécration de la liberté de la presse) de la Constitution¹²⁷, de même que la Cour suprême du Canada qui protège la liberté de pensée, de croyance, d'opinion et d'expression, y compris la liberté de la presse et des autres moyens de communication en tant que libertés fondamentales inscrites sous l'alinéa 2b) de la Charte canadienne des droits et libertés¹²⁸. Récemment, le 30 septembre 2022, la Cour constitutionnelle du Luxembourg a rendu un arrêt portant sur la liberté de la presse et d'expression, en lien avec la liberté de manifester ses opinions¹²⁹.

Au Bénin, deux récentes décisions sont venues conforter la protection de la presse, à savoir la décision du 16 septembre 2021 portant recours en inconstitutionnalité de la décision de la Haute Autorité de la communication relative à la réglementation des activités des médias pendant la période de précampagne pour l'élection présidentielle de 2021 ; et la décision du 2 novembre 2023 portant recours en inconstitutionnalité de la décision du Président de la

Haute Autorité pour la communication portant suspension du groupe de presse *La Gazette du Golfe*¹³⁰.

Quant au Tribunal fédéral suisse, il a régulièrement été saisi de cas impliquant des questions de liberté de la presse et d'expression. Ses décisions ont pu porter sur des sujets tels que la confidentialité des sources des journalistes, la diffamation, la censure ou d'autres formes de restriction de la liberté d'expression¹³¹.

Le rôle des juridictions dans la consolidation du droit des médias et la protection de la liberté de la presse est d'autant plus indispensable que la détermination du périmètre de la liberté d'expression, et donc aussi de ses limites, est au fondement même du droit de la presse écrite et des médias. Bien que les délits de presse tendent à être dépénalisés, certains actes commis par voie de presse restent néanmoins encore considérés comme des infractions pénales, mais sont désormais insusceptibles d'emprisonnement¹³², notamment quand ils portent atteinte à l'honneur, à la considération (Côte d'Ivoire, modification par la loi du 2 décembre 2022) ou à la réputation. Il s'agit là des délits « classiques » de calomnie (Moldavie, Roumanie, Suisse...), d'insulte (Roumanie...) d'injure ou de diffamation contre les personnes (Canada, Bénin, France, Roumanie, Suisse...) qui peuvent aller jusqu'à la diffamation envers les Cours ou les tribunaux, les forces armées, les corps constitués et les administrations publiques (Côte d'Ivoire), auxquels peuvent s'ajouter des délits contre la chose publique (Bénin), les Chefs d'État (Bénin, Burkina Faso...), les agents diplomatiques étrangers (Bénin). Les infractions les plus graves commises par voie de presse, comme la provocation à la haine (France, Moldavie, Suisse...), l'incitation à la violence (Suisse...), les propos discriminatoires à raison du sexe ou de l'appartenance à une race ou une ethnie, les propos négationnistes (France...), l'incitation « au régionalisme, au tribalisme et à la xénophobie » (Burkina Faso) ou l'incitation au crime de génocide restent heureusement très fortement sanctionnées et entraînent les peines pénales les plus lourdes¹³³.

¹²⁴ En ce sens, voir le Rapport sur l'état des pratiques de la démocratie, des droits et des libertés dans l'espace francophone. 2000-2010, Bamako, dix ans après, *op. cit.*, pp. 84-85.

¹²⁵ Voir notamment la décision des 10 et 11 octobre 1984 (« Liberté de communication ») consacrant la portée constitutionnelle de la liberté de la presse au visa de l'article 11 de la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen de 1789 qui énonce que « *la libre communication des pensées et des opinions est l'un des droits les plus précieux de l'Homme* », contribution ARCOM de France, REFRAM.

¹²⁶ Contribution RSF, COING.

¹²⁷ Contribution CSA belge, REFRAM.

¹²⁸ Contribution Canada, REFRAM.

¹²⁹ Contribution ALIA du Luxembourg, REFRAM.

¹³⁰ Contribution HAAC du Bénin, REFRAM.

¹³¹ Contribution OFCOM de Suisse, REFRAM.

¹³² Ainsi, à titre d'exemple, au Burkina Faso, les lois relatives à la presse adoptées sous la transition politique de 2015 ont consacré la dépénalisation des délits de presse ; les infractions commises par voie de presse ne font plus l'objet de peines privatives de liberté, voir contribution CSC du Burkina Faso, REFRAM.

¹³³ Données extraites et analysées de la contribution du REFRAM au questionnaire adressé par la DAPG.

Cet encadrement juridictionnel de la liberté de la presse se double dans de nombreux pays de l'espace francophone d'une régulation du secteur des médias par une institution *ad hoc* habilitée (autorité administrative ou publique indépendante¹³⁴) – quand elle n'est pas effectuée directement ou indirectement par un ministère¹³⁵. Ce sont ainsi 31 des 54 États et gouvernements membres de la Francophonie qui sont membres du Réseau francophone des régulateurs de médias (REFRAM¹³⁶), qui ont vu naître des autorités de régulation chargées de contrôler, et parfois de sanctionner, la mise en œuvre des obligations légales ou conventionnelles s'appliquant aux médias. Si les compétences de ces institutions sont en réalité assez disparates (allant du simple rôle consultatif à la régulation plus contraignante du secteur audiovisuel seul, de la presse seule, ou de la presse, de l'audiovisuel voire de l'internet ensemble), l'acceptation répandue de l'importance de développer des mécanismes indépendants de régulation des médias témoigne de la volonté affirmée d'apporter des garanties dans le traitement de questions sensibles mettant en jeu la liberté d'expression. C'est pourquoi l'appui aux médias et leur régulation sont pleinement ancrés dans les programmes de l'OIF d'appui à la démocratie, aux droits de l'Homme, à la prévention et à la gestion des crises ainsi qu'à la consolidation de la paix. Reste que la Mission des régulateurs nécessite certainement d'être en partie repensée à la lumière de la montée en puissance d'internet et des réseaux sociaux (au Luxembourg, l'ALIA est responsable de l'application de la loi sur les médias électroniques, quand l'ARCOM, créé en 2021 et résultant de la fusion du CSA et de la HADOPI en France, est désormais chargée de la régulation de la communication numérique en plus de l'audiovisuel). Dans ce contexte d'évolution technologique inédit au XXI^e siècle, l'appréhension des enjeux et l'interprétation des droits d'accès à l'information – notamment à internet – et de liberté d'expression constituent également un terrain d'approfondissement futur pour les cours et tribunaux de l'espace francophone, à l'instar de la X^e conférence des chefs d'institutions de l'ACCF de juin 2024 qui portait sur la protection constitutionnelle de la liberté d'expression.

L'INTENSIFICATION DE LA LUTTE CONTRE LES DÉSORDRES DE L'INFORMATION

L'exigence de régulation, devenue pressante ces dernières années, s'explique non seulement par le rôle stratégique du régulateur durant les périodes électorales, mais aussi par la nécessité de lutter contre les actions massives de désinformation qui se multiplient à l'ère des réseaux sociaux. L'intérêt de ces technologies est évident pour la communication politique, notamment en période électorale. Pour autant, l'utilisation des réseaux sociaux pour influencer, voire manipuler l'opinion publique à des fins politiques, est aujourd'hui un phénomène largement avéré et documenté, de nature à entamer la confiance des citoyens dans les médias et dans les institutions démocratiques ainsi qu'à nuire aux processus démocratiques. En effet, en diffusant des informations fallacieuses, en utilisant illégalement les données personnelles à des fins de profilage, en propageant et en amplifiant les discours de haine ou les contenus préjudiciables en utilisant de faux comptes, cette propagande informatique¹³⁷ constitue une menace importante pour l'intégrité de l'information et des processus démocratiques.

Constatant les externalités négatives que peuvent avoir les réseaux sociaux sur l'intégrité de l'information, l'enjeu de la régulation des réseaux sociaux est devenu une priorité aux fins de lutter contre le désordre informationnel. Comme souligné lors d'une réflexion de la Francophonie sur l'intégrité de l'information et des processus démocratiques à l'ère des réseaux sociaux¹³⁸, cette problématique ne se retrouve pas explicitement dans les textes normatifs de l'OIF, mais se situe toutefois à la convergence de nombreux enjeux et principes énoncés. C'est ainsi que, dès 2006, la Déclaration de Saint-Boniface sur la prévention des conflits et la sécurité humaine condamnait dans son article 36 « *la désinformation et toute forme d'incitation, par les médias, à la haine et la violence* » après avoir souligné « *le rôle fondamental des médias dans la diffusion de valeur de liberté, de tolérance et de paix propre à pacifier la vie politique et à enraciner la culture démocratique*¹³⁹ ». Le numérique a été au cœur de la Déclaration de Djerba

¹³⁴ CSA de Belgique, HAAC du Bénin, CSC du Burkina Faso, Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes, HACA de Côte d'Ivoire et ANP (Autorité nationale de la presse), ARCOM de France, ALIA (médias électroniques) et Conseil national de la presse au Luxembourg, CSA de Moldavie..., voir contribution REFRAM.

¹³⁵ Ainsi, en Suisse, bien que l'Office fédéral de la communication (OFCOM) ait la responsabilité de veiller au respect des lois et des règlements dans le domaine de la communication, il relève du gouvernement fédéral suisse et n'est donc pas totalement indépendant, contribution suisse, REFRAM.

¹³⁶ <https://www.refram.org/>. Contribution REFRAM (13 des 31 États membres du REFRAM ont répondu au questionnaire transmis par la DAPG).

¹³⁷ Terme proposé en octobre 2018 par la Commission française d'enrichissement de la langue française : <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000037460897&dateTexte=&categorieLien=id>.

¹³⁸ https://www.francophonie.org/sites/default/files/2021-10/S%C3%A9minaireOIF_ReflexionTransversaleR%C3%A9seauxSociaux_0.pdf.

¹³⁹ https://www.francophonie.org/sites/default/files/2019-09/Declaration_Saint-Boniface.pdf.

adoptée par les Chefs d'État et de gouvernement à l'issue du Sommet des 19 et 20 novembre 2022. Ainsi, au point 29.b, les États et les gouvernements s'engageaient à « *Souten[ir] la mise en place de mécanismes spécifiques de régulation des plateformes sur la modération des contenus en ligne, lesquels mécanismes pourraient être confiés aux autorités indépendantes de régulation des médias* » ; tout en « *continuant les efforts engagés afin de lutter contre les opérations de manipulation de l'information de grande ampleur (...) et [en] encourageant le renforcement et la diffusion des initiatives de la Francophonie en matière de lutte contre la désinformation* » (point 29.f).

Pour concrétiser la mobilisation sur cet enjeu prioritaire, l'OIF a adopté, lors de la 39^e session de la Conférence ministérielle de la Francophonie, le 10 décembre 2021, la Stratégie de la Francophonie

numérique 2022-2026 engageant l'OIF, les États et gouvernements membres et les autres acteurs de la Charte de la Francophonie dans des actions dans le domaine du numérique au cours des cinq prochaines années¹⁴⁰. Cette stratégie vise notamment à accélérer « *la transformation numérique au service du renforcement de la démocratie et des droits de l'Homme, portée par une information fiable et de qualité, protégée de la manipulation de l'information et de la mésinformation, de la haine en ligne, des discriminations sous toutes leurs formes* » (point 10).

C'est dans ce contexte qu'a été mise en place la plateforme ODIL¹⁴¹, réponse de l'OIF aux besoins de renforcement et de coopération francophone des initiatives de lutte contre la désinformation afin de les rassembler, de les valoriser et de proposer des ressources sur la vérification des faits.

