

Rapport sur l'état des pratiques de la démocratie, des droits et des libertés dans l'espace francophone 2008

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

ORGANISATION
INTERNATIONALE DE
la francophonie





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

2008



Sommaire

AVANT-PROPOS	9
POUR LA CONSOLIDATION DE L'ÉTAT DE DROIT	15
LES LEVIERS D'UNE JUSTICE PERFORMANTE DANS L'ESPACE FRANCOPHONE	20
Évaluer la qualité de la justice pour renforcer sa performance	20
Grandes tendances relatives aux garanties de la qualité de la justice et aux défis à relever	21
Des composantes « traditionnelles » de la qualité de la justice : les exigences incontournables	21
Des exigences induites par des défis renouvelés : diversité des pratiques et contexte international	24
<i>Résolution adoptée par la CIB en décembre 2006</i>	25
L'identification de pratiques positives	26
<i>Les pratiques positives : contributions des réseaux institutionnels</i>	26
Contribution à la réflexion sur l'élaboration d'une grille d'indicateurs de la qualité de la justice	27
<i>Principes et paramètres de l'État de droit</i>	27
<i>Diversité des expériences d'évaluation au sein de l'espace francophone</i>	28
Principes et objectifs de l'évaluation	28
Présentation d'un modèle de grille	29
<i>Modèle de grille sur les indicateurs de la qualité de la justice</i>	30
Promouvoir la diversité juridique pour enrichir les droits	31
Éléments du débat sur la diversité juridique	31
Objectifs et enjeux	31
Diversité des systèmes juridiques au sein de l'espace francophone	33
Consolider les processus régionaux d'harmonisation pour conforter la stabilité des droits	34
Diversité des régions considérées, des secteurs juridiques harmonisés et spécificités des dispositifs d'harmonisation	34
Principaux effets positifs identifiés	35
Principaux défis	35
LES ENJEUX DE LA GOUVERNANCE	36
Débats actuels sur la gouvernance : les principes du droit à l'épreuve des exigences de l'efficacité	37
Performance et efficacité dans la gouvernance financière publique dans l'espace francophone	38
<i>Contribution de l'AISCCUF sur le rôle des ISC dans l'espace francophone</i>	40
RECOMMANDATIONS	41
Recommandations générales	41
Envisager des réformes en vue de conforter l'indépendance de la magistrature	41
<i>Motion de l'AHJUCAF sur l'indépendance de la justice</i>	41
Assurer une formation de qualité aux magistrats et à l'ensemble du personnel judiciaire	42
Œuvrer davantage à l'accès au droit par tous les citoyens et soutenir la diffusion du droit francophone	42
Envisager un renforcement des attributions du médiateur en vue de contribuer à l'amélioration de la qualité de la justice	42
Soutenir le rôle des Institutions nationales des droits de l'Homme en faveur du renforcement de l'État de droit	43
Perspectives d'actions pour la Francophonie	43
Pour une réalisation concertée des objectifs de la Déclaration de Paris	43
Pour une stratégie francophone en faveur de la promotion de la diversité et du dialogue des systèmes et des cultures juridiques	44
Pour un suivi ciblé des dispositifs d'harmonisation requérant un accompagnement de la Francophonie	45
Pour l'approfondissement de la gouvernance	45
Pour le développement d'un partenariat multiforme avec les opérateurs francophones et les réseaux universitaires, en vue de soutenir la recherche et l'enseignement dans les domaines du droit et de la justice	45
Recommandations à l'intention des réseaux institutionnels et des institutions membres	46
Valoriser et disséminer le potentiel d'informations réunies par les réseaux dans l'ensemble des pays francophones	46
Soutenir la mise en œuvre effective des principes fondamentaux à travers un engagement des praticiens au sein des réseaux francophones	46
Contribuer à la modernisation des systèmes judiciaires	46
Aider à l'efficacité de l'entraide répressive internationale	46

POUR DES ÉLECTIONS LIBRES, FIABLES ET TRANSPARENTES	47
LES ÉLECTIONS COMME ÉLÉMENT DE CONSOLIDATION DE LA DÉMOCRATIE ET DE SORTIE DE CRISE	49
Le rôle des élections dans le processus de consolidation de la démocratie	49
L'enjeu des élections dans les processus de parachèvement des transitions politiques	51
LE RENFORCEMENT DES MOYENS DE CONTRÔLE DES ÉLECTIONS	53
La consécration des structures de gestion des élections	53
Une tendance au réaménagement du dispositif institutionnel	53
Les problèmes soulevés par le fonctionnement des structures de gestion des élections	56
Le renforcement du contrôle des élections par les partis politiques et les sociétés civiles	56
LES GRANDES TENDANCES ET LES ÉVOLUTIONS RÉCENTES	58
L'outil informatique au service de la transparence électorale	58
Un recours accru à l'outil informatique	58
Principaux domaines électoraux informatisés et avantages induits	59
L'enjeu de la participation électorale	62
Éléments d'analyse sur la participation électorale	62
Les taux de participation dans les pays en sortie de crise	63
<i>Référendums 2007-2008</i>	64
<i>Élections législatives 2007-2008</i>	64
<i>Élections présidentielles 2007-2008</i>	64
La consécration de l'autorité du juge électoral	64
Une adaptation des juridictions électorales au nouvel environnement juridictionnel et institutionnel	64
Les défis liés au fonctionnement des juridictions électorales	67
L'ÉVOLUTION DE L'ACCOMPAGNEMENT PAR LA FRANCOPHONIE DES PROCESSUS ÉLECTORAUX	67
La démarche	68
La spécificité de l'action de l'OIF	68
La diversification des interventions de l'OIF	68
<i>Missions organisées par l'OIF dans le domaine des élections (2006-2008)</i>	69
Les interventions de l'OIF en appui aux processus électoraux	70
Les missions électorales	70
L'assistance électorale	70
<i>Les actions de renforcement des capacités électorales mises en œuvre par l'OIF (2006-2008)</i>	71
RECOMMANDATIONS	72
En matière d'observation des pratiques électorales	72
Les textes et les outils	72
L'adéquation des missions avec les moyens disponibles	72
Le déploiement des missions et la question de la demande officielle de l'État	73
Le partenariat avec d'autres organisations nationales et internationales impliquées dans l'observation des élections	73
Le suivi des missions	73
En matière d'assistance électorale	73
Une assistance électorale ciblée	73
L'informatisation des données électorales	74
Le financement national des élections	74
L'évaluation et le renforcement des structures de gestion des élections dans l'espace francophone	74

POUR UNE VIE POLITIQUE APAISÉE	75
LES DYNAMIQUES CONSTITUTIONNELLES DANS L'ESPACE FRANCOPHONE	77
Les réformes constitutionnelles 2006-2008	77
État des lieux depuis 2006	77
Les révisions constitutionnelles	78
Le recours à des « accords politiques » à portée constitutionnelle	79
Les chantiers des réformes des textes fondamentaux	79
Les défis constitutionnels observés	81
Les Constitutions à l'épreuve de crises institutionnelles multiformes	81
Les enjeux autour de la répartition et du partage des pouvoirs	81
Les crispations politiques autour de la mise en place des institutions	82
La sauvegarde de l'indépendance des institutions de l'État de droit	82
Le problème du partage des responsabilités dans l'administration de la justice	82
La place des cours constitutionnelles dans les systèmes politiques	83
LE FINANCEMENT DES PARTIS POLITIQUES DANS L'ESPACE FRANCOPHONE	84
Le point sur la réglementation du financement des partis politiques	85
Encadrement du financement privé	85
<i>Financement de sources étrangères des partis politiques : choix variés</i>	86
Réglementation des dépenses des campagnes électorales	87
Systèmes de contrôle et sanctions : actes de transparence	87
Le financement public direct des partis : une pratique de plus en plus répandue	87
Objectifs du financement	87
Critères d'attribution des fonds publics	88
<i>Les principaux critères d'attribution des fonds publics</i>	88
<i>Les critères du financement public direct dans l'espace francophone</i>	88
Les défis et les bonnes pratiques dans le domaine du financement des partis	89
LES FEMMES DANS LA VIE POLITIQUE : TENDANCES AU NIVEAU DES PARLEMENTS FRANCOPHONES	90
<i>Extrait de la Déclaration de Luxembourg adoptée en février 2000</i>	91
Les grandes évolutions enregistrées sur la période 1995-2008	92
Les femmes dans les Assemblées nationales en 1995	92
<i>Présence des femmes dans les Assemblées nationales en juillet 1995</i>	92
Les femmes dans les Assemblées nationales en 2000	92
Les femmes dans les Assemblées nationales en 2006	92
<i>Présence des femmes dans les Assemblées nationales en 2006</i>	93
Les femmes dans les Assemblées sur la période 2007-2008	93
<i>Présence des femmes dans les Assemblées nationales en 2008</i>	93
Les principales tendances observées	93
Une tendance à la réduction du nombre d'États et gouvernements où la présence des femmes est inférieure à 10 %	93
<i>Assemblées nationales avec moins de 10 % de femmes</i>	93
Une tendance à l'augmentation du nombre d'États et gouvernements avec un taux variant entre 10 et 30 %	94
<i>Assemblées nationales avec un taux de 10 à 19 % de femmes</i>	94
<i>Assemblées nationales avec un taux de 20 à 30 % de femmes</i>	94
Mécanismes institutionnels et politiques d'élargissement de la participation des femmes	94
Influence des systèmes électoraux sur les différentes tendances : analyse des modes de scrutin	94
<i>Répartition des modes de scrutin dans l'espace francophone</i>	95
Quotas et parité : comment assurer une plus grande présence des femmes	95
<i>Observatoire de la parité entre les femmes et les hommes en France</i>	96
Rôle des partis politiques : institution des quotas volontaires	96
<i>La femme dans la vie politique : contribution du réseau des femmes parlementaires de l'APF</i>	97
LA DÉPÉNALISATION DES DÉLITS DE PRESSE DANS L'ESPACE FRANCOPHONE	97
État des lieux de la dépénalisation dans l'espace francophone	98
Les principaux défis et les bonnes pratiques : dépénalisation et vie politique apaisée	99
RECOMMANDATIONS	101
Sur les dynamiques constitutionnelles	101
Sur le financement des partis politiques	102
Sur la participation des femmes à la vie politique	102
Sur la dépénalisation des délits de presse	103
<i>Protéger les journalistes en situation de conflit armé</i>	103

POUR LA PROMOTION D'UNE CULTURE DÉMOCRATIQUE INTÉRIORISÉE ET LE PLEIN RESPECT DES DROITS DE L'HOMME **105**

ENGAGEMENTS INTERNATIONAUX DES ÉTATS MEMBRES DE LA FRANCOPHONIE DANS LE DOMAINE DES DROITS DE L'HOMME **108**

État des ratifications et des pratiques observées	108
Une progression lente des ratifications	108
Un niveau d'engagement à améliorer	109
<i>Engagements internationaux</i>	<i>110</i>
Un suivi à renforcer : les rapports périodiques	111
<i>Suivi des rapports périodiques</i>	<i>111</i>
<i>Récapitulatif des ratifications et signatures</i>	<i>112</i>
Un bilan mitigé des pratiques	112
Les droits civils et politiques	113
Les droits économiques, sociaux et culturels	114
La réforme du système des Nations unies en matière de droits de l'Homme	115
La mise en œuvre de l'examen périodique universel (EPU)	116
<i>Mise en œuvre de l'EPU : implication des Institutions nationales des droits de l'Homme (INDH)</i>	<i>117</i>
Implication et enjeux francophones	118
<i>Les séminaires francophones</i>	<i>119</i>

LES ENGAGEMENTS SPÉCIFIQUES SECTORIELS **120**

Les protections catégorielles	121
Les droits de l'enfant	121
Normes universelles et régionales	121
<i>Ratifications et signatures des protocoles additifs à la CIDE</i>	<i>121</i>
Effectivité	122
<i>Institutions indépendantes chargées de la défense des droits de l'enfant</i>	<i>122</i>
<i>Ateliers et tables rondes francophones sur les droits de l'enfant</i>	<i>124</i>
Les personnes migrantes	125
<i>Les initiatives engagées</i>	<i>125</i>
<i>Les réponses normatives actuelles sont-elles à la hauteur des attentes en matière de protection ?</i>	<i>126</i>
De nouveaux défis en matière de protection : les données personnelles et les droits culturels	127
La protection des données personnelles	127
État des lieux	127
Nouveaux défis	128
<i>Association francophone des autorités de protection des données personnelles (AFAPDP)</i>	<i>130</i>
Les droits culturels	131
La gravité des violations des droits culturels	131
<i>La déclaration de Fribourg sur les droits culturels</i>	<i>132</i>
« L'adéquation culturelle » d'un droit de l'Homme	132
<i>Exemples de non-respect de l'adéquation culturelle des droits de l'Homme</i>	<i>132</i>
<i>Déclaration de Fribourg : exemples de violation de droits culturels</i>	<i>133</i>

RECOMMANDATIONS **134**

Pour accélérer la mise en œuvre des engagements internationaux dans le domaine des droits de l'Homme	134
Pour renforcer les Institutions nationales des droits de l'Homme	135
Pour promouvoir les droits de l'enfant	136
Pour contribuer à une meilleure protection des données personnelles	136
Pour promouvoir la protection des droits culturels	137