Gros plan sur « la prévention et la lutte contre les désordres de l'information » dans l'espace francophone

Dans le champ de la régulation numérique et de la lutte contre la manipulation de l'information, c'est particulièrement l'engagement du paragraphe 29 f de la Déclaration du Sommet de Djerba qui mérite d'être évoqué. À travers cet engagement, les Chefs d'État et de gouvernement souhaitent « *intensifier la collaboration multilatérale et multi-acteurs visant à promouvoir un espace numérique inclusif et responsable, ainsi qu'un internet, ouvert, sûr et interopérable notamment en (...) continuant les efforts engagés afin de lutter contre les opérations de manipulation de l'information de grande ampleur, dans le respect de la protection de la liberté d'expression* ». S'inscrivant dans les axes prioritaires du projet « *prévention et lutte contre les désordres de l'information* », le renforcement des politiques publiques nationales et internationales en la matière constitue l'un des enjeux mondiaux majeurs auxquels de nombreux États et gouvernements membres de Francophonie sont confrontés. L'état des lieux comparatif des politiques publiques francophones de lutte contre la désinformation, réalisé par l'OIF en 2022,¹⁴² relève plusieurs défis dans ce sens : (1) l'équilibre à trouver entre liberté et sécurité dans les réponses réglementaires à la désinformation ; (2) l'adaptation de ces réponses aux évolutions technologiques et à la place prépondérante qu'ont prises les plateformes numériques dans l'accès à l'information des populations et leur responsabilité dans l'amplification des désordres de l'information, notamment en période électorale ; (3) le besoin de renforcer les coopérations francophones dans la définition des dispositifs de lutte contre la désinformation ; (4) la nécessité d'appuyer davantage les programmes d'éducation aux médias et à l'information ainsi que la recherche sur les mécanismes opératoires de la désinformation.

La prise de conscience de ces défis semble manifeste dans nombre d'États et gouvernements francophones qui ont mis en place depuis 2022 des dispositifs spécifiques (stratégies et centres dédiés, coopérations inter-institutionnelles, etc.) visant à coordonner et à intensifier les réponses publiques à la désinformation. La mobilisation francophone s'est également manifestée dans la définition des réponses au niveau mondial afin de valoriser les expériences et les spécificités locales des enjeux de lutte contre les menaces à l'intégrité de l'information, notamment grâce à la contribution de l'OIF. L'UNESCO a publié en février 2023 des *Principes pour la gouvernance des plateformes numériques* proposant des

¹⁴⁰ <https://www.francophonie.org/sfn2022-2026>.

¹⁴¹ <https://odil.org>.

¹⁴² https://www.francophonie.org/sites/default/files/2022-10/OIF_Rapport%20politiques%20publiques_Lutte%20contre%20la%20de%CC%81sinformation.pdf.

lignes directrices pour la régulation de ces dernières, tout en préservant la liberté d'expression. L'ONU a publié, en juin 2024, des *Principes mondiaux des Nations unies pour l'intégrité de l'information* qui souligne l'importance de renforcer la mobilisation d'une multiplicité d'acteurs (États, entreprises technologiques, acteurs de l'IA, médias, chercheurs et société civile) pour renforcer la résilience des sociétés, l'autonomie du public et l'indépendance des médias dans le contexte d'intensification des désordres de l'information, ainsi que de développer des incitations saines pour les plateformes. À travers le protocole d'engagement de plateformes numériques (Meta, TikTok, X/Twitter) signé à Abidjan en avril 2024 avec le REFRAM, ce dernier s'inscrit dans la nécessaire adaptation des méthodes de régulation aux évolutions technologiques. Il vient aussi combler un besoin devenu criant de nombreux États et gouvernements francophones d'instaurer un dialogue pérenne avec les plateformes numériques pour répondre aux enjeux locaux.

À l'instar de l'engagement du paragraphe 29 f de la Déclaration du Sommet de Djerba, l'ensemble des réponses précitées soulignent la nécessité d'une coopération multipartite pour parvenir à relever le défi de la préservation de l'intégrité de l'information à l'ère numérique. Dans l'espace francophone, les coopérations se sont multipliées depuis 2022, notamment grâce à l'appui de l'OIF dans le cadre de l'accompagnement des politiques publiques nationales, de la plateforme francophone des initiatives de lutte contre la désinformation ODIL ou à travers les jumelages entre organisations de la société civile actives dans le domaine.



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

Les Rapports successifs sur l'état des pratiques de la démocratie des droits et des libertés dans l'espace francophone ont régulièrement souligné la nécessité de renforcer la protection juridique et juridictionnelle des droits de l'Homme. À ces contextes nationaux spécifiques s'ajoute un cadre international profondément déstabilisé par la globalisation des conflits générant la survenance de violations des droits de l'Homme et une interrogation récurrente sur les limites du multilatéralisme tel que pratiqué aujourd'hui.

Si l'on doit constater les efforts des États et gouvernements pour une plus grande et meilleure protection des droits de l'Homme dans toutes leurs dimensions, individuelle ou collective, d'une part, politique, économique, sociale ou culturelle d'autre part, les acquis demeurent fragiles particulièrement dans les périodes troublées que connaissent nombre d'États et de gouvernements francophones.

VERS UNE MEILLEURE APPROPRIATION DE LA CULTURE DES DROITS DE L'HOMME

Le respect des droits fondamentaux est la condition de la démocratie et de l'existence d'une paix durable. La Déclaration de Bamako, dans son Chapitre 3 point 4 dispose ainsi que « *la démocratie, pour les citoyens (...) se juge, avant tout, à l'aune du respect scrupuleux et de la pleine jouissance de tous leurs droits, civils et politiques, économiques, sociaux et culturels, assortis de mécanismes de garanties (...)* » ; et rappelle au Chapitre 3 point 3 que « *démocratie et développement sont indissociables, ce sont là les facteurs d'une paix durable* ». S'il est indéniable que les mécanismes internationaux de promotion et de protection des droits de l'Homme se renforcent, il n'en reste pas moins que des violations des droits de l'Homme sont régulièrement dénoncées, voire documentées. Ce bilan très contrasté ne remet pas directement en cause l'universalité et l'indivisibilité des droits, mais il interroge sur les failles de l'intériorisation de la culture des droits fondamentaux et les limites des processus juridiques de ratification des engagements internationaux ou régionaux y relatifs.

PROGRESSION DANS LA RATIFICATION DES INSTRUMENTS INTERNATIONAUX

Parce que les droits de l'Homme sont avant tout un « *outil efficace de protection et de libération des personnes ou groupes à l'égard de la barbarie et de l'oppression*¹⁴³ », la multiplication des instruments internationaux pour leur garantie répond à une préoccupation centrale de la communauté internationale. Préoccupation qui traduit la demande toujours plus forte des États à la recherche de protections nombreuses et renforcées des droits de l'Homme. Cependant, cette tendance à l'adhésion aux instruments internationaux et régionaux doit être impérativement lue à la lumière des remises en cause de plus en plus récurrentes de l'indivisibilité des droits de l'Homme¹⁴⁴. Les droits de l'Homme représentent ainsi un ensemble d'exigences auquel tout projet po-

litique doit se soumettre, s'il veut rester légitime de surcroît dans des moments de tensions internationales exacerbées.

Sur le fondement du Chapitre 4 point D.21 de la Déclaration de Bamako, aux termes duquel les États et gouvernements s'engagent à « *Ratifier les principaux instruments internationaux et régionaux relatifs aux droits de l'Homme, honorer et parfaire les engagements ainsi contractés, s'assurer de leur pleine mise en œuvre et former tous ceux qui sont chargés de leur application effective* », l'OIF a pour souci permanent d'inciter ses membres à adopter et à ratifier les instruments juridiques relatifs aux droits de l'Homme. La ratification doit être suivie par l'intégration de l'engagement dans le droit interne puis par sa mise en œuvre effective par les autorités nationales sous le contrôle des juridictions internes et internationales. Il y a quinze ans, le *Rapport 2008 sur l'état des pratiques de la démocratie, des droits et des libertés dans l'espace francophone* relevait une « *progression lente des ratifications* » et un « *niveau d'engagement à parfaire*¹⁴⁵ ». Cependant, les rapports ultérieurs ont montré une nette évolution, avec un « *plus grand engagement des États dans l'adoption et la ratification de nouveaux instruments juridiques internationaux* », soulignant notamment « *un réel progrès des engagements en matière de droits civils et politiques* » (Rapport 2012)¹⁴⁶ et « *une meilleure prise en compte des droits économiques, sociaux et culturels ainsi que des droits émergents* » (Rapport 2016)¹⁴⁷. Ces avancées ont été confirmées par le Rapport 2014¹⁴⁸, qui notait que « *la promotion et la protection des droits de l'Homme ont connu des progrès significatifs* ». Les acquis enregistrés au cours des 22 dernières années en matière de droits de l'Homme, notamment grâce à l'intensification des ratifications, se confirment en 2024 (Rapport 2022)¹⁴⁹. En prenant en considération l'ensemble des États et gouvernements membres, associés et observateurs (88 États), avec l'année 2024 pour référence, et sur

¹⁴³ *L'éducation aux droits de l'Homme. Comprendre pour agir ensemble, Guide l'enseignant(e) pour l'éducation aux droits de l'Homme dans l'espace francophone*, AFCNDH et Organisation internationale de la Francophonie, 2009, p. 11 (212 p.), voir https://www.francophonie.org/sites/default/files/2019-09/guide_education_aux_droits_de_l_homme.pdf.

¹⁴⁴ *L'éducation aux droits de l'Homme. Comprendre pour agir ensemble, Guide l'enseignant(e) pour l'éducation aux droits de l'Homme dans l'espace francophone*, AFCNDH et Organisation internationale de la Francophonie, 2009, p. 11 (212 p.), voir https://www.francophonie.org/sites/default/files/2019-09/guide_education_aux_droits_de_l_homme.pdf.

¹⁴⁵ Rapport 2008 sur l'état des pratiques de la démocratie (...), *op. cit.*, pp. 108-109.

¹⁴⁶ Rapport 2012 sur l'état des pratiques de la démocratie (...), *op. cit.*, pp. 54-55.

¹⁴⁷ Rapport 2016 sur l'état des pratiques de la démocratie (...), *op. cit.*, pp. 38-39.

¹⁴⁸ Rapport 2014 sur l'état des pratiques de la démocratie (...), *op. cit.*, p. 58.

¹⁴⁹ Rapport 2022 sur l'état des pratiques de la démocratie (...), *op. cit.*, p. 30.

la base des seuls instruments internationaux, 80,5 % avaient signé et/ou ratifié (s/r) la Convention sur la prévention et la répression des crimes de génocide ; 97,6 % s/r la Convention sur l'élimination des discriminations raciales ; 95,1 % s/r le Pacte relatif aux droits civils et politiques (et 74,4 % s/r son protocole additionnel) quand ils étaient 91,5 % à avoir signé et/ou ratifié le Pacte relatif aux droits économiques sociaux et culturels ; 95,1 % s/r la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants ; 84,1 % s/r la Convention sur les droits des réfugiés ; 95,1 % s/r la Convention sur les personnes handicapées ; et 96,3 % s/r la Convention des Nations unies contre la corruption. Les deux points forts des engagements sont, d'une part, la Convention sur le droit des femmes dont le texte est signé et/ou ratifié par 98,8 % des États (et 72 % ont signé et/ou ratifié son protocole additionnel) ; et, d'autre part, la Convention sur le droit des enfants signée et/ou ratifiée par 98,8 % des États (90,2 % ayant signé et/ou ratifié le protocole facultatif sur les conflits armés et 93,9 % celui sur la vente d'enfants). En revanche, le niveau d'engagement reste faible concernant la Convention sur l'imprescriptibilité des crimes de guerre et crimes contre l'humanité (39 %) et la Convention sur les droits des travailleurs migrants (32,9 %). Quant au statut de Rome, ce sont 73,2 % des États qui l'ont signé et/ou ratifié (la dernière ratification étant celle de l'Arménie en 2024¹⁵⁰), proportion qui semble marquer une tendance moins affirmée que la défiance, plusieurs fois soulignée dans les Rapports successifs sur l'état des pratiques de la démocratie, de certains États francophones à l'endroit de la justice internationale, freinant la dynamique de lutte contre l'impunité.

Pris dans leur ensemble, ces chiffres montrent, d'une part, un niveau satisfaisant des signatures et ratifications des instruments internationaux sur les deux dernières années. En termes de dynamique, la moyenne des signatures et des ratifications des 13 conventions identifiées est de 83 % en 2022, 82,6 % en 2023 et 82,9 % à la mi-2024, confirmant que la tendance aux endossements se poursuit malgré une stabilisation inévitable due au fait que nombre d'engagements ont déjà été signés et/ou ratifiés. Ils marquent une réelle appropriation des instruments relatifs aux droits économiques sociaux et culturels dont le niveau de signatures et de ratifications a permis de combler le retard avec les traités relatifs aux droits civils et politiques, traditionnellement plus enclins à être endossés par les États.

Ces chiffres révèlent enfin une nette amélioration des adhésions aux instruments de protections catégorielles, les deux plus forts taux d'endossement revenant aux conventions relatives à la protection des femmes et des enfants. Cette dynamique constante de signatures et de ratifications des instruments internationaux et régionaux se traduit par le fait que, si en 2022 on dénombrait 18 ratifications par les États de la Francophonie, les sept premiers mois de l'année 2024 permettent déjà de recenser 11 ratifications et une signature, confirmant tout l'enjeu autour de l'appropriation des droits de l'Homme.

Cette tendance à la hausse de l'endossement des instruments internationaux se traduit concrètement par le fait qu'en 2022, notamment, l'Arménie a ratifié le Protocole additionnel à la Convention relative aux droits des personnes handicapées ; le Cabo Verde, la Croatie, la Lituanie ont ratifié la Convention internationale sur les disparitions forcées ; la Corée du Sud, la Moldavie, le Mozambique ont ratifié le Protocole additionnel à la Convention relative aux droits des personnes handicapées quand la Guinée-Bissau a ratifié la Convention relative aux droits des personnes handicapées ; la Lituanie a ratifié le Protocole facultatif à la Convention internationale sur les droits de l'enfant établissant une procédure de présentation des communications ; le Maroc a ratifié le Protocole additionnel relatif aux droits civils et politiques et le Protocole additionnel se rapportant à la Convention sur l'élimination de toutes les discriminations à l'égard des femmes. Et qu'en 2023, la Côte d'Ivoire a ratifié le Protocole additionnel se rapportant à la Convention contre la torture ; la Corée du Sud a ratifié la Convention internationale sur les disparitions forcées. Dans un autre champ, en janvier 2023, le Canada a ratifié la Convention n° 190 de l'Organisation internationale du travail sur la violence et le harcèlement, tout premier traité sur l'élimination de la violence et du harcèlement en milieu de travail¹⁵¹. À noter également que sur les années 2022 et 2023, au titre des instruments régionaux africains, le Protocole de la Charte africaine des droits de l'Homme et des Peuples relatif aux droits des personnes âgées a connu quatre ratifications (Burundi 2022, Mozambique 2022, Niger 2023, et Rwanda 2023) ; le Protocole de la même Charte relatif aux droits des personnes handicapées a été ratifié quatre fois également (Burundi 2022, Mozambique 2022, Niger 2023, et Rwanda 2022) ; la Convention de l'Union africaine sur la cybersécurité et les données personnelles a connu deux ratifications (Niger 2022, et Côte

¹⁵⁰ Suivi réalisé par la DAPG, au 31/08/2024.

¹⁵¹ Contribution CNF Canada.

d'Ivoire 2023) ; la Convention de l'Union africaine sur la lutte contre la corruption a été ratifiée trois fois (Maroc 2022, Mauritanie 2022, et RDC 2022).

Le mouvement ascendant francophone de signature et de ratification des principaux instruments internationaux et régionaux de protection des droits de l'Homme doit se poursuivre et toujours mobiliser l'accompagnement vigilant de l'OIF, car, confrontés aux conflits et aux menaces multiformes dans l'espace francophone, les droits fondamentaux sont aujourd'hui plus que jamais en situation de vulnérabilité et de fragilisation.

LA PRISE EN COMPTE TRANSVERSALE DE L'ÉDUCATION AUX DROITS DE L'HOMME

L'édification d'une société démocratique inclusive et pacifique ne peut se faire sans le plein respect des droits de l'Homme et l'appropriation de leur valeur. C'est pourquoi, au Chapitre 4 point D.19 de la Déclaration de Bamako, les États s'engagent à « *promouvoir la culture démocratique dans toutes ses dimensions (...), afin de sensibiliser, par l'éducation et la formation (...) aux exigences éthiques de la démocratie et des droits de l'Homme* ».

L'éducation aux droits de l'Homme désigne le mouvement qui est né dès 1948 avec la Déclaration universelle des droits de l'Homme et qui s'est développé notamment au tournant des années quatre-vingt-dix en vue de promouvoir la culture des droits de l'Homme auprès d'un large public¹⁵². De nombreuses initiatives de sensibilisation et d'éducation sont déployées par les États et gouvernements et sont autant de pratiques positives.

Le Canada, par exemple, développe des programmes d'éducation aux droits de la personne et à la paix avec une sensibilisation particulière aux droits des populations autochtones¹⁵³ ; quand en Roumanie et en Suisse, l'éducation aux droits de l'Homme et à la paix est intégrée dans les programmes scolaires¹⁵⁴. L'apprentissage et la discussion autour de ces droits doivent dès lors permettre d'interroger toutes les pratiques, c'est pourquoi ils sont au cœur des Missions des institutions nationales de droits de l'Homme (INDH), notamment chargées de leur défense.

Du côté de l'Organisation, la promotion des droits de l'Homme est prise en compte de manière transversale dans ses actions programmatiques. Les actions les plus récentes déployées par l'OIF en la matière ont notamment consisté en la possibilité de suivre, du 4 avril au 15 juin 2022, la cinquième session du CLOM (cours en ligne ouvert et massif) consacré à l'éducation aux droits de l'Homme en écho à la quatrième phase (2020-2024) du Programme mondial d'éducation dans le domaine des droits de l'Homme. Mais aussi et surtout en la multiplication de l'observation des droits de l'Homme par les institutions nationales des droits de l'Homme (INDH) lors des élections ou encore en l'ajout de modules relatifs aux droits de l'Homme dans les formations aux opérations de maintien de la paix (OMP). Sur ce dernier point, les droits de l'Homme sont étroitement considérés dès lors qu'il convient de renforcer la contribution du personnel francophone au maintien de la paix des Nations unies. Alors que la majorité des Casques bleus sont déployés dans l'espace francophone dans des pays affectés par des crises pouvant remettre en cause le plein respect des droits de l'Homme, l'OIF intègre cette dimension dans ses formations de pré-déploiement pour les opérations de paix. C'est le cas de la 7^e édition de la formation francophone des formateurs aux opérations de paix organisée avec la France à Paris en avril 2024. Un module dispensé par la Mission de l'Organisation des Nations unies pour la stabilisation en République démocratique du Congo (MONUSCO) a ainsi présenté aux auditeurs les enjeux liés aux droits de l'Homme dans le pays ainsi que les outils dont l'opération dispose pour en assurer le suivi, les promouvoir et répondre à leur violation.

L'INTENSIFICATION DE LA LUTTE CONTRE LA CORRUPTION

La corruption fragilise l'État de droit et le fonctionnement des institutions et, par voie de conséquence, la jouissance des droits de l'Homme par les populations. En effet, il n'y a pas de démocratie si les dirigeants profitent de leur pouvoir pour servir leurs intérêts personnels avant l'intérêt général. Pas plus qu'il n'y a d'État de droit si les règles sont contournées moyennant des avantages.

La corruption touche les secteurs publics et privés. Elle peut impliquer le citoyen ordinaire, le fonction-

¹⁵² L'éducation aux droits de l'Homme. Comprendre pour agir ensemble, Guide l'enseignant(e) pour l'éducation aux droits de l'Homme dans l'espace francophone, AFCNDH et Organisation internationale de la Francophonie, 2009, p. 9 (212 p.), voir https://www.francophonie.org/sites/default/files/2019-09/guide_education_aux_droits_de_l_homme.pdf.

¹⁵³ Contribution CNF Canada.

¹⁵⁴ Contribution CNF Roumanie et contribution CNF Suisse.

naire subalterne ou des agents haut placés dans les structures de l'État. Dans tous les cas, elle a pour effet de miner la confiance des populations à l'endroit de leurs gouvernants, diluer les efforts d'aide, creuser les inégalités sociales, freiner l'énergie des entrepreneurs et l'attractivité économique du pays ; en somme, elle sape les fondements de la démocratie et de la vie en société.

La lutte contre la corruption doit dès lors être au centre de l'action politique. Elle est d'ailleurs apparue comme l'une des premières causes des crises de la démocratie lors de la réunion du GROG en septembre 2023 ; confirmé par la consultation jeunesse¹⁵⁵. Pour combattre ce fléau selon une approche basée sur la prévention et la protection des droits de l'Homme et la gestion des services et biens publics, des actions ont été lancées depuis 2019. Le 25 janvier 2024, la Secrétaire générale a également tenu une Conversation francophone sur le thème « La lutte contre la corruption : œuvrer pour une gouvernance intègre et transparente au service des populations¹⁵⁶ ». Les leviers d'action existent. Sur le plan normatif, il s'agit de ratifier les instruments internationaux et régionaux de lutte contre la corruption comme la Convention des Nations unies contre la corruption (ratifiée et/ou signée par 96,3 % des États

membres, associés ou observateurs), la Convention de l'Union africaine sur la prévention et la lutte contre la corruption (ratifiée et/ou signée par 90,6 % des États africains membres, associés ou observateurs) ou encore les Conventions civiles et pénales sur la corruption du Conseil de l'Europe. Les États doivent aussi adapter leurs législations, et notamment les codes pénaux.

Sur le plan institutionnel, plusieurs États ont créé des agences anti-corruption ou des institutions de promotion de la bonne gouvernance (Belgique, France, Suisse, Roumanie, Rwanda...). L'étude de la Banque mondiale sur les indicateurs de la bonne gouvernance¹⁵⁷ montre à cet égard que, parmi les pays qui ont le plus de résultats dans la lutte contre la corruption, quatre sont francophones (Canada, Luxembourg, Seychelles et Suisse). En outre, cinq pays francophones sont aussi ceux qui ont le plus progressé dans cette lutte (Arménie, Bénin, Géorgie, Roumanie et Rwanda).

Les outils disponibles doivent donc converger au service de la promotion d'une culture de la transparence dans la gestion des affaires publiques pour que l'intégrité et la transparence soient au fondement d'une pleine jouissance des droits de l'Homme.

UN RÔLE TOUJOURS PLUS CENTRAL DES INDH

Les atteintes aux droits de l'Homme constatées dans plusieurs régions de l'espace francophone produisent paradoxalement un effet rebond qui consiste en une dynamique de renforcement des mécanismes non juridictionnels internationaux et nationaux de promotion et protection des droits de l'Homme. L'espace francophone compte ainsi 56 institutions de défense des droits de l'Homme (type Commissions nationales), dont 31 sont regroupées en 2024 au sein de l'Association francophone des Commissions nationales des droits de l'Homme (AFCNDH)¹⁵⁸. Les INDH jouent un rôle essentiel dans la construction d'un système national et international de protection des droits de l'Homme. Le Chapitre 4 point D.23 de la Déclaration de Bamako rappelle opportunément la nécessité de « créer, généraliser et renforcer les institutions nationales, consultatives

ou non, de promotion des droits de l'Homme et soutenir (...) l'action des défenseurs des droits de l'Homme ».

Les INDH sont devenues des acteurs incontournables de la garantie des droits et libertés. L'adoption, en 1993, des principes concernant le statut de ces institutions (Principes de Paris, Résolution A/RES/48/134 de l'Assemblée générale des Nations unies du 20 décembre 1993) a conforté leur légitimité et porté leur implication croissante jusqu'à les rendre incontournables dans le paysage francophone des droits de l'Homme.

Cette dynamique de renforcement s'est illustrée par l'augmentation du nombre d'INDH francophones conformes aux Principes de Paris. L'accréditation au

¹⁵⁵ <https://jeunesse.francophonie.org/actualites/item/retour-sur-la-consultation-des-jeunes-francophones-sur-les-ruptures-de-la-democratie>.

¹⁵⁶ <https://www.francophonie.org/conversation-francophone-lutter-contre-la-corruption-3071#:~:text=L'OIF%20organise%20une%20conversation,transparente%20au%20service%20des%20populations.>

¹⁵⁷ <https://donnees.banquemondiale.org/indicateur/CC.EST>.