PRÉVENTION, RÈGLEMENT DES CRISES ET DES CONFLITS ET CONSOLIDATION DE LA PAIX	139
L'ALERTE PRÉCOCE ET LA PRÉVENTION DES CONFLITS	142
Un concept en développement	142
L'opérationnalisation des systèmes d'alerte précoce existants, dans un système multilatéral	143
Le renforcement des capacités de collecte, d'analyse et d'échange des informations	143
De la constitution et du fonctionnement d'un réseau efficace et durable de communication des informations et des analyses	144
<i>Réunion sur les partenariats en matière d'alerte précoce et de prévention des conflits, 21-22 avril 2008</i>	145
Des modalités pratiques de partenariat en vue du passage de l'alerte précoce à la réaction rapide	146
LA RESPONSABILITÉ DE PROTÉGER ET LA SÉCURITÉ HUMAINE	147
Le débat sur la portée normative de la responsabilité de protéger	148
Le débat sur l'identité des événements déclencheurs de la responsabilité de protéger	148
Les engagements internationaux des Etats francophones dans le domaine de la sécurité humaine	149
<i>Le droit international humanitaire</i>	149
<i>Le contrôle des armements non nucléaires</i>	150
<i>Le contrôle des armes nucléaires</i>	150
<i>La protection catégorielle</i>	151
LES VIOLENCES SEXUELLES A L'ÉGARD DES FEMMES ET DES FILLES DANS LES SITUATIONS DE CONFLIT ET DE TRANSITION AU SEIN DE L'ESPACE FRANCOPHONE	153
Les violences sexuelles saisies par le droit	154
La protection des femmes et des filles contre les violences sexuelles dans les situations de conflit	154
Une protection générale offerte à la population civile	154
Des protections spécifiques offertes aux femmes et aux jeunes filles	155
La criminalisation des violences sexuelles	156
La criminalisation des violences sexuelles par le droit international	156
La criminalisation des violences sexuelles dans les ordres juridiques nationaux	158
La promotion de la lutte contre l'impunité des auteurs des violences sexuelles	160
Des initiatives à prétention normative	160
Résolutions 1325 et 1820 du Conseil de sécurité	160
Le Protocole de la Charte africaine des droits de l'Homme et des peuples relatif aux droits des femmes, adopté le 11 juillet 2003	161
Des Directives d'interventions dans le cadre humanitaire	162
Des activités de sensibilisation	162
L'Initiative des Nations unies contre la violence sexuelle dans les pays en conflit	162
Une Consultation régionale pour l'élaboration d'un Plan d'action régional pour l'éradication de la violence sexuelle et l'élimination de l'impunité dans la région des Grands Lacs	163
LA FRANCOPHONIE FACE AUX ÉVOLUTIONS DES OPÉRATIONS DE MAINTIEN DE LA PAIX (OMP)	164
La participation des pays francophones aux OMP en 2007–2008	165
<i>Effectifs francophones dans les opérations de maintien de la paix dans l'espace francophone au 31 juillet 2008</i>	166
Les défis de la contribution francophone aux OMP	167
LA RÉFORME DU SECTEUR DE LA SÉCURITÉ (RSS)	169
Un concept en « émergence »	169
La contribution de l'OIF à la RSS dans le cadre des Déclarations de Bamako et de Saint-Boniface	171
RECOMMANDATIONS	174
Sur l'alerte précoce	174
Sur la responsabilité de protéger	174
Sur les violences sexuelles à l'égard des femmes et des filles dans les situations de conflit	174
Sur la présence francophone et du français dans les OMP des Nations unies	175
Sur la réforme du secteur de la sécurité	175
Remerciements	177
Sigles et abréviations	178



Avant-propos

Les ambitions de la Francophonie pour un monde de paix et de progrès, soutenues et partagées par les États et gouvernements membres, contribuent à l'avènement d'une mondialisation véritablement ouverte, participative et démocratique, au bénéfice des peuples. Leur réalisation ne peut faire l'économie d'une vigilance accrue visant, d'une part, à mieux appréhender les nombreux défis dans le domaine de la démocratie, des droits de l'Homme et de la paix et, d'autre part, à définir, dans le cadre d'efforts concertés avec les partenaires nationaux et internationaux, les stratégies utiles au déploiement d'initiatives en la matière notamment au sein de l'espace francophone.

C'est en ce sens que la Francophonie s'est dotée d'instruments et de mécanismes appropriés en vue de la promotion et de la sauvegarde de la démocratie et de la paix, avec l'adoption, le 3 novembre 2000, de la Déclaration de Bamako sur la démocratie, les droits et les libertés dans l'espace francophone.

Ce dispositif spécifique se caractérise à la fois par l'énonciation de principes constitutifs (chapitres 2 et 3) et l'adoption d'engagements concrets en vue de la consolidation de l'État de droit, de la tenue d'élections libres, fiables et transparentes, de la gestion d'une vie politique apaisée, de l'intériorisation de la culture démocratique et du plein respect des droits de l'Homme (chapitre 4), ainsi que par l'établissement d'un système de veille et de réaction, décliné au chapitre 5, puis circonscrit par la note adoptée par le Conseil permanent de la Francophonie (CPF) en septembre 2001, relative aux modalités pratiques de mise en œuvre de la Déclaration.

Concernant le volet du chapitre 5 (alinéa 1) relatif à l'observation et à l'évaluation, le mécanisme tend, dans un souci de prévention et sous l'autorité du Secrétaire général qui se tient informé en permanence de l'état des pratiques de la démocratie, des droits et des libertés dans l'espace francophone – démarche d'ailleurs intégrée dans la nouvelle Charte de la Francophonie, au titre des fonctions politiques du Secrétaire général – en se fondant sur la grille d'observation que constitue le chapitre 4 de ladite Déclaration, « de définir les mesures les plus appropriées en matière d'appui à l'enracinement de la démocratie, des droits et des libertés ; d'apporter aux États et gouvernements qui le souhaitent l'assistance nécessaire en ces domaines ; de contribuer à la mise en place d'un système d'alerte précoce ».

Cette fonction de collecte de l'information et d'analyse se présente de ce fait comme nodale, tant au niveau de la prévention, l'établissement d'un tableau de bord susceptible de révéler en permanence les difficultés ou les dysfonctionnements de nature à susciter des crises ou des conflits s'avérant un outil précieux pour intervenir bien en amont, que pour la mise en œuvre des mesures spécifiques prévues également au chapitre 5 (alinéas 2 et 3), en particulier en cas de violations graves ou massives des droits de l'Homme, ou en cas de crise ou de rupture de la démocratie.

Ce dispositif de Bamako a été conforté en 2006 par la Déclaration de Saint-Boniface sur la prévention des conflits et la sécurité humaine, qui dans le domaine de la prévention en appelle à « une utilisation optimale

des capacités de la Francophonie, afin de lui permettre de jouer pleinement son rôle spécifique dans l'observation, l'alerte précoce, la diplomatie préventive, la gestion des crises, l'accompagnement des transitions et la consolidation de la paix, et, ce, dans le cadre d'une coopération systématique et rationalisée avec les organisations internationales et régionales ».

C'est dans le cadre de ce dispositif que s'inscrit la présentation de ce rapport 2008 sur l'état des pratiques de la démocratie, des droits et des libertés dans l'espace francophone, résultant des travaux menés par la DDHDP, sous l'impulsion et à l'intention du Secrétaire général de la Francophonie, Son Excellence Monsieur Abdou Diouf. À l'instar du précédent rapport, il se veut, certes, dans une tentative de décryptage des principales tendances et forces à l'œuvre, un instrument d'appréciation des initiatives prises pour mieux répondre aux engagements souscrits, tant de la part des acteurs nationaux que de la Francophonie dans le cadre de la mise en œuvre du Programme d'action de Bamako et des programmations subséquentes de l'OIF, mais, avant tout, de connaissances partagées et de progrès concertés, à partir des pratiques utiles observées.

La réalisation de cette troisième édition a reposé, en effet, sur une méthodologie progressivement affinée se traduisant de façon dynamique et résolue par l'association, désormais opérationnelle, au processus de collecte et de traitement des informations, de l'Assemblée parlementaire de la Francophonie, des différents réseaux institutionnels, mais aussi des partenaires gouvernementaux et non gouvernementaux, sur la base de paramètres consensuels délimitant ce que l'on peut appeler le « périmètre » de Bamako.

Il apparaît, à cet égard, que la culture de l'observation et de l'évaluation dans ces domaines est largement partagée par les équipes compétentes de l'OIF, en particulier celle de la délégation à la paix, à la démocratie et aux droits de l'Homme, ainsi que par l'ensemble des partenaires impliqués. Elle imprègne de fait aujourd'hui la plupart des actions menées, en les

structurant et les étayant à l'aune des balises arrêtées. C'est le cas notamment des missions d'observation à l'occasion des élections, dont les rapports s'attachent à apprécier le respect des engagements souscrits en matière d'élections libres, fiables et transparentes. Il en est de même pour les missions de facilitation ou de médiation, comme pour les missions d'information et de contacts, dépêchées par le Secrétaire général en liaison avec les instances, dans le cadre du chapitre 5, alinéas 2 et 3.

Les conclusions des différentes concertations initiées par la Francophonie ou organisées avec son soutien ont également constitué des ressources précieuses pour enrichir ce rapport. Comme la Conférence des ministres francophones de la Justice à Paris en février 2008, la concertation ONU/OIF sur la prévention des conflits et l'alerte précoce en avril 2008, et la réunion des réseaux institutionnels à Bucarest en juin 2008.

La contribution directe des États et gouvernements membres qui ont accepté de répondre au questionnaire adressé par le Secrétaire général de la Francophonie mérite d'être saluée et poursuivie afin d'approfondir davantage le dialogue avec les États et les gouvernements sur le contenu de ce rapport.

Le contenu du rapport 2008, suivant les engagements énoncés dans la précédente édition, traduit la poursuite des efforts visant à appréhender, d'une part, du point de vue géographique, l'ensemble de l'espace francophone qui tout entier est concerné et, d'autre part, concernant la substance, de nouvelles thématiques contribuant ainsi à mieux décliner les différents éléments constitutifs de la Déclaration de Bamako.

Les constats opérés constituent des motifs légitimes de satisfaction quant aux avancées significatives au regard de l'approfondissement des processus démocratiques et de recherche de la paix dans l'espace francophone. En effet, depuis deux ans, les tendances positives qui ressortaient déjà du premier rapport de l'Observatoire se sont confirmées.

Ces progrès ne doivent pas faire oublier que le chemin menant à une démocratie véritablement consolidée et apaisée est long et parfois semé d'embûches, et requiert en permanence conciliation et dialogue entre tous les acteurs pour surmonter les difficultés du moment.

Au titre de la consolidation de l'État de droit, des progrès ont été enregistrés dans l'espace francophone, notamment dans le domaine de la justice et de la gouvernance.

Sur la question de la justice, la Déclaration de Paris, adoptée à l'issue de la IV^e Conférence des ministres francophones de la Justice le 14 février 2008, rappelle à ce titre qu'une justice indépendante et de qualité est au fondement des actions menées en matière de régulation de l'économie ou dans le domaine de la prévention des conflits dans l'État.

Le renforcement de la qualité de la justice repose notamment sur la promotion de la diversité juridique qui doit être conciliée à la participation aux efforts visant une meilleure harmonisation des règles dans le contexte de mondialisation accrue.

De nombreux défis relatifs à l'indépendance de la magistrature, à la formation du personnel, à la diffusion du droit, à la conduite des réformes judiciaires, à la coopération judiciaire internationale restent par ailleurs à relever.

Le processus d'observation et d'évaluation des pratiques de la démocratie, des droits et des libertés est appelé à participer de façon croissante à la rationalisation de la coopération francophone déployée en faveur du secteur de la justice, ce, dans le cadre d'une collaboration renforcée avec les actions déployées par d'autres partenaires internationaux et régionaux. Les institutions judiciaires francophones doivent, à cet effet, dans le contexte de leur participation aux réseaux institutionnels, se donner les moyens d'apporter une contribution permanente au suivi des engagements francophones en témoignant

des pratiques positives comme des dysfonctionnements récurrents.

La justice étant la clé de voûte de l'État de droit, la Francophonie, avec les États et gouvernements membres, en s'appuyant sur les multiples réseaux institutionnels qui sont le lieu privilégié d'échange d'expériences et de formation, se doit de continuer de relever le défi de sa performance.

Au titre de l'engagement relatif aux élections libres, fiables et transparentes, dans le prolongement du constat général établi pour les périodes antérieures (cf. les rapports de 2004 et 2006), l'élection est devenue progressivement le moment décisif de la vie politique des États de l'espace francophone. Au fil des consultations qui ont eu lieu en 2006 et 2007, le recours au suffrage universel a pris tout son sens comme instrument à la fois de régulation politique, et surtout de légitimation des pouvoirs.

Si le recours aux urnes à échéances régulières et dans un contexte politique plus ou moins apaisé est de plus en plus fréquent et perçu dans certains pays comme un élément de consolidation, voire d'affermissement de la démocratie, ailleurs il tient toujours lieu de mode privilégié de sorties de crise.

La démarche retenue cette année dans le cadre de ce rapport est d'examiner de façon approfondie à partir d'une grille de lecture bien spécifiée les grandes tendances et les évolutions récentes observées lors des scrutins organisés dans les pays francophones, au-delà de l'unique analyse du déroulement des processus électoraux. C'est pour cela que des questions fondamentales, telles que l'informatisation des processus électoraux, l'enjeu de la participation électorale, l'autorité du juge électoral et l'accompagnement par l'OIF des élections, ont constitué les principales articulations des analyses qui suivent.

L'objectif poursuivi étant, d'une part, de souligner clairement les efforts et les difficultés à l'aune desquels les États et gouvernements membres de la Franco-

phonie pourraient conforter leur système électoral et, d'autre part, de permettre à l'OIF de prendre la mesure des évolutions afin d'identifier d'éventuels espaces où son assistance électorale apparaîtrait au cours des prochaines années fort judicieuse.

Le besoin de vie politique apaisée concerne, à des degrés variables, tous les États et gouvernements de l'espace francophone. Dans la Déclaration de Bamako, les États et gouvernements se sont engagés à promouvoir « une vie politique apaisée » qui reste un objectif essentiel du déroulement et de la consolidation d'un jeu véritablement démocratique. La mise en place ou la consolidation de la démocratie implique une mobilisation de tous les acteurs pour la recherche de solutions innovantes pour assurer les progrès de la démocratie en vue de prévenir ou de régler les crises et les conflits.

Si, en matière de vie politique apaisée, le dernier rapport a mis l'accent essentiellement sur les enjeux constitutionnels dans les États en sortie de crise et sur la question de la sauvegarde des constitutions contre les modifications subreptices contraires à la Déclaration de Bamako, le rapport 2008 élargit le champ d'observation avec de nouvelles thématiques, que sont : le financement des partis politiques, la représentation des femmes au sein des institutions nationales en particulier les Parlements et, enfin, la dépenalisation des délits de presse dans l'espace francophone.