¹⁵⁸ <https://afcnhd.org>.

statut « A » atteste ainsi que l'INDH a démontré sa pleine conformité auxdits Principes, gage de légitimité et de crédibilité, donnant ainsi à l'institution le droit de participer aux travaux du Conseil des droits de l'Homme des Nations unies et de plusieurs autres mécanismes de surveillance des droits de l'Homme. Seules 9 INDH sur 31 membres de l'AFCNDH ne disposent pas à ce jour encore du statut A (1 sur les 10 n'est pas accréditée) – elles étaient seulement treize à avoir le statut « A » en 2018¹⁵⁹ –, les insuffisances en matière de garanties d'indépendance et de pluralisme et la faiblesse des moyens octroyés en sont les principales raisons. Si ces institutions relèvent, pour l'essentiel, de la catégorie des autorités administratives ou publiques indépendantes et sont, à ce titre, créées par décret-loi (Cabo Verde), ou par la loi (Bénin, Burkina Faso, Cameroun, Côte d'Ivoire, France, Maroc, Rwanda...), certaines sont prévues par la loi organique (Togo) et sont, en plus, constitutionnalisées (Commission nationale des droits de la personne du Rwanda, visée aux articles 42 et 140 de la Constitution ; Commission nationale des droits de l'Homme du Togo, objet de l'art. 83 de la Constitution du 6 mai 2024¹⁶⁰). Sur le plan statutaire, et quel que soit le niveau normatif de consécration, l'indépendance doit également se traduire non seulement dans la composition de l'INDH afin de garantir « une représentation pluraliste des forces sociales de la société civile concernées par la promotion et la protection des droits de l'Homme¹⁶¹ », mais aussi dans l'autonomie garantie par une ligne spéciale du budget de l'État¹⁶².

Véritable baromètre du respect des droits de l'Homme, une INDH forte est un signe révélateur de l'existence d'un espace démocratique dans un État. Au-delà de la question statutaire, c'est sur le terrain de l'étendue des compétences que peut s'apprécier le rôle essentiel des INDH. Des progrès significatifs ont favorisé une implication croissante et un élargissement progressif de leurs attributions au service de la promotion des droits et libertés. Sur le plan interne, les INDH francophones contribuent notamment aux formations des autorités aux droits de l'Homme ; mènent des activités de sensibilisation et d'éducation aux droits fondamentaux de façon à développer une culture des droits de l'Homme de la population et à tous les niveaux de la société ; portent des plaidoyers sur ces questions ; peuvent donner dans certains cas des avis sur les textes ou

projets de textes afin qu'ils soient en conformité avec les principes fondamentaux des droits de l'Homme. Elles ont également un rôle particulier de vigie des libertés, notamment lors des processus électoraux.

Sur le plan international, les INDH sont directement impliquées dans le mécanisme de l'Examen périodique universel (EPU) qui lui-même, en retour, a eu pour effet que de nombreux États francophones décident de se doter d'INDH. L'exercice a ainsi pour objectif principal l'amélioration de la situation des droits de l'Homme sur le terrain. L'impact de l'EPU dans la mise en œuvre des engagements des États en matière de droits de l'Homme ne peut dès lors s'apprécier qu'à l'aune du caractère mobilisateur et coopératif du mécanisme *via*, notamment, l'implication d'une INDH, quand elle existe. C'est ainsi que les INDH de l'espace francophone sont pleinement engagées dans la préparation de l'EPU ainsi que dans la phase de mise en œuvre et de suivi des recommandations consécutives à l'examen. Parfois, le plaidoyer pour la mise en œuvre des recommandations de l'EPU peut largement recouper celui pour la mise en œuvre des recommandations formulées par l'INDH¹⁶³, en les diffusant, en rédigeant des rapports annuels ou de plaidoyer pour le dépôt d'instruments de ratification sur le suivi, en élaborant des stratégies avec les organisations de la société civile...

Deux tendances récentes semblent néanmoins se confirmer.

Premièrement, le rôle confié aux INDH tend à être élargi à de nouveaux et nombreux champs d'intervention. Quelques exemples en attestent, mais cette dynamique est commune à la plupart des INDH de l'espace francophone. La CNDH d'Égypte a par exemple pour mission d'intervenir dans tous les domaines des droits humains. La Commission consultative des droits de l'Homme (CCDH) du Luxembourg, quant à elle, est principalement sollicitée dans le champ de la traite des êtres humains, du handicap, des entreprises et des droits humains, de l'asile et de l'immigration, des droits de l'enfant, du genre, de la protection des données... Quand la Commission nationale consultative des droits de l'Homme (CNCDH) de France investit des thématiques de travail récurrentes qui peuvent aller au-delà des champs couverts par le mandat, comme l'immigration et le droit d'asile, les droits des enfants et

¹⁵⁹ Rapport sur l'état des pratiques de la démocratie, des droits et des libertés dans l'espace francophone. Les processus démocratiques dans l'espace francophone, Organisation internationale de la Francophonie, 2018, p. 29.

¹⁶⁰ Voir le dépouillement des réponses collectées par l'AFCNDH dans le cadre du questionnaire soumis par la DAPG, contribution AFCNDH.

¹⁶¹ <https://www.ohchr.org/fr/instruments-mechanisms/instruments/principles-relating-status-national-institutions-paris>.

¹⁶² L'analyse repose sur les données extraites de la contribution AFCNDH au questionnaire adressé par la DAPG.

¹⁶³ Contribution CNDH du Maroc, AFCNDH.

la protection de l'enfance, les droits des femmes, le numérique, l'intelligence artificielle¹⁶⁴... ; et le Conseil national des droits de l'Homme (CNDH) du Maroc intervient dans les champs des droits de l'Homme en lien avec le changement climatique ou l'espace numérique¹⁶⁵, illustrant une dynamique en cours dans l'espace francophone de convergence des INDH avec les autorités de protection des données personnelles.

Deuxièmement, le constat est celui d'une grande diversification des Missions, jusque dans des secteurs qui classiquement pouvaient échapper aux INDH : contrôle des lieux de privation de libertés et de dé-

tention dans le cadre de la lutte contre la torture et les traitements dégradants ; instruction et traitement des plaintes pour violation des droits de l'Homme, mission désormais essentielle tant les sollicitations augmentent (2 934 requêtes pour l'année 2023 devant le Conseil national des droits de l'Homme [CNDH] de Côte d'Ivoire, et 796 entre le 1^{er} janvier et la mi-avril 2024 ; 1 363 plaintes et 2 921 appels devant la Commission des droits de l'Homme du Cameroun [CDHC] pour la même année¹⁶⁶) ; extension du mandat à des catégories de personnes vulnérables comme les personnes handicapées, les personnes vivant avec le VIH, les réfugiés, des travailleurs migrants, les personnes âgées¹⁶⁷, etc.

PAIX ET SÉCURITÉ : LA MULTIPLICATION DES DÉFIS SÉCURITAIRES

Les défis auxquels le monde est confronté depuis quelques années se sont multipliés, induisant une reconfiguration des rapports de force sur la scène internationale. Les bouleversements sociétaux et territoriaux qui en découlent, associés à la montée en puissance des problématiques sécuritaires, à la multiplication des conflits multidimensionnels, heurtent frontalement un ordre international dont les instruments fondamentaux sont régulièrement paralysés, entraînant une crise de confiance majeure. La Francophonie veut continuer à accompagner la recherche d'une réponse durable à la multiplication des défis sécuritaires dans ses pays membres, en contribuant, par exemple davantage au maintien de la paix.

CONTEXTE : MENACES SÉCURITAIRES ET VULNÉRABILITÉ ÉTATIQUE

Les États de l'espace francophone sont confrontés à des menaces multidimensionnelles faisant naître des « crises globales, multifformes, cumulatives et interconnectées¹⁶⁸ » : terrorisme, mouvements radicaux, extrémismes violents, criminalité transnationale organisée, trafics illégaux, formes contemporaines d'esclavage, conflits inter- et intracommun-

nautaires, phénomènes migratoires, déplacements forcés de population, changement climatique... Certaines sous-régions de l'espace francophone sont même spécifiquement la cible d'intenses et de violentes activités liées à la criminalité, aux extrémismes et aux trafics en tous genres. La situation sécuritaire au Sahel est ainsi particulièrement préoccupante, heurtant de plein fouet la cohésion sociale des communautés, les conflits intercommunautaires ayant de profondes incidences sur la stabilité et la sécurité, et pouvant entraîner la défiance citoyenne¹⁶⁹.

Cette inflation des défis sécuritaires peut conduire d'une part, à la ré-interrogation des notions de conflit et de sécurité internationale, tant dans le principe de la responsabilité de protéger que dans sa compatibilité avec l'existence d'un droit d'intervention ; et d'autre part, à une indispensable réévaluation des approches, des outils et des modalités d'intervention de la Francophonie en matière de prévention et de gestion des crises et des conflits dans le prolongement de la Déclaration de Saint-Boniface (2006).

Les réponses internationales sont de différentes natures.

¹⁶⁴ Contribution CNCDH de France, AFCNDH.

¹⁶⁵ Données extraites et analysées à partir des contributions des autorités nationales rassemblées par l'AFCNDH.

¹⁶⁶ Contributions du CNDH de Côte d'Ivoire et de la CDH du Cameroun, AFCNDH.

¹⁶⁷ *Ibid.*

¹⁶⁸ Rapport de l'expert indépendant sur la situation des droits de l'Homme au Mali, Conseil des droits de l'Homme, 55^e session, 26 février – 5 avril 2024, <https://reliefweb.int/report/mali/situation-des-droits-de-lhomme-au-mali-rapport-de-lexpert-independant-sur-la-situation-des-droits-de-lhomme-au-mali-alioune-tine-ahrc5579>.

¹⁶⁹ Voir par exemple en ce sens les échanges du séminaire « Sahel et Afrique de l'Ouest : Quels nouveaux paradigmes pour la prévention et la résolution des crises multidimensionnelles ? » organisé par l'OIF et le centre de recherche Timbuktu Institute le 5 décembre 2023.

D'abord, la prévention et la gestion des conflits semblent devoir passer au XXI^e siècle par une nouvelle approche des opérations de paix. Ce phénomène n'est pas nouveau et fait partie de la dynamique des opérations de maintien de la paix dont le déploiement est décidé sur la base d'un constat d'absence de solution politique à court terme. Le *Nouvel Agenda pour la paix* (ONU, juillet 2023) suggère de renouveler l'approche du maintien de la paix, notamment en recourant à « *des opérations multinationales d'imposition de la paix et de lutte antiterroriste et anti-insurrectionnelle* », conduites par les organisations régionales et sous-régionales. L'espace francophone est particulièrement concerné, l'Afrique francophone étant au cœur de cette problématique. Une nouvelle génération de Missions, illustrée par l'adoption de la Résolution 2719 du Conseil de sécurité des Nations unies adoptée en décembre 2023 sur le financement des opérations de paix africaines et dotée d'un mandat du Conseil de sécurité établi au titre des Chapitres VII et VIII de la Charte, ouvre des perspectives cruciales et novatrices qui pourraient permettre qu'elles soient dirigées par les acteurs régionaux¹⁷⁰. Corrélativement, l'un des leviers de transformation pourrait consister à décomplexifier les mandats des opérations, « *souvent surchargés (...)* » alors qu'ils devraient être « *plus courts, plus flexibles et clairement hiérarchisés (pour) revenir aux fondamentaux que sont les diverses formes d'appui à la construction d'une solution politique*¹⁷¹ ».

C'est ensuite le rôle de la médiation internationale dont il conviendrait de réévaluer la portée. Voie traditionnellement privilégiée de la résolution d'un conflit et reposant sur une logique de solidarité, « *l'activité de médiation a [toujours été] symbolique de l'action de la Francophonie en matière de sortie de crises et d'accompagnement des transitions, son apport à la paix [s'inscrivant] dans les partenariats qu'elle noue avec les autres organisations internationales*¹⁷² ». Le recours aux médiations et l'extrême fragilité des mécanismes de prévention des conflits se heurtent à l'insécurité croissante dans certaines zones, à l'expansion du champ d'action des groupes terroristes et à la puissance des juntes militaires qui ont pris le pouvoir au Sahel. L'efficacité des médiations régionales supposerait certainement de les replacer au centre des mandats des opérations de paix¹⁷³ ; quand, en

écho, l'effectivité de la médiation francophone reposerait plutôt sur sa dimension « *complémentaire, associée et combinée (...)*¹⁷⁴ ».

Enfin, la participation des femmes aux processus de paix et de sécurité est une autre forme de réponse aux défis sécuritaires. Il est établi que les conflits violents affectent de façon disproportionnée les femmes et les filles et renforcent les discriminations et les inégalités préexistantes. Or, les femmes sont également des agents actifs de la paix dans les conflits armés, ainsi que le rappelle le paragraphe 6 de la Résolution sur les situations de crise adoptée lors du XVIII^e Sommet de la Francophonie à Djerba (19-20 novembre 2022). Pourtant, leur rôle d'actrices clés et d'agents du changement en matière de paix reste à renforcer. Il est « *indispensable de reconnaître et d'intégrer les différentes compréhensions, expériences et capacités des femmes dans tous les aspects des opérations de maintien de la paix de l'ONU pour assurer le succès des efforts de maintien de la paix et garantir une paix durable*¹⁷⁵ ». Les objectifs relatifs aux femmes et à la paix et à la sécurité que le Secrétaire général des Nations unies a proposés d'ici 2030 dans son Rapport de septembre 2023 « *Les femmes, la paix et la sécurité*¹⁷⁶ » offrent une voie différente vers la consolidation et la pérennisation de la paix par une participation pleine, égale et véritable des femmes dans laquelle s'inscrit la Stratégie de la Francophonie pour l'égalité entre les femmes et les hommes.

Les tendances sécuritaires observées dans le Rapport de 2022 sur l'état des pratiques de la démocratie – mise en retrait du politique au profit du militaire, multiplication des exactions commises sur les civils dans le cadre des opérations de lutte antiterroriste, isolation progressive des partenaires internationaux traditionnels de la coopération (Nations unies, Union européenne, Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest – CEDEAO, États européens) et redéploiement croissant vers des partenariats étatiques alternatifs (Russie, Turquie, Iran, Chine...) – sont toujours d'actualité en 2024.

¹⁷⁰ *Ibid.*

¹⁷¹ Note du GRIP, Observatoire Boutros-Ghali du maintien de la paix, préc., p. 11.

¹⁷² J. Maila, Paix et médiation : l'expérience francophone, in *De Dakar à Dakar. 25 ans d'engagement de la Francophonie au service des droits de l'Homme, de la démocratie et de la paix* (Ch. Desouches et alii dir.), Bruylant, 2015, p. 271.

¹⁷³ *Ibid.*, p. 16.

¹⁷⁴ El-Hacen Ould Lebatt, Médiation et Francophonie : mythe ou réalité, in *De Dakar à Dakar, op. cit.*, p. 277.

¹⁷⁵ <https://peacekeeping.un.org/fr/promoting-women-peace-and-security>.

¹⁷⁶ Rapport du Secrétaire général, « Les femmes, la paix et la sécurité », doc. S/2023/725.

L'ENJEU DE LA RÉOLUTION DES CRISES POUR UNE PAIX DURABLE

Les Chefs d'État et de gouvernement réunis à Djerba, les 19 et 20 novembre 2022, ont dans la « *Résolution sur les situations de crise, de sortie de crise et de consolidation de la paix dans l'espace francophone* » réitéré avec force leur condamnation de plusieurs conflits et menaces sécuritaires en cours dans l'espace francophone et se sont engagés fermement au soutien d'actions de règlement des conflits. Sur les 11 situations de transition ou de crise visées dans la Résolution (crise au Haut-Karabagh ; processus de retour à l'ordre constitutionnel au Burkina Faso ; transition politique en Guinée ; transition politique ainsi que crise humanitaire et sécuritaire en Haïti ; situation sécuritaire et humanitaire en RDC ; crise au Liban ; transition au Mali ; conflit territorial en Moldavie [Transnistrie] ; situation au Sahel ; crises sécuritaires au Tchad et guerre en Ukraine), des actions de suivi et de mise en œuvre ont été entreprises par l'OIF¹⁷⁷. Il faut, par ailleurs, relever que le nombre d'actions est décorrélié du nombre d'engagements souscrits. Ainsi, un engagement pour la Guinée (« Poursuivre de l'appui aux autorités de transition de Guinée et aux acteurs nationaux pour l'organisation d'une élection de sortie de crise ») a conduit au déploiement de six actions et que deux engagements au sujet du Tchad (« Encourage[r] à mettre en œuvre les engagements annoncés à l'issue du Dialogue national inclusif et souverain » ; « Encourage[r] à la poursuite de l'appui notamment en vue de la tenue des élections générales dans les délais ») ont impli-

qué 10 actions¹⁷⁸. En faisant abstraction du nombre d'engagements recensés qui n'induit aucune proportionnalité avec une quantité d'actions correspondantes, l'OIF a déployé près de 30 actions pour accompagner les pays en transition et ceux en situation de crise. Ces données permettent de rappeler que, nonobstant la suspension des instances de la Francophonie d'un certain nombre d'États identifiés dans la Résolution (Burkina Faso, suspendu depuis le 8 février 2022 ; Guinée, suspendue depuis le 16 septembre 2021 ; et Mali, suspendu depuis le 3 juin 2021), l'appui de l'OIF se maintient pour permettre le redressement constitutionnel, favoriser le bien-être des populations et la préparation de la sortie de transition.

La mise en place d'un mécanisme de suivi et d'évaluation de la situation des États et gouvernements faisant l'objet de mesures des instances de la Francophonie, décidée à l'occasion du Conseil permanent de la Francophonie (CPF) extraordinaire du 19 juin 2024, permet le réexamen de la position des Instances au regard de l'évolution de la situation dans le pays concerné¹⁷⁹. Cette démarche d'accompagnement dans la mise en œuvre de la Déclaration de Bamako et de réévaluation est centrale, tant à la lecture du texte lui-même que de la pratique qui en a découlé. Le nouveau dispositif mis en place épouse ainsi parfaitement l'originalité du mécanisme réactif du Chapitre 5 paragraphes 2 et 3 de la Déclaration, et de son approche singulière, qui intervient en aval du déclenchement de la crise afin d'empêcher qu'elle ne s'aggrave ou pour y mettre fin.

¹⁷⁷ Données établies sur la base de l'outil de suivi des engagements de la Déclaration de Djerba et de la Résolution sur les crises, construit par la DAPG durant l'année 2023, déployé cette même année, et adossé à l'analyse des rapports de la Commission pour les affaires politiques et diplomatiques (dernière exploitation, Rapport du 1^{er} octobre au 31 décembre 2023).

¹⁷⁸ À titre d'exemple, pour les plus récents : Audience avec le ministre des Affaires étrangères, des Tchadiens de l'Étranger et de la Coopération internationale tenue en février 2023 ; accompagnement des médias tchadiens à une participation professionnelle pour une transition réussie ; atelier de validation du Programme national d'appui aux communes du Tchad ; Mission d'information et de contact pour évaluer la mise en œuvre du processus de transition ; projet « Éducation aux médias » ; projet « Cycle et processus électoraux au Tchad et le leadership des femmes » (...).

¹⁷⁹ CPF 26 juin 2024, Paris, 128^e session. Note de présentation du Mécanisme de suivi et d'évaluation de la situation des États et gouvernements faisant l'objet de mesures des instances de la Francophonie.

Gros plan sur le soutien à la paix et à la stabilité

La recension des actions déployées dans le trimestre précédent et après le Sommet de Djerba (19-20 novembre 2022) fait apparaître que la grande majorité des actions conduites sont liées à certains programmes phares de l'Organisation ou aux axes forts de sa coopération érigés en mobilisation stratégique.

La thématique « Paix et sécurité » est assurément l'un de ces axes structurant de la coopération politique à travers, notamment, la contribution de l'OIF à l'Agenda pour la paix du Secrétariat général des Nations unies¹⁸⁰. Très concrètement, cette contribution de l'Organisation se réalise tant en matière de prévention et de gestion des crises et des conflits (mécanismes de concertations avec les organisations internationales et subsidiarité ; implication et consultation de l'OIF sur les pays de l'espace francophone en crise ; vivier inter-organisations de médiateurs ; participation des femmes et des jeunes à la prévention et la gestion des conflits ; approche holistique dans l'analyse des crises et des causes profondes) ; qu'en matière de maintien de la paix (défense du multilinguisme dans les enceintes internationales ; promotion de l'interculturalité au cœur des opérations de maintien de la paix ; participation des femmes et des jeunes aux Missions de maintien de la paix...). Ainsi, au titre du cinquième paragraphe de la « Résolution sur les situations de crise, de sortie de crise et de consolidation de la paix dans l'espace francophone » visant à « *poursuivre le renforcement de la coopération dans les domaines de la paix et de la sécurité internationales entre l'OIF et l'ONU* », l'OIF a déployé des actions, parmi lesquelles, pour les plus récentes, des rencontres avec le groupe des Ambassadeurs francophones à New York ; le soutien à un cours en partenariat avec l'École internationale des forces de sécurité (EIFORCES) du Cameroun afin de former les officiers de sécurité intérieure pour être déployés en tant que policiers au sein des opérations de maintien de la paix des Nations unies ; la participation au séminaire de haut niveau sur les méthodes de travail et les dynamiques de négociation au Conseil de sécurité ; l'organisation d'une formation à distance au profit des points focaux et autres experts nationaux et régionaux engagés en faveur de l'agenda « Femmes, paix et sécurité » ; la contribution du groupe des Ambassadeurs francophones et de l'OIF au débat général consacré à l'« étude d'ensemble de la question des opérations de maintien de la paix » à l'occasion de la 4^e Commission de l'Assemblée générale des Nations unies.

Gros plan sur le Mécanisme de suivi et d'évaluation de la situation des États et gouvernements faisant l'objet de mesures des instances

À l'occasion du Conseil permanent de la Francophonie (CPF) du 21 juin 2023, la Secrétaire générale de la Francophonie avait souligné la nécessité, pour les Instances de l'OIF, de se doter d'un mécanisme permettant de réexaminer, à échéance régulière, la situation des États et gouvernements faisant l'objet d'une suspension ou d'autres mesures décidées par le CPF, à la suite d'un coup de force entraînant une rupture de l'ordre démocratique et constitutionnel ou en cas de violations massives des droits de l'Homme dans un État ou gouvernement.

Pour répondre à ce défi, la Secrétaire générale a souhaité que le Groupe de réflexion sur les orientations et gouvernance de la Francophonie (GROG) se consacre, en septembre 2023, à cette problématique et formule des recommandations. La Commission ministérielle de la Francophonie (CMF), lors de sa 44^e session des 4 et 5 novembre 2023 à Yaoundé, a ainsi encouragé la Secrétaire générale à mettre l'accent sur la prévention et le dialogue avec les États et gouvernements en situation de rupture de la démocratie¹⁸¹. Ce faisant, l'OIF marque une distance vis-à-vis d'une approche de réaction basée principalement sur les suspensions systématiques. La CMF a ainsi préconisé que la priorité soit donnée au renforcement des outils d'alerte précoce et aux mesures d'accompagnement visant à permettre un retour à l'ordre constitutionnel et démocratique. La finalisation d'un Mécanisme d'évaluation régulière

¹⁸⁰ Sur les axes du Nouvel Agenda pour la paix des Nations unies, voir <https://www.un.org/sites/un2.un.org/files/our-common-agenda-policy-brief-new-agenda-for-peace-fr.pdf>.

¹⁸¹ https://www.francophonie.org/sites/default/files/2023-11/CMF44_releve-decisions.pdf.

de la situation dans les pays suspendus, dans le but de permettre à l'OIF d'adapter graduellement sa position à l'évolution du contexte sur le terrain, incarne particulièrement cette approche novatrice. Le CPF du 19 juin 2024 a définitivement adopté ce Mécanisme parfaitement dans l'esprit de la Déclaration de Bamako et d'une mise en œuvre renouvelée des dispositions du Chapitre 5¹⁸². C'est lors de sa 128^e session, le 26 juin 2024, que le CPF a mis en application ce Mécanisme pour la première fois dans le cadre de l'examen de la situation en Guinée¹⁸³.