L'état des lieux dans chacun des champs décrits donne un aperçu des grandes tendances en œuvre dans l'espace francophone, identifie les défis et formule des recommandations utiles.

Concernant la participation des femmes à la vie politique et singulièrement leur présence au Parlement par exemple, le rapport insiste sur les progrès réalisés sur la période 1995-2008 montrant que très globalement sur ce point les États francophones sont en tête à l'échelle mondiale.

Sur l'engagement relatif à la promotion d'une culture démocratique intériorisée et du plein respect des droits de l'Homme, qui constitue un des axes majeurs de la Déclaration de Bamako, s'appuyant sur les acquis des rapports précédents, la Francophonie continue de suivre la ratification des traités par les États. En plus de l'état des ratifications des traités et conventions en matière des droits de l'Homme et de droit humanitaire, le rapport traite des thèmes relatifs aux droits des enfants, à la protection des personnes migrantes, à la protection des données personnelles et à la promotion des droits culturels.

La création du Conseil des droits de l'Homme a été une occasion de renforcement de la concertation multilatérale francophone. Conformément à la volonté des chefs d'État et de gouvernement réunis lors du Sommet de Bucarest, l'OIF s'est attachée à renforcer et à intensifier une pratique de dialogue et de concertation, en mobilisant le groupe francophone en amont et en aval des diverses sessions ordinaires et spéciales du Conseil.

Elle a suscité une mobilisation solidaire sur des projets de résolution présentés par des États membres de l'OIF ou d'intérêt francophone, tel le projet de déclaration du président du Conseil, adopté par consensus lors de la 3^e session ordinaire, visant à accorder des ressources additionnelles au Conseil pour que celui-ci puisse respecter le régime et la pratique du multilinguisme. Elle a enfin permis le succès du premier séminaire francophone sur la mise en œuvre de l'examen périodique universel de nature didactique qui s'est tenu à Rabat (Maroc), les 2 et 3 février 2008, organisé en partenariat avec le Maroc (pays hôte), l'Organisation internationale de la Francophonie et le Haut-Commissariat des Nations unies aux droits de l'Homme (HCDH), et qui a bénéficié du soutien financier du Canada, de la France, de Monaco et de la Suisse.

L'OIF, en liaison avec les partenaires internationaux et en s'appuyant sur ses représentations permanentes, doit continuer d'apporter son soutien aux États et aux

institutions nationales dans le cadre de la mise en œuvre de l'EPU.

Enfin, le rapport consacre également une part significative aux questions de prévention des conflits et de sécurité humaine dans l'espace francophone. S'appuyant sur les Déclarations de Bamako et de Saint-Boniface, la Francophonie a poursuivi ses efforts pour contribuer à prévenir les crises et conflits et à conforter la paix dans certains de ses États membres.

Durant ces deux dernières années, l'OIF s'est attachée à renforcer l'efficacité de ses actions, en diversifiant ses modalités d'intervention, en vue, d'une part, de consolider les acquis en matière de démocratie, d'État de droit et de sécurité humaine, et, d'autre part, de contribuer de façon plus décisive à la prévention et au règlement des situations de crise et de conflit que connaissent ou sont susceptibles de connaître ses pays membres. Elle continue, par ailleurs, de les accompagner en période de transition et de consolidation de la paix, selon une démarche complémentaire et dynamique.

Il importe de noter, à ce propos, que le Secrétaire général de la Francophonie a engagé de nombreuses initiatives à travers la tenue de comités ad hoc consultatifs restreints sur des situations de crise (Transnistrie, Guinée et Tchad), l'envoi de missions de médiation et de facilitation (Comores, Niger, Mali, Tchad), la désignation d'envoyés spéciaux (Tchad et en République Centrafricaine).

Au-delà des initiatives politiques et diplomatiques du Secrétaire général de la Francophonie, prises en liaison avec les instances et dont son rapport d'activité en rend très largement compte, il a paru utile de poursuivre l'examen d'une série de préoccupations déjà abordées ou parfois nouvelles relativement aux questions liées à la paix et à la sécurité humaine dans l'espace francophone.

Pour la Francophonie, la prévention des conflits par l'alerte précoce reste un défi permanent en raison

notamment de la multiplicité et de la diversité des risques pouvant affaiblir les États notamment, le non-respect des droits de l'Homme et des règles du jeu démocratique, mais aussi la pauvreté, les luttes fratricides, l'absence de développement et le gaspillage des ressources, le déficit de dialogue entre les cultures, la circulation des armes. Consciente de l'éparpillement des actions menées, l'Organisation internationale de la Francophonie, à deux reprises (en avril 2004 et en avril 2008), a pris l'initiative de porter la réflexion sur le défi de l'opérationnalisation des systèmes d'alerte précoce existants dans un cadre multilatéral en partenariat avec d'autres organisations et institutions internationales.

De même, en reconnaissant le principe de la responsabilité de protéger dans la Déclaration adoptée à Ouagadougou le 27 novembre 2004, le Sommet des chefs d'État et de gouvernement des pays ayant le français en partage a fait figure pionnière en la matière. Ainsi, à l'avant-garde des organisations internationales dans le mouvement d'adoption du concept de la responsabilité de protéger, la Francophonie continue d'apporter sa contribution pour enrichir la compréhension de cet engagement et favoriser une plus grande adhésion de la communauté internationale en sa faveur.

Une des tâches de la responsabilité de protéger est justement de mieux assurer la protection des personnes vulnérables notamment dans les situations de conflit. C'est pourquoi le rapport met l'accent cette année sur la question des violences sexuelles contre les femmes dans les situations de conflit armé. Cette violence entretenue par une culture de l'impunité ne peut plus durer. La présentation des instruments internationaux destinés à sanctionner les auteurs et complices de ces pratiques inacceptables montre la détermination de la communauté internationale à ne pas laisser ces crimes impunis.

La Francophonie continue également de suivre la question du déploiement des opérations de maintien de la paix notamment dans ses États membres. Elle

soutient l'implication des francophones dans les opérations de maintien de la paix, ainsi que l'accompagnement des concertations francophones, à l'occasion des réunions internationales et au sein des nouveaux organes que sont la Commission de consolidation de la paix et le Conseil des droits de l'Homme.

Enfin, le rapport examine pour la première fois le sujet de la réforme du secteur de la sécurité dans le cadre de l'approfondissement de la prévention des conflits et de la consolidation de la paix. L'émergence du concept de la réforme du secteur de la sécurité se trouve, aujourd'hui, placée au centre des efforts effectués pour réduire la fragilité des États et pour les aider à sortir du cycle vicieux de l'instabilité et des conflits. Il est urgent d'approfondir et de capitaliser les expériences, en vue de faire du monde francophone un espace de gouvernance démocratique des systèmes de sécurité. Les dispositions adoptées par la Francophonie à la faveur des Décla-

rations de Bamako et de Saint-Boniface peuvent d'ores et déjà offrir un cadre pertinent pour encadrer les éventuelles interventions de l'OIF en matière d'appui à la réforme des systèmes de sécurité.

En conclusion, il apparaît que la paix et la démocratie restent des constructions fragiles qui méritent d'être renforcées et sauvegardées en permanence. Les récents événements en Mauritanie confortent ce constat et rappellent à tous la vigilance nécessaire pour préserver les acquis par le dialogue entre tous les acteurs et avec, au besoin, l'appui de la communauté internationale, en particulier la Francophonie, qui n'a cessé durant toutes ces années, dans le cadre de la mise en œuvre des Déclarations de Bamako et de Saint-Boniface, d'encourager et d'appuyer les initiatives fondées sur les valeurs partagées de consolidation de la paix, de la démocratie, du respect des droits de l'Homme, dans un esprit d'écoute et de solidarité fondé sur le profond respect des interlocuteurs.



**Pour la consolidation
de l'État de droit**

« [...] Tout être humain naît avec la conscience aiguë de ce qui est juste, et souffre lorsqu'il est injustement traité. » Ce propos tenu par le Secrétaire général de la Francophonie dans son discours d'ouverture de la IV^e Conférence des ministres francophones de la Justice résume à lui seul l'enjeu qui sied à la justice au XXI^e siècle : être efficace et de qualité pour que les individus aient confiance en elle et n'hésitent pas à la solliciter en vue d'apaiser les conflits et d'apaiser la société. Plus largement, comme l'a rappelé le Secrétaire général dans ce même discours, « il ne suffit pas d'instituer des mécanismes juridictionnels spécifiques et efficaces de protection de l'État de droit » ; il convient également de « contribuer à la diffusion d'une culture de la justice et des valeurs d'éthique qui s'y rattachent ».

Reste que, dans certains pays de l'espace francophone, la justice est « en panne » ou connaît certains dysfonctionnements qui l'ont remise gravement en cause depuis ces dix dernières années (cf. rapport de synthèse, 2^e Congrès de l'Association des hautes juridictions de cassation des pays ayant en partage l'usage du français (AHJUCAF), Dakar, novembre 2007), notamment sur le terrain de la protection des droits de l'Homme. Or le lien entre un bon fonctionnement de l'appareil judiciaire et la protection efficace des droits de l'Homme est étroit et rencontre, notamment, la problématique de la ratification et de la réception en droit interne des engagements internationaux (voir à ce titre les développements du chapitre 4 du rapport consacré à la protection des droits de l'Homme).

Les leviers d'une justice performante dans l'espace francophone

L'exigence de qualité de la justice. Clé de voûte de l'État de droit, la justice se présente comme un des socles fondamentaux des démocraties : la reconnaissance et la protection des droits et des libertés, l'adhésion aux valeurs démocratiques étant désormais largement assurées dans leur principe, une des actions prioritaires qui s'impose constamment aux États est d'instituer des mécanismes juridictionnels, spécifiques et efficaces, de protection de l'État de

droit et permettant la mise en œuvre effective des principes qui le sous-tendent comme la séparation des pouvoirs ou la primauté du droit.

Le statut de la justice dans l'État est profondément lié à ses capacités, c'est-à-dire à ses moyens. La Francophonie a ainsi régulièrement attiré l'attention sur la nécessité de renforcer les moyens matériels et financiers de l'institution judiciaire pour en accroître son efficacité : Sommet de Chaillot (1991) ; réaffirmation au Sommet de Maurice (1993) puis de Cotonou (1995), à l'issue duquel fut adoptée une résolution visant à faire tous les efforts possibles pour consacrer à la justice les moyens budgétaires nécessaires ; et Déclaration du Caire (1995), préconisant au nom d'une justice garante de l'État de droit, de donner aux magistrats les moyens statutaires et matériels nécessaires à l'exercice de leur mission.

Dans ce prolongement, la Déclaration de Bamako, adoptée le 3 novembre 2000, a conféré une nouvelle dynamique à la dialectique État de droit/justice, considérés comme deux des éléments constitutifs de la démocratie. Les États et gouvernements francophones se sont clairement engagés dans ce texte en faveur de la « consolidation de l'État de droit » et, pour ce faire, « à renforcer les capacités des institutions de l'État de droit, classiques ou nouvelles, et œuvrer en vue de les faire bénéficier de toute l'indépendance nécessaire à l'exercice impartial de leur

mission » ainsi qu'à « assurer l'indépendance de la magistrature, la liberté du Barreau et la promotion d'une justice efficace et accessible, garante de l'État de droit [...] ». Ces engagements ont été réitérés tant par le Programme d'action de Bamako adopté à Beyrouth en octobre 2002 que dans le cadre de l'Acte final du Symposium de Bamako + 5, en novembre 2005.

Dans cette perspective, si l'octroi de moyens appropriés au fonctionnement des institutions judiciaires relève bien des États et gouvernements membres, l'Organisation internationale de la Francophonie (OIF), depuis le début des années 1990, a déployé une action multiforme en faveur du renforcement de ces institutions et de l'appropriation tant des valeurs que des expériences utiles mises en lumière au sein de l'espace francophone.

Renforcer les capacités de la justice en vue de permettre la consolidation de l'État de droit et de la démocratie demeure ainsi, en 2008, un enjeu majeur pour tous les États et les gouvernements des pays francophones, particulièrement à travers la question de la qualité de la justice. Pas de justice forte sans une justice de qualité ; pas de pacification et de régulation des conflits sans une justice acceptée. La Déclaration de Paris, adoptée à l'issue de la IV^e Conférence des ministres francophones de la Justice le 14 février 2008, rappelle à ce titre qu'une justice indépendante et de qualité est au fondement des actions menées en matière de régulation de l'économie ou dans le domaine de la prévention des conflits dans l'État.

C'est dans ce contexte de renforcement permanent des capacités des institutions, et particulièrement de la justice, que la notion de qualité s'impose à l'action francophone.

D'abord parce que la logique de l'évaluation et de l'efficacité semble de plus en plus imprégner le fonctionnement de toutes les institutions, qu'elles soient internationales ou nationales, configurations dans lesquelles la réforme de l'État est bien souvent liée à la logique managériale et de recherche de la performance. Ensuite parce que, pour la Francophonie, la notion d'évaluation et de mesure de la performance

est loin d'être absente des engagements souscrits : qu'il s'agisse du chapitre 5 de la Déclaration de Bamako de novembre 2000 (« Une évaluation permanente des pratiques de la démocratie, des droits et des libertés dans l'espace francophone sera conduite, à des fins de prévention, dans le cadre de l'Organisation internationale de la Francophonie, sur la base des principes constitutifs énoncés précédemment ») ou de la Déclaration de Paris de février 2008, qui confirme l'importance de la logique de l'observation et de l'évaluation, appliquée au domaine de la justice.

Qualité de la justice, performance et efficacité sont autant de notions cardinales sur lesquelles se construisent la confiance des citoyens dans leur justice et, partant, la crédibilité de l'État de droit. Ces notions sont aussi celles qui sont au cœur de la diversité des systèmes juridiques de l'espace francophone, car suffisamment fondamentales et universelles pour être partagées par tous, au-delà des différences de droits. Une réflexion sur la diversité juridique doit conduire, dans cette perspective, à une analyse des différents facteurs qui composent la qualité de la justice dans les États de l'espace francophone et à définir, au besoin, un seuil minimal d'exigences communes en matière de qualité, issues des diversités nationales. La diversité juridique nourrit la qualité de la justice ; et, bien plus, le respect de la diversité est lui-même un élément fondamental de la qualité des systèmes judiciaires.