Le Mécanisme permet désormais à l'OIF : 1) d'avoir un outil d'analyse qui précise les étapes d'adaptation et d'ajustement des mesures sur la base de l'appréciation de l'évolution du contexte de l'État ou du gouvernement concerné ; 2) de définir de manière graduelle, objective et précise les mesures appropriées de levée des mesures prises ; 3) de mieux prendre en compte l'intérêt des populations dans le pays concerné ; et 4) d'accompagner les États et les gouvernements concernés dans la voie du retour à l'ordre constitutionnel. Cette approche novatrice organisant le contact régulier avec les États et gouvernements faisant l'objet de suspension renouvelle ainsi la démarche de l'OIF dans ses relations avec les États et gouvernements membres qui traversent des situations de rupture de la démocratie.

LE CHANGEMENT CLIMATIQUE, NOUVEAU VISAGE DE L'INSÉCURITÉ

Le nexus climat-sécurité-environnement doit être particulièrement scruté en ce que le changement climatique apparaît comme un facteur multiplicateur de menaces à la paix, à l'origine de tensions socio-économiques, de surexploitation de ressources fragiles, de compétition pour l'accès aux ressources, en particulier dans les zones fragiles, de conflits intracommunautaires violents, de déplacements de populations, etc. L'Institut pour la paix et l'économie, dans son rapport (2023)¹⁸⁴, analyse les menaces écologiques (insécurité alimentaire, rareté de l'eau, catastrophes naturelles et pressions démographiques) dans plus de 200 États et territoires à l'aune des capacités de résilience et des risques pour la paix. Selon ses conclusions, d'ici 2050, 2,8 milliards de personnes résideront dans des pays confrontés à de graves menaces écologiques, contre 1,8 milliard aujourd'hui ; la majeure partie de l'augmentation concernera l'Afrique subsaharienne.

Dans la déclaration de Djerba (2022), les États et gouvernements ont réitéré leur mobilisation face aux enjeux du changement climatique.

Dans le même temps, plusieurs rendez-vous internationaux ont servi de tribune pour le plaidoyer et la sensibilisation sur les enjeux climatiques et leurs implications sur la paix et la sécurité dans le monde, en

Afrique et au Sahel en particulier. Les événements les plus récents sont : les Conférences des parties (CdP) sur les changements climatiques dont la 27^e session s'est déroulée à Charm el-Cheikh (Égypte) en novembre 2022 ; la CdP15 de la Convention des Nations unies sur la lutte contre la désertification en mai 2022 à Abidjan ; et le *One Forest Summit* à Libreville en février 2023.

L'OIF apporte un appui aux démarches régionales et innovantes d'adaptation et de résilience aux changements climatiques par la mise en place et la vulgarisation d'approches endogènes, intégrées et vertueuses, axées sur les synergies positives entre l'agriculture, le climat, l'eau, l'énergie et la biodiversité.

Une réflexion sur « la sécurité climatique » s'impose, qui combine à la fois l'analyse des effets du changement climatique et les conséquences sécuritaires des mesures prises par les communautés humaines pour s'adapter au changement climatique ou pour l'atténuer, ainsi que le relevaient les participants à la conférence « *Climate security and its challenge* », organisée à l'université du Québec à Montréal les 8 et 9 avril 2024 par le Centre FrancoPaix et l'Association canadienne pour la sécurité climatique, et soutenue par l'Organisation internationale de la Francophonie¹⁸⁵.

Au croisement de toutes ces réflexions, il apparaît clairement que le changement climatique est un défi pour la paix et la sécurité.

¹⁸² https://www.francophonie.org/sites/default/files/2024-07/Rel_dec_CPF_127_19062024.pdf.

¹⁸³ https://www.francophonie.org/sites/default/files/2024-07/Rel_dec_CPF_128_26062024.pdf.

¹⁸⁴ <https://www.economicsandpeace.org/wp-content/uploads/2023/12/ETR-2023-web.pdf>.

¹⁸⁵ Voir notamment les interventions du panel 1 « État de l'art : recherche, politique, expertise » et le panel 5 « Les défis militaires et politiques », <https://dandurand.uqam.ca/wp-content/uploads/2024/06/2024-04-08-et-09-Climate-Security-Compte-rendu.pdf>.

Les changements climatiques sont aussi une réalité dans les théâtres d'intervention des opérations de paix. À date, sur les 16 pays les plus vulnérables au changement climatique, 9 accueillent une Mission des Nations unies et 4 sont des États membres de la Francophonie : Haïti, Mali, République centrafricaine et République démocratique du Congo¹⁸⁶. Même si aucune Résolution portant spécifiquement sur le triptyque « climat-paix-sécurité » n'a pour l'instant été adoptée par le Conseil de sécurité – une tentative manquée ayant eu lieu en décembre 2021 avec une Résolution sur « *L'intégration des risques de sécurité liés au climat dans les stratégies de prévention des conflits* » portée par l'Irlande et le Niger (États membres) –, l'établissement d'un agenda sur la question témoigne de la préoccupation forte sur cet enjeu. L'OIF porte une attention particulière à ce défi.

C'est ainsi qu'avec son soutien, le Centre international du Caire pour la résolution des conflits, le maintien et la consolidation de la paix (CCCPA) a organisé, du 3 au 7 mars 2024, une formation pilote sur le climat, la paix et la sécurité dans le cadre des opérations de paix des Nations unies menées sur le continent africain. Les « *effets en cascade des changements climatiques [étant] en train de reconfigurer les paramètres [du] travail sur la prévention des conflits, le maintien et la consolidation de la paix*¹⁸⁷ », réfléchir de manière proactive aux moyens d'une plus grande cohérence entre action climatique et maintien de la paix et de la sécurité internationale est une impérative nécessité.

¹⁸⁶ <https://news.un.org/fr/story/2023/06/1136072>.

¹⁸⁷ J.-P. Lacroix, Secrétaire général adjoint aux opérations de paix, Nations unies, à l'occasion du débat public de niveau ministériel tenu le 13 juin 2023 par le Conseil de sécurité sur le thème « Menaces contre la paix et la sécurité internationale : les changements climatiques et la paix et la sécurité », voir en ce sens la Note de cadrage adressée aux participants, doc. S/2023/408, <https://documents.un.org/doc/undoc/gen/n23/159/58/pdf/n2315958.pdf>.

5

RECOMMANDATIONS CONCLUSIVES

Si les tendances et bilans dressés dans ce Rapport permettent de constater une certaine consolidation des acquis, ces progrès ne peuvent toutefois masquer un certain nombre de menaces tant à l'endroit de l'ordre démocratique et de l'État de droit que des droits de l'Homme. C'est dans cette perspective d'accompagnement et de mise en œuvre des engagements souscrits au Chapitre 4 de la Déclaration de Bamako que le présent Rapport souhaite prolonger certaines recommandations identifiées dans les précédentes éditions en y adjoignant de nouvelles préconisations.

DANS LE CHAMP DE LA CONSOLIDATION DE L'ÉTAT DE DROIT

■ Renforcer les capacités des institutions de la démocratie et de l'État de droit :

- ❖ en promouvant et mettant en place des juridictions constitutionnelles fortes dotées d'un statut véritablement protecteur afin de renforcer leur indépendance et leur autorité ;
- ❖ en œuvrant à la consolidation de l'indépendance de la justice, et notamment des Hautes Juridictions judiciaires, administratives et constitutionnelles ;
- ❖ en soutenant les efforts permettant la revalorisation de l'institution parlementaire, notamment par le renforcement des capacités de ses acteurs.

■ Poursuivre les actions d'accompagnement des États et gouvernements en matière d'élaboration et de révision des Constitutions :

- ❖ en renforçant l'appui aux processus constituants en période de transition et de sortie de crise, notamment dans la mise en place des cadres de dialogue national, etc. ;
- ❖ en s'appuyant notamment sur l'expertise francophone à toutes les étapes du processus constituant.

■ Renforcer les actions de prévention afin d'éviter les ruptures des ordres constitutionnels :

- ❖ en intensifiant la diplomatie préventive dans le champ de la médiation dans des situations de crise et/ou de conflit ;
- ❖ en œuvrant à la pleine opérationnalité dans la mise en œuvre du Chapitre 5, notamment de son paragraphe 1 par le recours aux procédures *ad hoc* spécifiques comme les comités *ad hoc* consultatifs restreints ou les envoyés spéciaux et les facilitateurs ;
- ❖ en œuvrant à l'identification des causes profondes de ces points de rupture et en mobilisant les expertises francophones en la matière.

DANS LE CHAMP DE LA TENUE D'ÉLECTIONS LIBRES, FIABLES ET TRANSPARENTES

■ Fiabiliser les fichiers électoraux :

- ❖ en œuvrant, sur demande des États, à améliorer les fichiers électoraux en se basant sur un état civil fiable, garantissant le plein exercice des droits civiques, et en procédant aux audits des listes électorales.

■ Renforcer les capacités des structures électorales :

- ❖ en continuant à soutenir les structures nationales chargées de la préparation et de l'organi-

sation des élections ;

- ❖ en évaluant ces structures pour identifier leurs difficultés et en élaborant des programmes appropriés de renforcement des capacités.

■ Promouvoir la coopération et les bonnes pratiques :

- ❖ en encourageant une approche concertée et les échanges de bonnes pratiques en matière électorale, la valorisation du travail des Missions d'observation et la mise en œuvre des recommandations formulées ;
- ❖ en renforçant l'accompagnement sur la durée : avant et surtout après, avec un suivi et un accompagnement des institutions en lien avec les recommandations des MEF.

■ Améliorer l'inclusivité et la représentativité du processus électoral :

- ❖ en soutenant les initiatives visant à inclure les composantes de la population, notamment les femmes et les jeunes, sur les listes électorales et dans les institutions, par des mesures de quotas ou de discriminations positives.

■ Appuyer la société civile :

- ❖ en renforçant la place de la société civile dans les processus électoraux par le soutien aux actions qu'elle porte ;
- ❖ en soutenant les formes institutionnelles nouvelles de participation, qui sont autant de cadres de dialogue et de concertation repensés (Conseils de proximité, votations populaires, conventions citoyennes, espaces locaux de médiation et d'intermédiation...), pour une démocratie continue et de proximité, notamment en dehors des moments électoraux.

DANS LE CHAMP DE LA VIE POLITIQUE APAISÉE

■ Soutenir les actions des États, partis politiques, institutions des droits de l'Homme et de la société civile dans la promotion de la culture de la Constitution et de la démocratie :

- ❖ en contribuant au soutien des activités de sensibilisation et d'éducation civique et électorale de sensibilisation ainsi qu'au déploiement des cours en ligne ouverts et massifs (CLOM) et, plus généralement, de toutes les formations destinées à diffuser une philosophie démocratique ainsi qu'à favoriser son appropriation ;
- ❖ en encourageant toutes les initiatives de promotion et de diffusion du droit et des valeurs de la Francophonie, notamment *via* les outils numériques conformément à la Déclaration de Djerba.

■ **Favoriser l'indépendance des institutions judiciaires :**

- ❖ en promouvant l'indépendance effective de la justice par l'absence de toute interférence dans le travail des juges, tant sur le plan fonctionnel, en garantissant aux juges l'accès à un débat contradictoire qui aboutisse à une décision collégiale, publique et motivée, que sur le plan personnel, en préservant les garanties liées à l'investiture des juges, ainsi que les principes d'irrévocabilité et d'inamovibilité de ceux-ci ;
- ❖ en assurant une formation continue des magistrats ;
- ❖ en mettant en place des institutions, des textes, et des moyens techniques et matériels garantissant l'indépendance et le bon fonctionnement de la justice.

■ **Encourager les femmes et les jeunes à prendre part à la vie politique :**

- ❖ en faisant la promotion et l'accompagnant à la mise en place de politiques inclusives ;
- ❖ en sensibilisant les acteurs politiques à la culture de la démocratie et des droits de l'Homme ;
- ❖ en soutenant la construction d'un leadership féminin tant dans la vie politique nationale que dans les opérations de paix et de sécurité internationales sous mandat des Nations unies.

■ **Renforcer la liberté d'expression et de la presse :**

- ❖ en supprimant les peines d'emprisonnement pour tous les délits de presse commis sur tous supports, autres que l'incitation au crime, à la violence, aux discours de haine à caractère ethnique, racial ou religieux ;
- ❖ en accompagnant, formant et sensibilisant les institutions, la société civile et les citoyens à l'impact des réseaux sociaux sur l'exercice de la vie politique et démocratique, notamment en soutenant les initiatives de lutte contre les désordres de l'information et toutes les formes de régulation indépendantes et conformes aux standards internationaux en matière de droits de l'Homme ;
- ❖ en mobilisant les acteurs francophones pour contribuer à une meilleure gouvernance des plateformes numériques pour préserver l'intégrité de l'information ;
- ❖ en soutenant notamment les coopérations entre acteurs francophones afin de poursuivre les efforts de lutte contre la désinformation et la manipulation de l'information.

DANS LE CHAMP DE LA PROMOTION D'UNE CULTURE DÉMOCRATIQUE INTÉRIORISÉE ET DU PLEIN RESPECT DES DROITS DE L'HOMME

■ **Poursuivre les efforts déployés en vue d'une protection générale et sectorielle toujours plus renforcée des droits de l'Homme :**

- ❖ en adoptant, en ratifiant et en mettant en œuvre les instruments internationaux et régionaux visant la protection et la promotion des droits de l'Homme ;
- ❖ en mettant en œuvre de manière effective les recommandations de l'EPU, y compris l'application des instruments internationaux de protection des droits de l'Homme ;
- ❖ en soutenant la création d'agences nationales anti-corruption et l'adaptation des législations pénales pour appréhender plus efficacement ce phénomène.

■ **Poursuivre l'accompagnement et le renforcement des capacités des institutions nationales des droits de l'Homme :**

- ❖ en soutenant les INDH avant, pendant et après le passage d'un État à l'Examen périodique universel ;
- ❖ en mettant à disposition des ressources nécessaires au fonctionnement des INDH, notamment la pérennisation de ressources humaines au sein de leur administration ;
- ❖ en les incitant à centrer leurs activités sur leurs Missions prioritaires, notamment celles visées dans les recommandations de l'EPU.

■ **Tenter d'apporter des réponses concertées aux menaces dans l'espace francophone :**

- ❖ en poursuivant la lutte contre le terrorisme, la radicalisation et les extrémismes violents ;
- ❖ en renforçant les coopérations entre États pour un multilatéralisme équilibré, rénové et agile, capable d'apporter des réponses régionales et internationales plus efficaces aux crises en cours ;
- ❖ en contribuant aux réflexions visant à repenser le format des opérations de paix sous mandat des Nations unies qui devraient reposer sur des mandats plus clairs et s'intégrer à un multilatéralisme en réseau permettant à ce qu'elles soient conduites par des organisations régionales et sous-régionales ;
- ❖ en examinant régulièrement, au sein des Instances de la Francophonie, les situations des États suspendus à l'aune du Mécanisme de suivi et d'évaluation de la situation des États et gouvernements faisant l'objet de mesures des Instances de la Francophonie tel qu'adopté par la 127^e session du CPF, le 19 juin 2024.

ANNEXES

ANNEXE 1 – MÉTHODOLOGIE DE LA COLLECTE DES DONNÉES

Dans le cadre de l'évaluation permanente des pratiques de la démocratie, des droits et des libertés dans l'espace francophone, prévue par le Chapitre 5 de la Déclaration de Bamako, il est prévu un exercice de « collecte d'informations » destiné à documenter l'observation des pratiques de la démocratie. La réalisation de la collecte des informations nécessite une organisation très en amont de la rédaction du Rapport, surtout dans une perspective de pérennisation des données recueillies. Néanmoins, depuis 2023, la DAPG a souhaité concrétiser ce processus, notamment par l'élaboration d'un questionnaire, transmis ensuite aux Correspondants nationaux francophones (CNF), aux Réseaux institutionnels de la Francophonie (RIF), à certains centres de recherche universitaires et à des partenaires de l'Organisation (organisations internationales, OING...).

Sans revenir en détail sur le processus préparatoire du questionnaire, certains repères méthodologiques doivent néanmoins être mis en avant pour une compréhension partagée du contenu du Rapport 2024 sur l'état des pratiques, des droits et des libertés dans l'espace francophone.

1) Devant profiler et permettre d'alimenter le contenu du Rapport 2024, les questions retenues ont été ventilées dans le champ des quatre engagements du Chapitre 4 de la Déclaration de Bamako. 2) Le choix des questions a ensuite été effectué au regard des besoins de données soit non disponibles soit vérifiables immédiatement par différentes sources, notamment en ligne, et, au vu des difficultés rencontrées lors de la rédaction des trois précédents Rapports sur l'état des pratiques de la démocratie, des droits et des libertés dans l'espace francophone (2016, 2018 et 2022). 3) Le questionnaire comprend une série de questions plutôt « fermées » dans les champs des quatre engagements de la Déclaration souscrits par les États et gouvernements (ex. : « *La Constitution a-t-elle été révisée ces deux dernières années ?* » ; « *Quelle est la part du budget consacrée à la justice dans le budget de l'État ?* »), et une série de questions plus « ouvertes », induisant une réponse plus rédactionnelle et analytique de la part de la structure sollicitée (ex. : « *Quels liens peut-il y avoir entre menace sécuritaire et changement climatique ?* » ; « *Quelles sont pour vous les principales menaces à l'indépendance des Cours ?* »). 4) Pour chacun des engagements, les paramètres de la « Note » du Conseil permanent de la Francophonie

relative aux « Principes constitutifs et paramètres », et visant à poser les premiers éléments pour une grille d'observation et d'évaluation, sont mentionnés dans le questionnaire comme indicateurs. 5) À l'intérieur de chaque engagement, une répartition des questions est proposée pour les RIF, les CNF, les laboratoires de recherche, les centres de recherche et d'analyse stratégique, etc. ; certaines, identiques, pouvant être adressées à deux institutions distinctes pour bénéficier de points de vue complémentaires, mais pas nécessairement convergents, liés aux pratiques respectives. 6) Le choix des partenaires auxquels a été adressé le questionnaire est lié à la nature spécifique des questions. Ainsi, tous les Réseaux institutionnels de la Francophonie n'ont pas été sollicités, mais seulement ceux les plus concernés par les questions arrêtées ; il en va de même des autres structures. 7) Quelques questions sont plus particulièrement dédiées à la Conférence des OING (COING) ou à certaines ONG (Reporters sans frontières [RSF]) ; certaines autres davantage destinées à l'Association parlementaire de la Francophonie (APF), à l'Agence française de développement (AFD), à l'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE) ou à la Fondation Mo Ibrahim.

Le questionnaire a été élaboré de façon délibérative et inclusive, ayant été présenté aux unités, et notamment les Représentations extérieures de l'OIF lors d'une réunion de travail organisée par la DAPG le 8 septembre 2023 aux fins de recueillir des observations ; ainsi qu'aux CNF le 13 décembre 2023 pour échanger sur son contenu et sur les modalités des réponses. Concernant ces dernières, il convient de préciser que toutes les contributions et réponses reçues n'ont pas été formellement intégrées au questionnaire – un format et un périmètre devant être respectés –, mais elles ont toutes été exploitées et analysées pour, d'une part, fournir des éléments de contexte et, d'autre part, permettre de constituer une base de données actualisable et dynamique, qui aura vocation à servir de référentiel d'objectivation du contenu des Rapports successifs sur l'état des pratiques de la démocratie, des droits et des libertés dans l'espace francophone.

ANNEXE 2 – MÉTHODOLOGIE POUR LE SUIVI DES ENGAGEMENTS

LES OBJECTIFS DE L'OUTIL DE SUIVI

Dans le cadre de la dynamique d'évaluation et d'observation consacrée par la Déclaration de Bamako et portée par la DAPG (cf. annexe précédente), l'OIF a décidé de se doter d'un outil de suivi des « engagements » souscrits lors du Sommet de Djerba des 19 et 20 novembre 2022, notamment la Déclaration de Djerba, intitulée « La connectivité dans la diversité : le numérique vecteur de développement et de solidarité dans l'espace francophone », et la « Résolution sur les situations de crise, de sortie de crise et de consolidation de la paix dans l'espace francophone ».

L'enjeu était de mettre en place un outil dynamique et pragmatique de suivi des « engagements » concernant l'OIF actés dans ces deux textes. L'outil doit permettre, d'une part, de mieux connecter les « engagements » politiques avec les actions déployées par l'Organisation ; d'autre part, d'identifier les succès et les défis à relever dans la mise en œuvre des décisions prises à un Sommet ; et, enfin, de formuler des préconisations pour une mise en œuvre plus efficace de la Déclaration et de la Résolution, et ainsi accroître le potentiel des actions mises en œuvre. Pour ce faire, l'outil doit être opérationnel (facilement exploitable et susceptible d'être aisément restitué devant les acteurs et instances) et complémentaire des instruments de mesure existants (le format choisi de tableaux Excel sera d'ailleurs aligné sur l'outil dont dispose déjà la DAPG en matière de suivi des ratifications des conventions internationales, notamment dans le champ des droits de l'Homme), et doit permettre une redevabilité pour éclairer les prises de décision stratégiques (notamment dans le cadre de la Commission politique et, au besoin, dans le cadre du Conseil permanent de la Francophonie ou de la Conférence ministérielle).

LA CONSTRUCTION DE L'OUTIL

Quelques rapides points clefs sont évoqués ici afin de bien se repérer dans l'outil.

Il a été convenu de construire un tableau Excel pour le suivi des « engagements » avec les clefs d'entrée suivantes : thématique concernée ; engagement pertinent du Sommet de Djerba ; État concerné (par l'engagement) et OIF ; actions de suivi et de mise en œuvre entreprises (action politique, programma-

tique, formation, audience ou entretien de la Secrétaire générale... sachant que la différenciation entre ce qui relève du programmatique, de la formation ou du politique est parfois délicate) ; unité mettant en œuvre l'action (DAPG) ; date des actions de suivi ; observations et commentaires éventuels. Mais l'idée est surtout ici de livrer les données brutes en vue d'une exploitation dans les notes et rapports.

La construction du tableau a été réalisée sur la base de la transmission par la DAPG de cinq Rapports sur les activités politiques et diplomatiques de la Commission politique – celui du troisième trimestre 2022 et les quatre rapports de l'année 2023 – et se poursuivra sur la base des rapports à venir ainsi que sur la base d'une Note sur la Contribution de l'OIF pour un « Nouvel Agenda pour la paix », en suivant les principes directeurs suivants.

- La nomenclature [D] ou [R] a été choisie pour identifier un « engagement » issu de la Déclaration ou de la Résolution. La lettre est systématiquement suivie d'un chiffre qui renvoie au numéro du paragraphe concerné. Les « engagements » référencés dans le tableau apparaissent donc dans un ordre linéaire lié à la succession desdits paragraphes dans les textes, et non thématique.
- Certains « engagements » qui renvoient à des priorités de l'Organisation et/ou à des programmes phares sont concrétisés par un grand nombre d'actions déployées (cf. le Rapport sur l'état des pratiques et le tableau ci-dessous). Ils font, dès lors, l'objet d'une entrée spécifique (une page spéciale du document Excel) dédiée à la thématique concernée. Il s'agit du thème « Paix et sécurité » (« engagement » [R5] de la Résolution) ; du thème « Numérique / régulation et intégrité de l'information » (« engagement » [D29f] de la Déclaration) ; et du thème « Égalité femmes-hommes » (« engagement » [D7] de la Déclaration).
- Des entrées par pays ou par espaces sous-régionaux sont aussi prévues pour rendre compte des « engagements » souscrits dans la Résolution, cette dernière retraçant un certain nombre de positions politiques liées aux situations de crise et de transition dans plusieurs États de l'espace francophone.