Du respect de la diversité juridique. En favorisant l'essor des échanges, la mondialisation engendre une compétition entre les droits nationaux, souligne notamment l'opposition entre les modèles de droit dit de *common law* et de droit civil et semble encourager la domination d'un modèle sur l'autre.

Les divergences de vues sur les systèmes juridiques ont été accentuées par le lancement en 2003, par la Banque mondiale, d'un programme intitulé « *Doing Business* » et la publication annuelle d'un rapport sur ce thème. Destinées à mesurer l'attractivité économique des modèles de droit, les conclusions de ce rapport ont mis en cause le modèle juridique romano-germanique, présenté comme moins favorable aux

investissements. Les pays de tradition civiliste ont entendu réagir à ces accusations. En 2006, l'Association Henri Capitant des amis de la culture juridique française a répliqué en défendant les valeurs de la culture juridique romano-germanique. Les autorités françaises ont aussi lancé, en 2005, un programme de recherche intitulé « Attractivité économique du droit » pour promouvoir l'efficacité des systèmes de droit civiliste et, également, pour démontrer que la diversité des instruments juridiques utilisables par les milieux économiques est en elle-même porteuse d'efficacité.

Consciente de l'enjeu que constitue, pour la préservation de la diversité des systèmes juridiques, l'étude de l'efficacité comparée de ces derniers, la Francophonie a entrepris d'accompagner cette dynamique. Le concept de « diversité juridique » défendu par la Francophonie est alors à lire dans un contexte de globalisation et de libéralisation de la culture. La « diversité juridique » est un élément fondamental de la diversité culturelle. Elle est synonyme de pluralisme juridique : c'est la diversité qui envahit le système juridique. La « diversité juridique » renvoie ainsi à l'idée d'un pluralisme égalitaire, tous les systèmes de droit étant pris sur un pied d'égalité, sans hiérarchisation, donc sans supériorité d'un système juridique par rapport à un autre.

Sous cet angle, le droit est bien le fruit d'une codification des valeurs et pratiques d'une entité juridique ou culturelle. Il doit, de ce fait, tenir compte des notions de spécificité sociétale, culturelle et normative. En fait, le respect des traditions juridiques spécifiques doit s'inscrire dans une dynamique d'enrichissement mutuel avec les tendances à l'harmonisation du droit à l'échelle internationale. Dans cette logique, l'harmonisation ne doit pas être perçue comme antinomique avec les approches spécifiques ; elle doit être complémentaire pour mieux répondre aux exigences d'un monde de plus en plus complexe eu égard aux mutations rapides qui émaillent son évolution.

Du mouvement d'harmonisation des droits. Le vaste mouvement d'harmonisation du droit, qui a toutefois ses limites, est directement lié pour de nombreux experts à la multiplication des ensembles régionaux et des zones de libre-échange, même si

l'objectif de ces constructions est d'abord de faciliter le commerce plutôt que de légiférer. Ainsi, la mise en place d'un environnement attractif passe-t-elle notamment par la promotion de règles juridiques simples et accessibles ainsi que par l'harmonisation progressive régionale et sectorielle du droit.

L'harmonisation des droits économiques dans un espace donné se présente comme un facteur décisif de la sécurisation des investissements et, plus largement, de l'environnement juridique, encourageant ainsi l'intégration économique et le développement durable.

C'est pourquoi la Francophonie entend accompagner les processus d'harmonisation du droit, éléments de rapprochement entre les peuples, comme entre les économies. Cette option est soulignée dans la Déclaration de Paris, les ministres de la Justice s'engageant à « contribuer à faire de la justice un atout pour renforcer l'attractivité économique et réaffirmer à cet égard la pertinence du modèle de diffusion du droit harmonisé des affaires, notamment celui des institutions de l'OHADA » (Organisation pour l'harmonisation en Afrique du droit des affaires).

Les enjeux de la gouvernance

La société démocratique commande un fonctionnement rigoureux de la justice, une bonne administration de celle-ci, c'est-à-dire une gouvernance judiciaire optimale. Si en matière de justice l'idée de gouvernance est a priori incongrue, la notion de « bonne gouvernance » est en tout cas structurante pour définir le fonctionnement apaisé de la démocratie, tant dans ses aspects administratifs que financiers.

La gouvernance se heurte à des enjeux multiples. Dans son sens premier, le terme de gouvernance indique la priorité accordée aux méthodes et aux mécanismes de transformation de l'action publique ainsi qu'aux modes de gestion. La gouvernance évoque par ailleurs une réflexion sur le pouvoir et les transformations de la configuration de l'appareil de l'État. Dans ce contexte, il est intéressant de se pencher sur la relation entre les deux défis que représentent, d'une part, la recherche de l'efficacité et, d'autre part, l'action politique fondée principalement sur les exigences du droit.

Le développement de l'observation et de l'évaluation des pratiques de la justice et de la gouvernance dans l'espace francophone

La Déclaration de Paris marque la volonté des ministres francophones de la Justice de « contribuer activement et de manière significative à l'observation des pratiques de la démocratie, des droits et des libertés dans l'espace francophone, effectuée conformément aux dispositions des chapitres 4 et 5 de la Déclaration de Bamako, afin de réaliser des évaluations périodiques, pertinentes et non redondantes par rapport à celles menées par d'autres organisations internationales, du fonctionnement des institutions judiciaires, notamment en vue de la prévention de la fragilisation de l'État et de l'accompagnement des processus de sortie de crise et de transition ».

Tant les États et les gouvernements francophones que les acteurs concernés et les réseaux institutionnels de la Francophonie intervenant dans le secteur de la justice, à savoir l'Association des cours constitutionnelles ayant en partage l'usage du français (ACCPUF), l'Association africaine des hautes juridictions francophones (AAHJF), l'Association des hautes juridictions de cassation des pays ayant en partage l'usage du français (AHJUCAF), l'Association des institutions supérieures de contrôle ayant en commun l'usage du français (AISCCUF), la Conférence internationale des barreaux de tradition juridique commune (CIB), la Section francophone de l'Association internationale des procureurs et poursuivants (AIPP), participent de cette évaluation et font régulièrement valoir que l'amélioration du fonctionnement de la justice se heurte en particulier à des contraintes économiques, relatives à la faible part du budget octroyé à la justice dans le budget national, aux conditions de recrutement et de rémunération des magistrats, au manque de moyens dans leur formation et, plus largement, à l'insuffisance des ressources humaines et matérielles. Tel fut notamment le constat formulé lors de la réunion de l'AAHJF sur le coût et le rendement du service public de la justice, à Bissau en novembre 2007.

Les concertations et observations réalisées par les réseaux professionnels durant la période de novembre 2006 à mai 2008 ont également mis en lumière les obstacles à l'indépendance de la justice (cf. AHJUCAF, Congrès de Dakar, novembre 2007). Elles ont porté sur la situation et le fonctionnement des Cours des comptes (cf. AISCCUF, Colloque de Marseille, juin 2007), des Barreaux (cf. CIB, Congrès de Yaoundé, décembre 2006, puis de Brazzaville en janvier 2008), ainsi que des Cours constitutionnelles francophones (cf. ACCPUF, Congrès de Paris, novembre 2006). Elles ont, par ailleurs, examiné les relations du procureur avec les tiers, partant des principes de responsabilité, de transparence et d'indépendance (cf. AIPP, Congrès de Hong Kong, septembre 2007). Elles ont enfin bénéficié de la contribution des médiateurs et ombudsmans qui ont évoqué le fonctionnement de la justice, sous l'angle du contrôle des lieux d'enfermement (cf. Association des ombudsmans et médiateurs de la Francophonie – AOMF –, Congrès de Bamako, décembre 2007).

C'est bien sur la base de ces échanges et de ces réflexions qu'il a été possible aux réseaux institutionnels de la Francophonie de contribuer, directement, à l'élaboration du chapitre de ce rapport consacré à la consolidation de l'État de droit dans l'espace francophone.

Le deuxième *Rapport sur l'état des pratiques de la démocratie, des droits et des libertés* (2006) a relevé quatre constats principaux, formulés sous la forme de questionnements et renvoyant : (1) aux risques du « surinvestissement institutionnel », alors que l'on assiste à la création de nouvelles institutions et à la multiplication des hautes juridictions ; (2) à l'influence du facteur international dans les processus de développement institutionnel : « Le réformisme institutionnel attribue au facteur exogène une importance telle qu'il en résulte des contraintes complexes rendant à la fois fortifiée et fragilisée l'entreprise de consolidation de l'État de droit » ; (3) au défi de l'intériorisation de l'État de droit ; (4) aux critères et aux indicateurs d'une indépendance effective des institutions. Relevant la diversité des composantes de la notion d'indépendance, « exigence constante dans les différents aspects de l'institution judiciaire », le rapport fait état

des préoccupations principales exprimées par les partenaires.

Fort de ces éclairages, le troisième rapport présente, en juin 2008, quelques mois après l'adoption de la Déclaration de Paris, une problématique renouvelée dans les domaines du droit et de la justice.

L'approfondissement de l'observation et de l'évaluation des pratiques de la démocratie, des droits et des libertés, à des fins de veille, d'ajustement des programmes de coopération et de prévention au quoti-

dien, est appelé à participer de façon croissante à la rationalisation de la coopération francophone déployée en faveur du secteur de la justice, ce, dans le cadre d'une collaboration renforcée avec les actions menées par d'autres partenaires internationaux et régionaux. Les institutions judiciaires francophones doivent, à cet effet, dans le contexte de leur participation aux réseaux institutionnels, se donner les moyens d'apporter une contribution permanente au suivi des engagements francophones en témoignant des pratiques positives comme des dysfonctionnements récurrents.

LES LEVIERS D'UNE JUSTICE PERFORMANTE DANS L'ESPACE FRANCOPHONE

Le deuxième *Rapport sur l'état des pratiques de la démocratie, des droits et des libertés dans l'espace francophone* (2006) a proposé trois niveaux d'intervention et de suivi pour la Francophonie : soutenir la vitalité et le rôle des réseaux institutionnels francophones pour assurer le renforcement des institutions de l'État de droit et de la démocratie ; accompagner les efforts de rationalisation des processus d'intégration juridique régionale et de promotion de la diversité juridique ; approfondir la réflexion sur un projet de capitalisation du savoir-faire francophone dans le domaine de la gouvernance.

En retenant ici, sous le chapitre consacré à la justice, trois thèmes d'analyse qui posent, successivement, la question de l'évaluation de la qualité de la justice, celle de l'état de la diversité des systèmes juridiques, celle enfin des défis posés à la justice dans l'espace francophone dans le contexte du développement de la coopération régionale et internationale ainsi que de l'internationalisation du droit, il s'agira d'engager un

approfondissement des questionnements dressés précédemment et aujourd'hui nourris de nouvelles perspectives. Cette analyse entend à la fois apporter des précisions sur l'état des pratiques de la démocratie dans l'espace francophone et affiner le diagnostic sur ces problématiques.

ÉVALUER LA QUALITÉ DE LA JUSTICE POUR RENFORCER SA PERFORMANCE

Douze ans après la Déclaration du Caire et l'engagement en faveur d'une justice indépendante, efficace, garante de l'État de droit et facteur de développement, la Déclaration de Paris consacre l'engagement des États et gouvernements francophones pour l'organisation et l'administration d'une justice indépendante et de qualité.

Il ne s'agira pas ici de produire un développement exhaustif ou un état descriptif de la qualité de la jus-

tice dans les pays de l'espace francophone. Mais plutôt, à partir des idées formulées dans les contributions reçues des praticiens et des institutions participant aux réseaux institutionnels, de procéder à un « balayage » des paramètres de la qualité et d'aboutir à une synthèse des problématiques identifiées dans les différents systèmes judiciaires pour soutenir la construction concertée d'indicateurs. Ceux-ci, pour être opérationnels et surtout légitimes, devront découler de l'identification des composantes de la qualité, d'une part, et s'appuyer sur les pratiques positives, d'autre part. Il s'agit bien, en fait, de mesurer la qualité de la justice pour renforcer ses capacités.

GRANDES TENDANCES RELATIVES AUX GARANTIES DE LA QUALITÉ DE LA JUSTICE ET AUX DÉFIS À RELEVER

La qualité de la justice doit être perçue et mesurée. Perçue à travers ses composantes, qui renvoient à l'aspect substantiel de la qualité de la justice. La qualité se décline ainsi en une série de paramètres qui sont autant d'entrées pour apprécier, au fond, la qualité de la justice. Celle-ci doit ensuite être mesurée par le biais d'indicateurs opérationnels qui, cette fois, renvoient aux éléments plus formels de l'évaluation. En somme, il ne suffit pas de décréter la qualité, il faut la saisir de la manière la plus objective possible. Car, à travers ces indicateurs, c'est bien l'évaluation de la performance de la justice qui est en question, c'est-à-dire son efficacité et sa légitimité.

Dans une logique de responsabilisation des institutions actrices de la justice, plusieurs regards peuvent être portés sur les paramètres de qualité de la justice. Car les différentes institutions, même si elles ne sont pas des juridictions, sont gardiennes, à leur niveau, de la qualité de la justice et participent, peu ou prou, à la mission du service public de la justice. Dans leur sphère d'intervention, les médiateurs, les avocats ou les commissions nationales des droits de l'Homme apparaissent comme des leviers essentiels d'une bonne administration de la justice et des promoteurs de premier plan de la qualité de la justice.

Cette énumération ne doit pas non plus oublier les cours constitutionnelles qui, à travers la constitutionnalisation de certaines exigences et principes en

matière de justice, semblent faire émerger au plus haut niveau de la hiérarchie normative des exigences indispensables au fonctionnement d'une justice de qualité.

Des composantes « traditionnelles » de la qualité de la justice : les exigences incontournables

L'approfondissement des garanties de l'indépendance et le renforcement de l'exigence de sécurité juridique

L'indépendance judiciaire n'est pas une fin en soi, elle sert à promouvoir un certain nombre d'objectifs fondamentaux dans une société démocratique, dont, parmi les plus importants, le maintien de la confiance du public dans l'impartialité de la magistrature et la sauvegarde de la primauté du droit.