POINT DE VIGILANCE MÉTHODOLOGIQUE

a) Premièrement, les difficultés liées à l'identification des « engagements ».

La question qui se pose est de savoir ce qui, dans les deux textes, relève d'un « engagement » des États et gouvernements membres. Le droit international considère comme engagement international les traités et conventions, avec en conséquence des obligations juridiques et une responsabilité politique, ce qui n'est pas le sens à accorder au terme ici. Il en résulte, *a contrario*, que les textes de la Déclaration et de la Résolution ne permettent pas de déterminer aisément ce qui ressort du véritable « engagement » – auquel on accorde une portée un minimum contraignante – de ce qui relève davantage du narratif d'un Sommet, c'est-à-dire du constat, de l'intention, du déclaratoire, du programmatique, voire de la résolution. On pourrait alors plutôt rattacher les « engagements » convenus par les États dans la Déclaration et la Résolution à une forme de droit souple, dont la force normative reste bien sûr discutée, mais que concrétiseraient les différentes actions déployées par l'OIF en application desdits « engagements » souscrits.

Cette ambiguïté dans la détermination des « engagements » pertinents et fermes se retrouve notamment dans la Résolution, dans la mesure où, dans la plupart des situations identifiées, la Résolution « constate », « témoigne », « prend acte », « souligne », « condamne », « salue » ou « déplore », mais ne formule pas d'engagement d'action au sens strict, ni n'en propose de déclinaison opérationnelle et concrète. On peut, à la limite, rapprocher d'éventuels « engagements » des différents appels à maintenir le soutien, l'accompagnement ou l'appui adressés par les Chefs d'État et de gouvernement, etc. Ainsi en va-t-il des « encouragements » à poursuivre des efforts (pour la résolution négociée des crises, pour la poursuite du dialogue, pour trouver des solutions durables, pour le maintien de la paix...) ou des « exhortations » et « invitations » (à mettre tout en œuvre pour un retour rapide à l'ordre constitutionnel, à poursuivre un accompagnement...). L'analyse est un peu différente pour le texte de la Déclaration, qui, en raison de sa forme plus détaillée, permet de préciser de manière plus concrète et immédiate les « engagements » (intentions) des États et gouvernements, qui, pour l'essentiel, sont introduits par les formules davantage impératives : « nous (Chefs d'État de gouvernement) nous engageons à (promouvoir/accroître/diffuser) » ; « encourageons les membres de la Francophonie à s'engager » ; « conscients de

l'importance de développer » ; « prendrons toutes les mesures appropriées » ; « œuvrerons à (favoriser/développer/faciliter) » ; « mettrons en œuvre » ; « nous attachons à créer les conditions » ; « invitons la Francophonie à s'engager » ; « soutenons la mise en place de mécanismes » ; « appelons à l'utilisation » ; « continuant les efforts engagés » ; « assurons de notre engagement » ; « appelons la Francophonie à ». En toutes hypothèses, ces « engagements » consolident l'approche de l'Organisation basée sur l'adaptation aux réalités de terrain pour garantir la pertinence de son action politique et une politique axée sur les résultats, conformément aux enjeux du multilatéralisme francophone.

b) Deuxièmement, les enjeux liés à la priorisation de certains engagements.

L'inventaire des « engagements » et des actions déployées juste avant et après le Sommet de Djerba a rapidement fait apparaître que la grande majorité des actions conduites sont liées à certains projets phares de l'Organisation ou aux axes forts de sa coopération érigés en Stratégies. Il en est ainsi du thème « Paix et sécurité ». Il s'agit là d'un axe fort de la coopération politique à travers, notamment, la contribution de l'OIF à l'Agenda pour la paix du Secrétariat général des Nations unies. Très concrètement, cette contribution se réalise tant en matière de prévention et de gestion des crises et des conflits (mécanismes de concertation avec les organisations internationales et subsidiarité ; implication et consultation de l'OIF sur les pays de l'espace francophone en crise ; vivier inter-organisations de médiateurs ; participation des femmes et jeunes à la prévention et à la gestion des conflits ; approche holistique dans l'analyse des crises et des causes profondes) qu'en matière de maintien de la paix (défense du multilinguisme dans les enceintes internationales ; promotion de l'interculturalité au cœur des opérations de maintien de la paix ; participation des femmes et des jeunes aux missions de maintien de la paix...), confirmant clairement la priorité stratégique de la coopération OIF-ONU. Le thème « Numérique / régulation et intégrité de l'information » renvoie, quant à lui, à la lutte contre les désordres de l'information, qui est un « projet phare » de l'Organisation. Lancé en 2021, ce programme a pour but de renforcer la réponse des États et des acteurs face à la manipulation de l'information et aux désordres qu'elle engendre, notamment en période électorale, mais pas seulement (cf. Rapport 2024). L'« engagement » [D29f] de la Déclaration répond ainsi parfaitement aux attendus du programme en prévoyant de « *Poursuivre les efforts de lutte contre la manipulation de l'information* ». Enfin, le thème « Égalité femmes-hommes » fait écho à

la nouvelle Stratégie pour l'égalité entre les femmes et les hommes, les droits et l'autonomisation des femmes et des filles, adoptée lors du XVII^e Sommet de la Francophonie à Erevan, en octobre 2018, ainsi qu'au programme phare « La Francophonie avec Elles », dont l'objectif est de donner aux femmes et aux filles les moyens de se relever dignement des crises et d'affronter les suivantes en renforçant leur accès au développement économique, à l'éducation et à la santé, et en les protégeant contre toute forme de violence, en est une déclinaison très concrète ; objectifs que l'on retrouve dans les actions déployées au titre de « l'engagement » [D7] « Renforcer les droits à l'autonomisation des femmes et des filles », à croiser avec « l'engagement » [R6] de la Résolution consistant à « Encourager l'application de la Résolution 1325, Femmes, paix et sécurité du Conseil de sécurité des Nations unies ».

c) Troisièmement, les limites liées à l'inventaire des « engagements ».

D'abord, certaines actions peuvent être comptabilisées deux fois quand elles relèvent de plusieurs « engagements », qu'ils soient contenus dans la Déclaration ou la Résolution (ex. : « paix et sécurité » et « autonomisation des femmes et des filles » ; « situation au Tchad » et « autonomisation des femmes et des filles » ; « lutte contre la manipulation de l'information » et « paix et sécurité », etc.).

Ensuite, ne sont pas référencées dans le tableau l'intégralité des actions qui concernent une situation nationale, mais seulement celles qui concernent une situation en relation avec un engagement souscrit. Ainsi, pour les situations « pays » de crises et transition identifiées dans la Résolution, seules les actions

qui concernent une situation nationale ou régionale en regard d'un « engagement » formulé dans la Résolution sont décomptées. Il n'y a donc pas ici d'exhaustivité des actions recensées. On relèvera que la suspension des Instances de la Francophonie n'induit pas une absence d'action de l'Organisation, l'accompagnement de ces situations participant plutôt d'une diplomatie discrète non exclusivement centrée sur la sanction. Les dynamiques nouvelles d'action concrètes déjà impulsées par l'adoption du « Mécanisme de suivi et d'évaluation de la situation des États et gouvernements faisant l'objet de mesures des instances de la Francophonie » en sont l'illustration, avec la levée totale de la suspension de la Guinée sur la base de ce Mécanisme le 24 septembre 2024.

Enfin, en conséquence du point 2) exposé ci-dessus, l'approche retenue de la notion « d'engagement » étant large, de nombreuses actions contribuant à sa réalisation sont retenues (ex. : l'autonomisation des femmes et des filles). L'idée, au-delà du nombre précis d'actions et « d'engagements » référencés, est plutôt de donner une tendance générale des priorités et du niveau de couverture des « engagements » souscrits dans la Déclaration et la Résolution. Plus qu'un décompte des engagements et surtout des actions y relatives, le tableau vise ainsi à dresser des tendances générales et à dessiner le périmètre des principales actions menées.

C'est à la lumière de ces préalables méthodologiques, qui peuvent induire certains biais d'interprétation et interroger tant le nombre « d'engagements » retenus que d'actions déployées, que doit être lu et compris l'outil de suivi.

Produit par la Direction des affaires politiques et de la gouvernance démocratique.

Directeur des affaires politiques et de la gouvernance démocratique : Nicolas Guinard

Coordination : André-Abel Barry, Axel Omgba

Avec le concours de : Alassane Ndiaye, Léonie Guerlay, Saidou Kane, Bertrand Levant, Caroline Gonthier, Grégory Robert, Bertrand Ollivier, Artida Minga, Alicia Gordy et Margot Serry Chappe.

Avec une mention particulière à Fabrice Hourquebie, expert auprès de la DAPG, qui a mis ses précieuses compétences juridiques au service de l'Organisation internationale de la Francophonie afin d'assurer la production de ce rapport.

Édition : Direction de la communication (DCOM)

Graphisme et maquette : Sophie Combette

Correction d'édition : Vérifaute

© Organisation internationale de la Francophonie
Paris, 2024, tous droits réservés.

ISBN : 978-92-9028-776-6

Imprimé en France en septembre 2024 par STIPA sur papier PEFC 10-31-1222
à l'aide d'encre végétale.



L'Organisation internationale de la Francophonie (OIF) est une institution fondée sur le partage d'une langue, le français, et de valeurs communes. Elle rassemble 88 États et gouvernements.

Le rapport sur la langue française dans le monde, publié en 2022, établit à plus de 321 millions le nombre de locuteurs de français. Présente sur les cinq continents, l'OIF mène des actions politiques et de coopération dans les domaines prioritaires suivants : la langue française et la diversité culturelle et linguistique ; la paix, la démocratie et les droits de l'Homme ; l'éducation et la formation ; le développement durable et la solidarité. Dans l'ensemble de ses actions, l'OIF accorde une attention particulière aux jeunes et aux femmes, ainsi qu'à l'accès aux technologies de l'information et de la communication.

La Secrétaire générale conduit l'action politique de la Francophonie, dont elle est la porte-parole et la représentante officielle au niveau international. Louise Mushikiwabo a été élue à ce poste lors du XVII^e Sommet de la Francophonie, en octobre 2018, à Erevan (Arménie). Elle a été reconduite dans ses fonctions lors du XVIII^e Sommet de la Francophonie, en novembre 2022, à Djerba (Tunisie).

54 ÉTATS ET GOUVERNEMENTS MEMBRES

Albanie • Principauté d'Andorre • Arménie • Belgique • Bénin • Bulgarie • Burkina Faso • Burundi • Cabo Verde • Cambodge • Cameroun • Canada • Canada-Nouveau-Brunswick • Canada-Québec • Centrafrique • Comores • Congo • République démocratique du Congo • Côte d'Ivoire • Djibouti • Dominique • Égypte • France • Gabon • Grèce • Guinée • Guinée-Bissau • Guinée équatoriale • Haïti • Laos • Liban • Luxembourg • Macédoine du Nord • Madagascar • Mali • Maroc • Maurice • Mauritanie • Moldavie • Monaco • Niger • Roumanie • Rwanda • Sainte-Lucie • Sao Tomé-et-Principe • Sénégal • Seychelles • Suisse • Tchad • Togo • Tunisie • Vanuatu • Vietnam • Fédération Wallonie-Bruxelles

7 MEMBRES ASSOCIÉS

Chypre • Émirats arabes unis • France–Nouvelle-Calédonie • Ghana • Kosovo • Qatar • Serbie

27 OBSERVATEURS

Argentine • Autriche • Bosnie-Herzégovine • Canada-Ontario • Corée du Sud • Costa Rica • Croatie • Dominicaine (République) • Estonie • Gambie • Géorgie • Hongrie • Irlande • Lettonie • Lituanie • Louisiane • Malte • Mexique • Monténégro • Mozambique • Pologne • Slovaquie • Slovénie • tchèque (République) • Thaïlande • Ukraine • Uruguay

ORGANISATION INTERNATIONALE DE LA FRANCOPHONIE

19-21, avenue Bosquet, 75007 Paris – France
Tél. : +33 (0)1 44 37 33 00