L'indépendance de la justice est un but affiché par tous les États membres de l'Organisation internationale de la Francophonie qui l'affirment dans leur Constitution ou tout autre texte fondamental. Mais pour certains les moyens mis en œuvre pour assurer cette indépendance sont empruntés à des systèmes étrangers qui ne reflètent pas toujours leur réalité sociologique.

Le statut constitutionnel de la justice et la place des hautes juridictions dans l'ordonnement institutionnel des États

Les constitutions de nombreux États membres ont substitué à l'autorité judiciaire un pouvoir judiciaire et ont affirmé l'indépendance du pouvoir judiciaire vis-à-vis des pouvoirs législatif et exécutif. Cette volonté de laisser aux juridictions la possibilité de dire le droit en dehors de toute contrainte et de toute pression se traduit par la consécration textuelle et institutionnelle d'un véritable pouvoir judiciaire, l'institution d'un organe garant de l'indépendance du pouvoir judiciaire et la place centrale accordée aux hautes juridictions dans l'ordonnement institutionnel des États membres. Cependant, cette volonté connaît une atténuation liée à l'absence d'autonomie financière du pouvoir judiciaire.

Les garanties statutaires de l'indépendance

Outre sa rémunération, le statut du juge repose sur un certain nombre de garanties qui doivent être données lors de son recrutement, de sa formation, de sa carrière et qui se traduisent principalement dans le principe d'inamovibilité. Mais sa mise en œuvre, en ce qui concerne plus particulièrement la nomination des magistrats, peut être confrontée à des difficultés de plusieurs ordres dont notamment celles psychologiques et celles relatives à la conception établie du service public ainsi qu'à l'absence de plan de carrière des magistrats. Il est donc recommandé que soit mise en place une politique cohérente pour la nomination des magistrats impliquant le cas échéant une réforme du Conseil supérieur de la magistrature ou de l'institution équivalente.

Les Conseils de la magistrature auxquels d'importantes attributions ont été conférées dans le déroulement de la carrière des magistrats sont pourtant conçus avant tout comme un organe administratif présidé bien souvent par l'exécutif (le président de la République, le ministre de la Justice). La transparence judiciaire et l'indépendance de la justice devraient impliquer une tendance de plus en plus marquée d'en faire une institution détachée de l'exécutif. Reste la question de la composition : les membres doivent-ils être en majorité des magistrats désignés par leurs pairs ou des membres de la société civile (les « laïcs » pour reprendre l'expression en vigueur en Italie) ?

Contrepoint sur le statut du parquet : les procureurs et le principe d'indépendance

Il est évident que les relations entre le parquet et le monde politique sont par nature délicates et peuvent être source de conflits ou à tout le moins de polémiques. Les risques d'immixtion du politique dans le fonctionnement judiciaire demeurent un sujet récurrent de préoccupation.

Le cas du parquet doit donc être isolé car l'indépendance de la justice est en réalité entendue au sens de l'indépendance des magistrats du siège, seuls soumis aux règles et corollaires du principe d'inamovibilité. Par tradition, le parquet est dans une situa-

tion de subordination hiérarchique avec le ministre de la Justice.

La perception d'un fonctionnement transparent du parquet participe toutefois de l'appréciation globale de l'indépendance du système judiciaire. Et la nécessité d'établir des mécanismes destinés à apporter certaines garanties lorsqu'il s'agit d'apprécier la qualité de l'activité des procureurs est incontestable.

Les garanties financières et budgétaires de l'indépendance : des constats afférents à l'absence d'autonomie financière, à l'insuffisance des crédits et à la faiblesse des rémunérations

Les contributions reçues des réseaux institutionnels de hautes juridictions se sont attachées à souligner que les moyens affectés à l'institution judiciaire sont la condition d'un exercice effectif de l'indépendance. L'élément inhibiteur d'une justice véritablement indépendante est l'absence d'une autonomie financière du pouvoir judiciaire et l'insuffisance des crédits mis à sa disposition. Or la justice n'est pas le plus souvent un secteur prioritaire de dépense dans de nombreux États en développement.

La modestie des traitements des magistrats a en particulier trop souvent pour conséquence que les magistrats doivent s'assurer d'autres ressources en exerçant des activités annexes, le faible niveau des traitements « les plus élevés » de la magistrature étant une indication de son peu de poids dans l'État.

Les garanties procédurales de l'indépendance des juridictions

L'indépendance et le pouvoir des cours et conseils constitutionnels, et plus largement des juridictions, doivent être observés et évalués à l'aune de plusieurs critères en dehors des seules garanties statutaires : respect du principe du contradictoire ; observation d'un délai raisonnable pour statuer ; autorité et efficacité des décisions constitutionnelles à l'égard des autorités publiques chargées de les mettre en œuvre. La légitimité de la justice et, partant, son indépendance sont aussi une question de respect des règles procédurales du modèle de procès.

La transparence dans le déroulement du procès

Plus largement, la transparence est une exigence démocratique. Peut-être plus qu'ailleurs, en matière de justice, les règles de fonctionnement doivent être connues et comprises pour renforcer la légitimité et l'efficacité du juge. La transparence procédurale y concourt indéniablement.

L'amélioration des conditions d'accès à la justice et au droit

La qualité de la justice passe aussi par l'amélioration de l'accès au juge. Au nom de la modernisation de la justice et de l'idée selon laquelle l'État de droit ne peut fonctionner sans une véritable justice opérationnelle, la promotion d'une administration efficace et équitable de la justice, et donc d'une justice accessible, est une option constante de la Francophonie.

Trois questionnements principaux ont été développés dans les contributions reçues :

- la proximité géographique des tribunaux ou la question de la carte judiciaire ;
- l'aide juridique pour accéder aux tribunaux et la question du coût de la justice ;
- l'information des citoyens sur l'activité des juridictions, la question de la publication des décisions et du rôle des technologies de l'information et de la communication.

L'accès des citoyens à la justice est un droit dont la jouissance ne peut se concrétiser, d'une part, que si les structures chargées de dire le droit sont proches d'eux et, d'autre part, que lorsque les coûts relatifs à la mise en œuvre de l'action en justice sont à leur portée.

Or, sur le plan géographique, si rapprocher la justice du justiciable est le vœu des populations en vue de leur faciliter la possibilité de se rendre au tribunal, force est de constater que, dans certains pays, les cartes judiciaires ne répondent plus à cette nécessité de rapprochement du juge du citoyen : soit qu'elles concentrent les tribunaux sur un territoire alors même que la population y est éparpillée ; soit qu'elles retranchent des tribunaux à un territoire alors même que la

population y est concentrée. À cela s'ajoute la question de la concentration des autres professionnels du droit dans les capitales.

Sur le plan financier, si la plupart des pays ont mis en place un système d'aide juridictionnelle, celui-ci fonctionne en réalité très mal du fait, outre le manque de moyens, du manque d'information des populations qui en ont besoin ou en raison de la complexité de la mise en œuvre de cette procédure par les justiciables.

La problématique appliquée au juge constitutionnel : ouvrir l'accès à la justice constitutionnelle dans la perspective d'une meilleure garantie des droits fondamentaux

Dans sa contribution pour le troisième rapport, l'Association des ombudsmans et médiateurs de la Francophonie (AOMF) a examiné les cas où la saisine de la cour constitutionnelle a été étendue au médiateur de la République. Les mécanismes de protection des libertés et des droits fondamentaux dans les systèmes juridiques des États ont en effet incité le législateur de certains pays à étendre la compétence du médiateur à la saisine de la cour constitutionnelle, en plus de la saisine par les individus.

Vers une montée en puissance des modes alternatifs de règlement des conflits (MARC) dans une société contentieuse ?

Sous l'angle institutionnel, une plus grande proximité entre la justice et les individus se traduit par la mise en place d'institutions et de mécanismes non juridictionnels de règlement des conflits mais qui participent activement à la protection des droits de l'Homme et donc à la consolidation de l'État de droit. Cet encouragement au développement des mécanismes alternatifs de règlement des conflits a conduit à ce que, en plus des modes classiques de règlement non juridictionnel, comme l'arbitrage ou la conciliation, plusieurs États instaurent un médiateur. Ces modes de règlement des conflits doivent s'articuler avec les instances juridictionnelles pour mieux protéger les droits fondamentaux et pacifier la vie démocratique.

Une formation des acteurs de la justice plus adaptée

La spécificité des contentieux, la technicité du droit et les logiques de coopération entre les juridictions (nationales et internationales) appellent le renforcement des capacités humaines et professionnelles de l'institution judiciaire, notamment en mettant l'accent sur la formation, dans le cadre d'une dynamisation et de l'intensification de la coopération multilatérale dans ce domaine.

Des exigences induites par des défis renouvelés : diversité des pratiques et contexte international

Un des enjeux actuels est celui de l'internationalisation de la justice : articulation des justices nationales entre elles sous l'effet des processus d'harmonisation, mais aussi avec les juridictions régionales et, bien sûr, internationalisation des procédures applicables. Le contexte international ou régional rejaillit sur un certain nombre de paramètres et oblige à les repenser en tenant compte de cette perspective. Tel est le cas pour l'exigence de responsabilité de la justice, l'adaptation et la modernisation des textes législatifs, la définition des moyens d'une bonne administration de la justice (standards régionaux ou internationaux) et l'action concertée en matière de lutte contre la criminalité transnationale organisée et contre la corruption.

L'émergence d'une responsabilité effective des juges et du service public de la justice

Construire une responsabilité disciplinaire individuelle du juge et assurer son contrôle effectif

Une exigence élevée d'indépendance entraîne une attente non moins exigeante que le juge se conforme à des règles déontologiques. Or, le contenu des règles de déontologie n'est pas toujours simple à formuler et les États qui ont un code d'éthique sont minoritaires, ce qui rend d'autant indispensable que des cours soient dispensés dans le cadre de la formation des différents praticiens.

Ainsi, un équilibre doit être trouvé entre l'immunité et la responsabilité. La montée en puissance des actions en responsabilité du fait de *la fonction de juger* correspond au besoin ressenti par les justiciables de ne plus subir passivement les conséquences des actes dommageables du service public de la justice. Or, parmi les divers types de mises en cause de la responsabilité des juges qui coexistent dans les pays, l'équilibre est mieux respecté dans les cas où la mise en cause de la responsabilité se fait par le biais d'une procédure disciplinaire, en évitant donc d'admettre trop librement la responsabilité directe et personnelle du juge.

Développer la responsabilité du service public de la justice

À côté des hypothèses d'engagement de la responsabilité disciplinaire personnelle du juge, le service public de la justice doit pouvoir rendre des comptes en cas de dysfonctionnements (du fait de la justice administrative et judiciaire pour les États qui connaissent la dualité de juridictions). Il est donc indispensable de rendre l'institution judiciaire encore plus transparente et plus humaine et de rétablir ainsi entre la justice et les justiciables une confiance indispensable à la démocratie.

Contrepoint : envisager le rôle du médiateur dans la mobilisation de la responsabilité tant disciplinaire des juges que du service public de la justice

Les décisions d'un juge possèdent une caractéristique particulière : elles sont porteuses de l'autorité de la chose jugée qui impose de tenir pour acquis le jugement sauf à exercer les voies de recours prévues par la loi. Cela est nécessaire pour mettre fin au litige opposant les deux parties. Le contrôle de l'administration judiciaire est cependant important pour l'amélioration de la qualité de la justice ; il est donc intéressant de déterminer quel rôle exact les médiateurs peuvent y jouer.

L'actualisation des dispositifs législatifs et la modernisation du droit : regards croisés des hautes juridictions et des médiateurs

Les dispositions en vigueur dans nombre de pays émergents demeurent vétustes ou inadaptées. Il s'agit d'un problème au niveau national, mais aussi au plan international dans la mesure où de nombreuses conventions prises dans le cadre des Nations unies ou dans d'autres enceintes font l'objet d'une transposition inexistante ou très insuffisante en droit interne.

Les hautes juridictions font l'expérience de la collecte, de la gestion et de la diffusion de la jurisprudence ; expérience qui se révèle globalement bénéfique pour les juridictions, mais également pour les autres acteurs de la justice. Ce mouvement n'a toutefois pas abouti dans l'ensemble des pays francophones.

Parallèlement, certains médiateurs appellent, quant à eux, à une simplification de la législation, dénonçant l'empilement des textes et des dispositifs qui se contredisent parfois sans toujours se compléter. Ils rappellent également que l'accès au droit est d'abord l'accès à l'information sur l'activité administrative, y compris pour les plus démunis. C'est aussi la compréhension des mécanismes d'accès au droit par une démarche pédagogique systématique. Dans ce sens, l'harmonisation du droit, et donc la facilitation de l'accès au droit, demeure un objectif essentiel de l'amélioration de la justice.

S'ajoute à ces problèmes une difficulté supplémentaire : la norme législative, lorsqu'elle existe, ne donne pas nécessairement lieu à publication au *Journal officiel*, ce qui accentue encore le fossé entre les autorités et la population évidemment mal informée des textes qu'elle est censée respecter. Le problème de non-publication s'étend d'ailleurs à la jurisprudence, ce qui est également particulièrement grave en termes de connaissance du droit et de potentialité de progrès vers des évolutions positives à partir de la pratique.

Pour une bonne administration de la justice : le contrôle des lieux d'enfermement

Les médiateurs de nombreux pays s'estiment investis d'une mission de protection des droits de l'Homme, au-delà de toute obligation de droit positif. En outre, les médiateurs jouissent d'une certaine autorité morale, leur donnant légitimité pour impulser de leur propre chef des politiques de protection des droits de

l'Homme et, à ce titre, conformément aux obligations découlant du droit international, sont les leviers essentiels du contrôle des lieux de privation de liberté.

L'intensification de la lutte contre la corruption

Le thème de la corruption, enfin, constitue indéniablement un enjeu de la construction de l'État de droit, de la bonne gouvernance et du développement. Cette recherche de l'éthique dans les institutions publiques mais aussi dans les entreprises privées est devenue

RÉSOLUTION ADOPTÉE PAR LA CONFÉRENCE INTERNATIONALE DES BARREUX DE TRADITION JURIDIQUE COMMUNE (CIB), LORS DU CONGRÈS DE YAOUNDÉ EN DÉCEMBRE 2006, TENU SUR LE THÈME « LA JUSTICE ET L'ARGENT »

« Considérant que la corruption, si elle est toujours condamnable dans quelque domaine que ce soit, est particulièrement insupportable en matière de justice puisqu'elle en est la négation même,

Considérant que les corrompus et les corrupteurs sont également coupables et qu'il importe que chaque acteur de la vie judiciaire assure sa propre discipline, sans préjudice du rôle prééminent des pouvoirs publics en la matière,

1. Invite les États des barreaux membres à assurer par une juste rémunération l'indépendance économique nécessaire de tous les partenaires de justice : magistrats, greffiers, huissiers, avocats...,

2. Invite les États des Barreaux membres à exiger que toute décision de justice soit motivée, signée et librement accessible à tous,

3. Prend acte de l'engagement de l'ensemble des Barreaux membres à user de tout leur pouvoir pour prévenir et si nécessaire sanctionner tout acte de corruption active ou passive d'un avocat de leur ressort, et à le faire savoir publiquement en préservant toutefois l'anonymat de l'intéressé. »

une priorité. Bien plus, sous l'effet de la mondialisation des échanges, la lutte contre la corruption est devenue une préoccupation internationale, tant il apparaît que la corruption constitue un obstacle au développement économique et qu'une lutte non concertée entre les États, en s'appuyant sur des instruments internationaux comme la Convention de Mérida (en plus des instruments régionaux), ne serait pas suffisamment efficace. C'est à partir de ce constat que la Déclaration de Paris a fait de l'accompagnement des États dans la ratification et la réception de ce type d'engagement international une priorité.

L'IDENTIFICATION DE PRATIQUES POSITIVES

La Note du Conseil permanent de la Francophonie du 24 septembre 2001, relative aux modalités pratiques de mise en œuvre des procédures du chapitre 5 de la Déclaration de Bamako, précise que les rapports de la délégation à la paix, à la démocratie et aux droits de l'Homme de l'OIF doivent permettre d'« appeler l'attention sur les mesures qui sembleraient appropriées, en matière d'appui à l'enracinement de la démocratie, des droits et des libertés, en valorisant les pratiques positives, dont l'identification doit se poursuivre ».

Reposant principalement sur les contributions reçues des réseaux institutionnels de la Francophonie, les pratiques utiles identifiées auprès des institutions juridictionnelles et des médiateurs veulent à la fois illustrer l'analyse et soutenir l'échange d'expériences et de savoirs placé au cœur de la démarche francophone.

Les contributions des réseaux institutionnels mettent ainsi en lumière une grande diversité de pratiques destinées à soutenir l'accès au juge, l'informatisation des juridictions, l'accès au droit, la formation des magistrats et du personnel de justice, l'intensification de la lutte contre la corruption ou encore l'évaluation de la justice.

LES PRATIQUES POSITIVES : CONTRIBUTIONS DES RÉSEAUX INSTITUTIONNELS

Le droit au juge

- La saisine des instances : la saisine du juge constitutionnel par les citoyens ; les prérogatives des médiateurs à l'égard de l'action publique et de la cour constitutionnelle
- Le développement des modes alternatifs de règlement des conflits
- Les politiques pénales et les modes alternatifs de règlement des conflits
- Le rôle des commissions nationales des droits de l'Homme : instruction de requêtes individuelles ou étude de situations particulières

Informatisation des juridictions

et accès électronique

- L'accès « électronique » à la procédure à la Cour de cassation de France : le bureau virtuel ou la gestion électronique des dossiers soumis à la Cour de cassation
- L'informatisation des instances judiciaires : expérience de la Cour suprême de Moldavie
- L'approfondissement de la transparence : le suivi des dossiers en instance devant la Cour suprême du Maroc
- L'accès « électronique » au tribunal : accessibilité de la salle d'audience de la Cour suprême du Canada

Accès au droit

- La simplification et l'harmonisation du droit : rôle des médiateurs et ombudsmans
- L'amélioration de la qualité du droit : contribution des commissions nationales des droits de l'Homme
- La diffusion du droit et de l'information juridique et judiciaire sur l'activité des hautes juridictions africaines

Évaluation de la justice

- Administration et rendement de la justice : solutions explorées par la Cour de cassation du Sénégal
- L'évaluation du service public de la justice : étude sur la satisfaction des usagers réalisée par la Cour suprême du Canada
- L'évaluation du service public de la justice : développement des indicateurs évoqués par les hautes juridictions

CONTRIBUTION À LA RÉFLEXION SUR L'ÉLABORATION D'UNE GRILLE D'INDICATEURS DE LA QUALITÉ DE LA JUSTICE

La démarche d'évaluation n'est pas nouvelle en Francophonie : des premiers éléments d'observation et d'évaluation des pratiques de la démocratie dans l'espace francophone ont été proposés à titre de principes constitutifs et paramètres dans l'annexe de la note adoptée par le Conseil permanent de la Francophonie (CPF) en septembre 2001, qui fixe les modalités pratiques de mise en œuvre des procédures du chapitre 5 de la Déclaration de Bamako. Depuis cette date, la publication des rapports sur l'état des pratiques de la démocratie a renforcé les efforts entrepris en vue de la systématisation et de la clarification des indicateurs destinés à soutenir l'évaluation.

La Déclaration de Paris de février 2008 a cependant invité l'OIF à « affiner et développer, pour leur soumission aux instances compétentes de la Francophonie, les indicateurs et les paramètres de l'évaluation découlant notamment de l'observation des pratiques de la démocratie, des droits et des libertés dans l'espace francophone dans les domaines afférents à la justice, en consultation et concertation avec les États et gouvernements membres de la Francophonie, ainsi qu'avec les partenaires institutionnels concernés ».

La présente démarche s'inscrit dans un contexte de recherche d'efficacité de plus en plus présent au sein des organisations comme des États, tant l'exigence de performance est consubstantielle à la construction et à la consolidation de l'État de droit.

Elle entend contribuer au perfectionnement d'outils d'observation assortis d'indicateurs, et les rendre disponibles aux États confrontés aux enjeux des réformes du secteur de la justice. En poursuivant également l'objectif d'une réelle appropriation de ces outils par les acteurs impliqués dans ces efforts, la démarche s'appuie principalement sur les contribu-

PRINCIPES ET PARAMÈTRES DE L'ÉTAT DE DROIT

Extraits de la Note adoptée par le CPF en septembre 2001 qui fixe les modalités pratiques de mise en œuvre des procédures du chapitre 5 de la Déclaration de Bamako.

1. L'État de droit

1.1 Principes : soumission de l'ensemble des institutions à la loi, séparation des pouvoirs, libre exercice des droits de l'Homme et des libertés fondamentales, égalité devant la loi des citoyens, femmes et hommes.

1.2 Paramètres : existence d'institutions, classiques ou nouvelles, efficaces et indépendantes, au niveau national, mais aussi dans le cadre de l'intégration et de la coopération régionale, fonctionnant selon le principe de la transparence, ce qui implique l'existence et l'efficacité de mécanismes et de structures impartiales de contrôle, à tous les niveaux.

tions reçues des praticiens membres des réseaux institutionnels.

Reste que la démarche présente un certain nombre de limites et doit toujours être relativisée. Ces limites tiennent d'abord à l'esprit même de la logique d'évaluation : contextualisation (nécessité de prendre en compte des contextes et réalités spécifiques) ; homogénéisation (impossibilité d'appliquer la grille de manière uniforme à tous les systèmes judiciaires sans esprit critique) ; disponibilité des sources et des moyens pour conduire l'évaluation. Mais ces limites ont trait aussi au caractère opérationnel du modèle de grille proposé, c'est-à-dire aux sources disponibles dans les pays pour la construire, aux textes et à la pratique judiciaire.

DIVERSITÉ DES EXPÉRIENCES D'ÉVALUATION AU SEIN DE L'ESPACE FRANCOPHONE

Sur le plan national, il convient de signaler l'expérience tirée de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) en France. La démarche de la LOLF, de 2001, et la construction d'indicateurs sont empruntées aux pays de tradition dominante de *common law* comme les États-Unis, le Canada, la Nouvelle-Zélande, l'Australie ou le Royaume-Uni, ou encore aux pays scandinaves (Suède, Finlande). Reste que la culture du résultat irrigue de plus en plus les pays de tradition civiliste et qu'une interrogation en termes de mesure de la performance des systèmes judiciaires au sein de l'espace francophone constitue, dans la perspective de la Déclaration de Paris, une véritable plus-value de la démarche de la Francophonie. La LOLF structure le budget de l'État en missions elles-mêmes réparties en programmes, ce qui facilite les comparaisons en raison de la lisibilité et permet une meilleure évaluation par le biais d'indicateurs applicables aux différents programmes qui recoupent les politiques publiques mises en œuvre.

Autre expérience nationale francophone, le Canada. La logique de résultat commande la réforme de l'État depuis les années 1990. Le Canada fonde ainsi sa conduite du changement sur la philosophie du sur-mesure. En l'espace de dix ans, le Canada est devenu un exemple en matière de réforme de l'État et d'assainissement des finances publiques. Et un nouveau train de mesures est envisagé afin d'instaurer un processus permanent, avec une revue annuelle

des dépenses en repérant les gaspillages et en identifiant les programmes de dépenses non prioritaires pour financer ceux qui le sont.

Au Québec, grâce à la gestion axée sur les résultats, l'attribution des crédits est conditionnée à la réalisation des objectifs fixés par le gouvernement. Ce système d'évaluation a transformé l'administration en l'obligeant à respecter des engagements quantitatifs.

Au plan régional européen, la Commission européenne pour l'efficacité de la justice (CEPEJ) a entrepris une réflexion pour améliorer la qualité de la justice et l'efficacité de son fonctionnement dans les États membres du Conseil de l'Europe. Elle a, pour ce faire, conduit une démarche d'évaluation de la performance des justices des pays membres.

Concernant les contributions des réseaux francophones, l'AAHJF a choisi, lors des dernières réflexions consacrées à la recherche de solutions aux problèmes de la justice dans son espace, de mettre en œuvre une démarche de performance. À cet effet, lors des ateliers de travail organisés en 2006 et en 2007 (réunion de Bissau sur le coût et le rendement du service public de la justice), elle a procédé à un choix raisonné d'un certain nombre de défis à relever et a défini, pour chaque défi retenu, des indicateurs d'observation ou d'évaluation du progrès réalisés en vue du résultat escompté.

Principes et objectifs de l'évaluation

La construction d'une liste d'indicateurs, à partir des contributions reçues des partenaires de la délégation à la paix, à la démocratie et aux droits de l'Homme de l'OIF, implique une réflexion sur la finalité de cette

grille de paramètres. Ainsi, le modèle de grille d'indicateurs présenté dans ce rapport, synthèse notamment des propositions des différents réseaux institutionnels de la Francophonie, constitue une première traduction d'un seuil d'exigence commun de la qualité de la justice. Au plan national, ces indicateurs

peuvent être, d'une part, des indices pour accompagner les réformes de la justice et observer le fonctionnement de l'institution judiciaire afin d'identifier ses dysfonctionnements et y remédier en sollicitant, le cas échéant, l'appui de l'OIF ; et, d'autre part, un instrument d'évaluation en vue d'améliorer l'administration de la justice, ainsi qu'un système de balisage des réformes engagées ou à engager. Sur le plan de la coopération, il s'agit, d'une part, de disposer d'un outil permettant à l'OIF de choisir de manière plus ciblée les projets d'action qu'elle est en mesure d'appuyer ; et, d'autre part, de disposer des éléments d'un langage commun en vue de l'évaluation des pratiques judiciaires des différents pays francophones et de l'identification permanente des pratiques utiles.

Proposer un modèle de grille d'indicateurs pose par ailleurs une double question. D'abord concernant le niveau de précision desdits indicateurs : doit-on rester sur une définition plutôt large, en termes d'objectifs ou d'exigences, s'apparentant ainsi à la détermination des « plus petits indicateurs communs » dans l'espace francophone ? Ou convient-il d'entrer davantage dans les détails et la structure de l'indicateur, diminuant de ce fait la marge de manœuvre et d'appréciation des pays et généralisant des indicateurs qui ne sont peut-être pas nécessairement systématiquement transposables à tous les systèmes judiciaires ? Cette différence de niveaux d'appréciation conduit alors à distinguer deux types d'indicateurs : certains sont d'ordre plutôt qualitatif et renvoient à l'idée d'exigences matérielles minimales à mettre en œuvre ; d'autres sont d'ordre plutôt quantitatif et, à ce titre, appellent une mesure chiffrée. Les deux types d'indicateurs peuvent tout à fait s'articuler afin de donner une certaine souplesse à la grille de lecture et de permettre une facilité d'adaptation aux différents systèmes.

Ensuite, concernant la spécificité et l'intérêt de la démarche francophone. Cette spécificité repose avant tout sur une démarche originale de collecte des

informations concernant les indicateurs et les enjeux de l'évaluation en impliquant les réseaux institutionnels, notamment en leur donnant la parole à travers les rapports qu'ils ont pu porter à la connaissance de l'OIF. Il ne s'agit donc pas d'une démarche imposée, unilatérale, mais bien le fruit d'échanges, de discussions, autour de questions relatives au fonctionnement de l'institution judiciaire. De surcroît, la méthode francophone traduit la volonté de faire émerger une logique d'évaluation commune de systèmes judiciaires reposant sur des traditions différentes. C'est bien la diversité des approches et des observations formulées qui alimente la variété des indicateurs ; et non la série d'indicateurs qui doit s'imposer de manière uniforme et homogénéisante aux justices nationales.

Ces précisions étant posées, la répartition des indicateurs en quatre grandes familles, quatre types d'objectifs, pour apprécier la performance de la justice, s'inspire, en ce qui concerne trois de ces indicateurs, de la LOLF de 2001 en France, démarche d'évaluation parmi les plus récentes qui prend en considération les initiatives précitées. Elle présente en outre l'intérêt de définir la qualité du service au regard du destinataire du service public de la justice en croisant ainsi les points de vue. Au-delà de ces trois grandes familles, et pour tenir compte des contributions des réseaux et des débats tenus lors des rencontres institutionnelles, ainsi que de l'état des pratiques judiciaires dans l'espace francophone et des caractéristiques de l'action de l'OIF dans ce secteur, un quatrième ensemble est consacré aux indicateurs mesurant le degré d'internationalisation du droit et des systèmes judiciaires.

Présentation d'un modèle de grille

Partant des différentes réflexions présentées ci-dessus, il est proposé, dans ce rapport, un premier projet de grille d'indicateurs de la qualité de la justice.

MODÈLE DE GRILLE SUR LES INDICATEURS DE LA QUALITÉ DE LA JUSTICE

Indicateurs de qualité de service : ces indicateurs doivent évaluer, du point de vue de l'utilisateur notamment, la qualité de la prestation fournie.

1. Nombre de magistrats recrutés et formés
2. Niveau des garanties d'indépendance statutaire et fonctionnelle des membres de la juridiction (traitement et salaires des magistrats...)
3. Accès aux dispositifs de formation initiale et continue des personnels de justice
4. Facilité de l'accès à la justice (existence de tribunaux de proximité ; nombre de tribunaux d'instance ou équivalents sur le territoire...)
5. Garantie du principe du double degré de juridiction
6. Délai pour statuer (de la saisine au rendu de la décision en matière civile, pénale, administrative)
7. Taux d'exécution des décisions de justice (en matière civile, pénale, administrative)
8. Existence de modes de règlement des conflits de compétences
9. Niveaux de clarté et de motivation des décisions de justice
10. Publication des décisions (nature des décisions publiées ; nombre de décisions publiées [au regard du nombre de décisions rendues par la juridiction]...)
11. Existence d'un code de déontologie ou d'un corpus de principes disciplinaires

Indicateurs d'efficacité socioéconomique : du point de vue du citoyen plus particulièrement, ces indicateurs doivent refléter le bénéfice résultant, tant pour le citoyen que pour la collectivité, de l'action de l'État, en termes, par exemple, de modification de la réalité économique, sociale, environnementale, etc.

12. Existence d'opérations pédagogiques auprès des justiciables (informations sur le droit et les droits, sur le juge compétent, sur les voies

de recours, les conditions d'accès à la justice...)

13. Existence de mesures destinées à faire en sorte que la justice soit perçue comme transparente dans son fonctionnement
14. Contribution des décisions à la paix sociale (impact mesurable sur le plan social) et à la satisfaction des plaideurs même quand ils sont déboutés
15. Existence de syndicats judiciaires

Indicateurs de bonne gestion : mesurant l'efficacité de la gestion, notamment du point de vue du contribuable, ces indicateurs rapportent l'activité des services aux ressources consommées et évaluent les gains de productivité obtenus.

16. Part du budget national consacré à la justice (rapporté au budget annuel)
17. Coût du service public de la justice
18. Degré d'autonomie financière et budgétaire de l'institution judiciaire et mise à disposition de crédits sous forme de régie pour les juridictions du fond
19. Elaboration de rapports annuels

Indicateurs d'internationalisation de la justice

20. Ratification par les États des engagements internationaux dans les domaines des droits de l'Homme et de la justice et réception de ces engagements en droit interne
21. Adhésion des États aux statuts des juridictions internationales à compétence universelle ou à vocation régionale
22. Contribution des hautes juridictions aux concertations et coopérations internationales
23. Perspectives liées à l'intégration régionale (taux d'exécution des décisions des cours régionales/niveau d'application du droit communautaire ou régional).

PROMOUVOIR LA DIVERSITÉ JURIDIQUE POUR ENRICHIR LES DROITS

« Le temps est venu d'assumer clairement, dans le secteur juridique et judiciaire, la revendication du droit à la diversité que nous avons portée avec détermination et succès dans le domaine culturel ». Le discours prononcé à l'ouverture de la IV^e Conférence des ministres francophones de la Justice par le Secrétaire général de la Francophonie pose les jalons d'une action renforcée de l'OIF en faveur de la promotion de la diversité juridique.

ÉLÉMENTS DU DÉBAT SUR LA DIVERSITÉ JURIDIQUE

L'engagement de la Francophonie et de ses États et gouvernements membres dans le secteur de la diversité culturelle constitue un axe principal de l'intervention de l'OIF (*cf.* Déclaration et Plan d'action de Cotonou de juin 2001 ; Sommet de Beyrouth de 2002 ; engagement et mobilisation de la Francophonie en faveur de l'adoption puis de la ratification de la Convention sur la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles adoptée à l'UNESCO en octobre 2005).

Dans la Déclaration de Bamako du 3 novembre 2000, les États et gouvernements francophones ont par ailleurs proclamé « que, pour la Francophonie, il n'y a pas de mode d'organisation unique de la démocratie et que, dans le respect des principes universels, les formes d'expression de la démocratie doivent s'inscrire dans les réalités et spécificités historiques, culturelles et sociales de chaque peuple ».

La diversité juridique constitue-t-elle alors un atout pour la mise en œuvre effective des normes juridiques et des droits de l'Homme, et quelle est sa contribution à l'intériorisation de la culture démocratique ? Se présente-t-elle comme une condition de l'efficacité du droit en offrant notamment le terreau d'une comparaison des droits et des solutions juridiques, donc de l'innovation ? La diversité juridique, au travers des valeurs qu'elle porte, parmi lesquelles le respect de la pluralité des traditions, des environnements et des

contextes, ne constitue-t-elle pas un facteur d'enrichissement mutuel, donc de progrès ?

À l'inverse, dans le contexte mondialisé qui s'épanouit lorsque les échanges sont facilités, rendus plus rapides et plus nombreux, la diversité juridique ne représente-t-elle pas un frein à ces évolutions qu'il s'agit d'appréhender avec efficacité et modernité ?

Prendre la mesure des évolutions internationales, tant à l'échelle régionale qu'au niveau universel, invite également à un examen approfondi des menaces que cet environnement mondialisé fait peser sur la diversité juridique et sur les valeurs qui la sous-tendent, voire sur la qualité de la justice telle qu'elle a été explorée et décrite.

OBJECTIFS ET ENJEUX

Les objectifs d'un examen de la diversité des systèmes juridiques revêtent aujourd'hui une triple dimension. Le premier objectif est une meilleure connaissance réciproque des systèmes en vigueur dans chacun des États membres. Cette approche comparatiste est ainsi facteur de rapprochement, de compréhension, donc de paix. Elle s'inscrit dans un rapport interétatique.

Le deuxième objectif est une meilleure connaissance par les citoyens du système qui est censé régir leurs relations sociales et, par là, une meilleure appropriation des droits et intériorisation de la culture démocratique. En effet, tant que la norme applicable n'est pas vraiment connue (du fait d'un défaut notamment de publication), l'incertitude est source d'atteinte à la sécurité juridique, et donc à l'État de droit. Il s'agit ici d'améliorer les rapports infra-étatiques.

Le troisième objectif est une approche nouvelle, une approche utilitariste des systèmes juridiques, à savoir l'attractivité économique des systèmes juridiques qui pose la question de la performance de la diversité. Cette approche a été relancée par la Banque mondiale, lors de la publication de son premier rapport *Doing Business*, en 2004. Elle vise à mettre en concurrence les différents systèmes juridiques existants pour essayer de déterminer lesquels ou lequel

est le plus propice à l'investissement et donc à la croissance économique.

Ce dernier point appelle à conjuguer diversité et harmonisation, il est sans doute nécessaire d'avoir une approche non plus globale mais sectorielle du droit. De cette manière, il est possible et même souhaitable d'accentuer l'harmonisation notamment du droit des affaires, et ce dans un souci d'attractivité économique.

Dans le cadre de la mondialisation, la structuration de l'économie est en effet devenue globale. Cette structure remet en cause la conception traditionnelle d'un droit ayant comme base de référence l'État-nation. Souvent, cet État pris individuellement est démuni face à des sociétés transnationales qui, du fait de leur puissance économique, peuvent lui imposer des comportements normatifs (en matière procédurale, ou de législation sociale, par exemple). Or le droit de la *common law*, étant plus un droit de régulation qu'un droit de réglementation, favorise un assouplissement de la contrainte juridique. Raison pour laquelle les grands groupes véhiculent ce droit. C'est pourquoi une harmonisation du droit des affaires au niveau francophone permettrait d'offrir une réponse collective à ce risque d'imposition.

De plus, nombre d'États en développement appartenant à l'espace francophone sont l'objet, du fait de prêts consentis par la Banque mondiale et/ou d'arrangements signés avec le FMI, d'une politique de conditionnalité. Un des volets de la politique de conditionnalité depuis les années 1990 concerne la mise en place de pratiques relevant de la bonne gouvernance. Or tant le FMI que la Banque mondiale incitent les États à se restructurer en adoptant des normes compatibles avec ce qu'ils estiment être des standards internationaux.

Force est de constater qu'à travers l'expertise que ces structures internationales offrent aux États en termes de réformes de la justice, du droit commercial, des finances publiques, etc., c'est avant tout un système qu'ils promeuvent, le système de *common law*. Le projet *Doing Business* est éclairant à ce niveau puisqu'il consacre cette vision de la Banque mondiale

d'une suprématie (supposée) d'un système sur l'autre et donc de la nécessité de le globaliser.

Ce projet établit une liste de dix indicateurs pris en compte pour juger si un État est attractif économiquement : création d'entreprises, octroi de licences, embauche de travailleurs, transfert de propriétés, obtention de prêts, protection des investissements, paiement des impôts, commerce transfrontalier, exécution des contrats, fermeture d'entreprises. À compter de 2009, deux nouveaux critères seront pris en compte : la transparence et les infrastructures. À l'aide de ces indicateurs, la Banque mondiale procède à un classement annuel des États sur « la facilité de faire des affaires ». Étrangement, sur les dix premiers États en 2008, seul un peut être considéré comme appartenant à la famille des systèmes de droit continental : le Danemark. Cela amène bien évidemment à se questionner sur les indicateurs pris en compte et sur les études menées au soutien de ces travaux.

Le caractère orienté de ces critères et des conclusions de ces études conduit à s'interroger doublement : tout d'abord, il est nécessaire de mettre un frein à une tentative d'hégémonie systémique sous prétexte de développement économique ; ensuite, corrélativement, il est nécessaire de prendre en compte le problème de l'attractivité économique du droit, et peut-être de définir des critères permettant de valoriser les systèmes de droit continental.

La Déclaration de Paris manifeste cette prise de conscience : les ministres francophones de la Justice se sont ainsi déclarés « décidés à appuyer la promotion de la diversité des systèmes et des cultures juridiques, dans le contexte de la mondialisation, ainsi qu'à valoriser les acquis du patrimoine juridique commun francophone dans tous les aspects de l'application du droit ». Ils s'engagent également « pour une justice et un droit facteurs d'attractivité économique et de développement de nos pays afin de réduire la pauvreté [...] », à « faire de la justice un atout pour renforcer l'attractivité économique et réaffirmer à cet égard la pertinence du modèle de diffusion du droit harmonisé des affaires, notamment celui des institutions de l'OHADA ». Il y aurait ainsi, de

prime abord, une approche contradictoire puisque, d'une part, on veut promouvoir la diversité juridique et, d'autre part, diffuser un modèle de droit harmonisé. Mais l'analyse montre que l'harmonisation dans certains domaines, à savoir, notamment, le droit des affaires dans son acception générique, n'induit pas pour autant la fin de la diversité juridique.

Dans quelle mesure convient-il alors de privilégier l'approche sectorielle du droit et de distinguer les matières juridiques qui impliquent une compétition économique internationale, pour lesquelles une harmonisation est souhaitable, des matières qui sont en dehors de cette compétition, pour lesquelles la diversité doit rester la règle (ce qui n'empêche pas des rapprochements) car elle est la seule à même de répondre au particularisme de la société qu'elle est censée régir ? Telles sont quelques-unes des questions qui méritent l'attention de l'OIF et de ses membres.

Le troisième rapport propose, dans ce contexte, un état de la diversité des systèmes juridiques représentés au sein de l'espace francophone, avant de formuler quelques pistes de réflexion et d'action (cf. Recommandations).

DIVERSITÉ DES SYSTÈMES JURIDIQUES AU SEIN DE L'ESPACE FRANCOPHONE

Ensemble regroupant des règles assurant la solution de problèmes que peut connaître une société, un système juridique correspond le plus souvent au droit qui s'applique dans un État donné. Il faut toutefois faire une distinction entre le système juridique et le droit étatique, puisque dans un État plusieurs systèmes de droit peuvent coexister et un système de droit peut s'appliquer dans différents États.

Pour de multiples raisons, historiques, politiques, économiques, certains grands systèmes ont émergé, fixant des règles et des principes communs à plusieurs droits nationaux. On retient ainsi deux grandes familles de systèmes juridiques, qui permettent de mieux comprendre, appréhender et comparer les différents droits nationaux : la première de ces familles est celle des systèmes romano-germaniques (qualifiés également de droit civil ou de droit continental) ; la

seconde est celle des systèmes de *common law*. La chute du Mur de Berlin a fait disparaître une famille en tant que telle, celle des systèmes de droit socialiste, même si certains de ses éléments demeurent.

Présents sur cinq continents, les pays membres de la Francophonie portent la problématique de la diversité juridique parce qu'ils ont des systèmes qui ne sont pas identiques, certains étant d'inspiration du droit continental (la majorité) et d'autres d'inspiration de *common law*. À cet égard, il convient de noter que dix États membres ou observateurs de l'OIF sont aussi membres du Commonwealth : Canada, Dominique, Chypre, Maurice, Vanuatu, Ghana, Mozambique, Seychelles, Sainte-Lucie, Cameroun.

L'étude des différents systèmes juridiques s'inscrit en 2008 dans un contexte international concurrentiel encore dominé par ces deux grandes traditions. Si les deux familles existent dans l'espace francophone, leur représentation est numériquement inégale, la famille des systèmes de droit continental étant largement majoritaire : il est certain que le droit véhiculé par la langue française est un droit appartenant historiquement au système de droit continental.

Cette catégorisation doit toutefois être relativisée, ou plus exactement précisée : il convient de s'interroger sur sa pertinence, voire sur son exactitude. La mondialisation, le développement des échanges et des savoirs sont source d'interpénétration des droits, d'influences mutuelles qui brouillent les frontières et les classifications. Ce phénomène est renforcé par la recherche de convergence des systèmes, notamment dans une perspective d'intégration ou d'harmonisation, auquel s'ajoute une prise en compte aujourd'hui plus rigoureuse de l'importance du droit coutumier ou de l'influence du droit musulman dans la lecture des systèmes en vigueur.

C'est ainsi que l'on parle à présent plus volontiers de droits mixtes, voire de droits métissés. Toutefois, la mixité comme le métissage sous-tendent l'idée d'un mélange de deux ingrédients, or il est des systèmes juridiques où les influences sont plurielles (par exemple, droit continental, droit coutumier, droit musulman), situations qui conduisent à retenir la notion de pluralité des droits et celle de droits pluriels.

Les éléments réunis pour le troisième rapport soulignent la représentation des deux grandes familles de systèmes juridiques au sein de la Francophonie, à travers l'existence de traits caractéristiques, de droit constitutionnel et de droit privé, de la famille des systèmes de droit continental, de même qu'à travers la présence de traits caractéristiques de la famille de *common law*, en examinant le rôle du juge et l'*Equity*. Ces constats ont permis de relever ensuite l'altération des systèmes initiaux ou l'existence de systèmes juridiques pluriels, du fait, en particulier, de la prise en compte de sources de droit endogènes et du développement des relations internationales.

CONSOLIDER LES PROCESSUS RÉGIONAUX D'HARMONISATION POUR CONFORTER LA STABILITÉ DES DROITS

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

L'enrichissement du corpus comme des programmes de coopération francophones a pris acte de l'évolution du contexte international et des bouleversements politiques intervenus depuis la fin des années 1980. Les Déclarations de Bamako, de Saint-Boniface et de Paris traduisent, notamment, la réception de ces grandes mutations internationales, qu'il s'agisse de l'approfondissement des coopérations régionales et internationales dans une perspective d'intégration judiciaire et de sécurité juridique renforcée, du développement des juridictions internationales et régionales mais aussi de la lutte contre les nouvelles formes de criminalité transfrontière.

Le contexte de ces mutations, l'intensification des effets de la mondialisation comme le renforcement des processus d'internationalisation du droit ne sont

pas sans effet sur le fonctionnement de la justice confrontée à de nouveaux défis.

Dans le suivi du deuxième rapport (2006), qui a traité des « progrès des dispositifs de coopération et d'intégration régionales par le droit » ainsi que de « l'influence du facteur international et régional dans les réformes de la justice », il s'agit donc d'approfondir ces problématiques en s'intéressant de façon précise, et sur la base d'une approche régionale qui distingue sept espaces (Afrique, Monde arabe, Europe, Amérique, Caraïbes, Pacifique, Asie), aux principaux processus d'harmonisation du droit, d'uniformisation du droit, ou encore d'intégration juridique qui intéressent les pays de l'espace francophone.

En plaçant le thème de l'harmonisation du droit au cœur du troisième rapport, il est proposé de mesurer l'apport de ces processus au regard de la consolidation de l'État de droit, à la lumière des avancées qu'ils induisent en termes, notamment, de modernisation du droit en vigueur, de renforcement de la stabilité de l'ordre juridique et de la sécurisation des échanges, voire de l'émergence d'un ordre public garant des droits fondamentaux.

L'étude qui suit n'entend pas dresser, de façon exhaustive, un état de l'ensemble des processus d'harmonisation existants ; elle s'intéresse aux dispositifs les plus significatifs, en tâchant de relever, dans une perspective comparative, les caractéristiques de chacun. Il est notamment fait abstraction des conventions internationales élaborées dans le cadre de la Conférence de La Haye, dont la vocation consiste en l'uniformisation progressive des règles de droit international privé, ou des normes de l'Institut international pour l'uniformisation du droit privé (Unidroit).

DIVERSITÉ DES RÉGIONS CONSIDÉRÉES, DES SECTEURS JURIDIQUES HARMONISÉS ET SPÉCIFICITÉS DES DISPOSITIFS D'HARMONISATION

Le troisième rapport s'appuie sur un état des principaux dispositifs d'harmonisation régionale et/ou sec-

torielle de droit, intéressant les pays de l'espace francophone. À l'aune de l'expérience de sept régions (Afrique, Monde arabe, Europe, Amérique, Caraïbes, Pacifique et Asie) sont examinées les spécificités de ces processus, permettant alors d'envisager leur contribution à la consolidation de l'État de droit.

PRINCIPAUX EFFETS POSITIFS IDENTIFIÉS

La mise en perspective des différentes contributions reçues sur les processus régionaux d'harmonisation du droit souligne des avancées de divers ordres.

Du point de vue des institutions, du droit et de l'économie

Moderniser le droit en vigueur

Les dispositifs d'harmonisation régénèrent les législations internes dans les matières traitées en les modernisant et en les rendant disponibles et accessibles. Le cas échéant, ils corrigent la disparité des normes et la difficulté d'appréhender le droit positif dans les pays considérés. Ils permettent également de remédier aux lacunes des droits existants.

Favoriser les échanges économiques et réaliser l'unification de l'économie

Les dispositifs communautaires mis en place ont souvent vocation à réaliser l'unification de l'économie des pays membres par la mise en place d'un marché commun régi par des règles communes.

L'un des principaux effets de l'harmonisation du droit recherché par les groupements régionaux est d'augmenter les échanges en mettant en place des dispositifs qui favorisent ceux-ci. Ainsi en est-il clairement de l'OHADA et de l'Union européenne. Cela ressort également des dispositifs intéressant la région Asie ainsi que la région Amérique. Cela passe par l'harmonisation ou l'uniformisation des règles existantes, par l'établissement de tarifs préférentiels entre membres, voire la disparition de droits de douane entre membres, ou par l'instauration de tarifs extérieurs communs entre membres de la zone.

Assurer la stabilité de l'ordre juridique établi et la sécurisation des échanges

Les normes communautaires réalisent un transfert de compétences à des institutions communautaires qui établissent des droits et des obligations pour les États membres et leurs ressortissants, et garantissent l'objectivité, l'applicabilité et la stabilité de l'ordre juridique établi. L'interprétation et le suivi du respect du droit communautaire par des juridictions supranationales garantit la mise en œuvre complète et uniforme des dispositions communautaires dans tous les États membres. La prééminence du droit communautaire exclut toute révocation ou modification de la législation communautaire par le droit national et assure la primauté du droit communautaire en cas de conflit avec le droit national. Il se met en place à travers ces dispositifs un arsenal juridique de gouvernance de nature à asseoir les États de droit. Reste à mesurer l'efficacité de ces dispositifs dans la pratique.

Du point de vue du citoyen : la protection du citoyen de par la primauté et l'effet direct de règles communes

Les processus d'harmonisation ont pu conduire à la création de droits en faveur des citoyens et à une garantie face aux dérives étatiques. Au niveau européen, l'impact de la Cour européenne des droits de l'Homme mérite à cet égard d'être relevé.

PRINCIPAUX DÉFIS

L'examen de la diversité de même que de la spécificité des processus d'harmonisation juridique intéressant les pays membres de l'OIF a en particulier souligné :

- La complexité engendrée par la diversité des traditions juridiques et la pluralité des systèmes régionaux d'harmonisation du droit ;
- Les risques de conflits de compétences dans l'élaboration des normes ainsi que dans l'application des normes, par exemple au sein de la région Afrique ;
- Les risques de conflits de compétences entre juridictions nationales et juridictions communautaires aussi bien qu'entre juridictions supranationales ou régionales ;

- Une appropriation, parfois difficile, des normes nouvelles au sein des ensembles régionaux ;
- L'importance d'une garantie renforcée des droits sociaux dans le cas des accords de coopération économique régionaux ;
- Le préalable de la stabilisation politique et institutionnelle dans les pays en situation de transition démocratique ou de sortie de crise, notamment en Haïti, dans le cas du projet dit « OHADAC », acronyme de l'OHADA pour la Caraïbe, qui vise à promouvoir le droit des affaires dans les Caraïbes.

Il s'agit d'un projet de coopération et d'intégration régionales qui doit servir le développement économique en contribuant à l'intensification des échanges commerciaux.

Ce projet est d'autant plus nécessaire que la diversité des langues, des traditions et des normes juridiques dans la région freine les échanges entre les différents acteurs ;

- L'importance du développement de la coopération institutionnelle et de la recherche universitaire au soutien des processus d'harmonisation du droit.

LES ENJEUX DE LA GOUVERNANCE

La réflexion et l'action pour améliorer la gouvernance sont au cœur des préoccupations de la Francophonie. Les notions de participation, de transparence, d'impartialité, d'imputabilité, d'efficacité, de compétence et de primauté du droit qui caractérisent la gouvernance constituent également des paramètres de l'État de droit, un des engagements de la Déclaration de Bamako, qui appelle à « renforcer les capacités des institutions de l'État de droit, classiques ou nouvelles, et œuvrer en vue de les faire bénéficier de toute l'indépendance nécessaire à l'exercice impartial de leur mission ».

La stratégie francophone en matière de gouvernance repose essentiellement sur une démarche originale fondée sur un appui structuré et durable à la dynamique de création de réseaux institutionnels francophones, mais aussi d'institutions similaires à vocation continentale. En faisant l'option, dès le début, d'apporter son soutien au renforcement des capacités des institutions, elle est devenue un partenaire reconnu sur la scène internationale.

La Francophonie a également témoigné de son engagement en faveur de la gouvernance démocratique et présenté la compréhension et l'approche qu'elle en a lors de plusieurs réunions de concertation et d'échange d'expériences, organisées à l'initiative de partenaires internationaux, favorisant ainsi la naissance en son sein et avec les partenaires d'un espace de dialogue animé par les réseaux au service d'une meilleure gouvernance.

C'est dans cette optique qu'elle continue de suivre et de contribuer aux débats visant à une meilleure appréhension des enjeux de la gouvernance au regard notamment des exigences fondamentales de l'État de droit. Pour mieux illustrer ces dynamiques entre gouvernance et État de droit, dont les rapports sont parfois complexes et même conflictuels, il a été choisi d'examiner la gouvernance en matière financière avec une présentation de la contribution des institutions supérieures de contrôle des finances publiques.

DÉBATS ACTUELS SUR LA GOUVERNANCE : LES PRINCIPES DU DROIT À L'ÉPREUVE DES EXIGENCES DE L'EFFICACITÉ

Dans la compréhension communément partagée de l'expression de gouvernance, celle rattachée à sa signification en tant que conditionnalité de l'aide publique au développement est demeurée la plus prégnante. Or, dans son sens premier, le terme indique la priorité accordée aux méthodes et aux mécanismes de transformation de l'action publique, ainsi qu'aux modes de gestion intéressant de ce fait aussi bien les États du Nord que ceux du Sud. Dans cette acception, la gouvernance s'appréhende comme un phénomène qui reflète la transformation du rôle de l'État où la recomposition des modes de gestion est dictée par des impératifs d'efficacité, la transformation de l'action publique reproduisant de la sorte de nouveaux modes de légitimité et une importance accrue de rapports négociés pour inclure, le cas échéant, des acteurs non étatiques dans la mise en œuvre des politiques publiques. En d'autres termes, si une autre façon de gouverner devient manifeste, une autre figure de l'État émergera graduellement. La gouvernance évoque ainsi une réflexion sur le pouvoir, des stratégies de reconversion de l'action publique, des transformations de la gestion et de la configuration de l'appareil d'État.

Dans ce contexte surgit alors une tension permanente entre deux rationalités différentes, voire opposées, celle instrumentale irréductible à la recherche de l'efficacité, et celle plus formaliste de l'organisation des politiques et des actions publiques fondées principalement sur les exigences du droit. De manière paradoxale, la gouvernance qui, en d'autres circonstances, est présentée comme étant le vecteur et le garant du respect de l'État de droit vient bousculer celui-ci, les impératifs de l'efficacité mettant à l'épreuve les principes du droit. Cette tension sera encore plus perceptible en matière de gouvernance financière publique, notamment dans sa mise en œuvre dans les États francophones du Sud.

Phénomène éminemment politique, la gouvernance en tant que fondée sur les exigences de l'efficacité

apparaît dans un rapport d'extériorité au droit, voire d'incompatibilité. L'insistance particulière qu'elle porte sur le management, avec parfois une critique du droit, marque une rupture par rapport au modèle traditionnel de l'administration publique. En effet, réduits aux rapports de conformité et de prédétermination de l'action publique aux seules exigences du principe de la légalité, le droit et l'approche juridique apparaissent comme peu aptes à décoder le caractère essentiellement dynamique de la gouvernance tournée vers l'action, l'efficacité et les choix stratégiques. Des outils nouveaux de la gouvernance sont alors confectionnés, reposant sur des termes de concurrence, d'horizontalité, de marché, de contractualisation, de rendement ou encore de planification par objectifs où les autorités sont en quelque sorte dégagées de l'inhibition juridique afin de privilégier d'autres rationalités de type technique, gestionnaire ou économique. La gouvernance offre ainsi un cadre où, dans la poursuite d'objectifs publics, l'État n'est plus soumis à l'obligation d'avoir recours à des lois ou à des mécanismes juridiques. Cette situation apparaît dès lors comme le retour à un pouvoir inconditionné qui correspond à un angle invisible pour le droit et l'État de droit.

On assiste à l'apparition éparse d'une vaste catégorie d'outils de la gouvernance où l'action publique peut être conçue sans considération particulière pour la question du droit. Ces transformations sont visibles notamment dans la mise en œuvre des documents stratégiques pour la réduction de la pauvreté (DSRP) ou à travers les documents de réalisation du Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté (CSLP) dans les pays du Sud. Ces transformations obligent à revoir la question classique des rapports entre l'État et le droit dans un contexte qui, a priori, semble peu favorable à l'État de droit. Car les deux composantes de la gouvernance publique, gestion publique et politique publique, ne sont généralement plus conçues comme un tout cohérent, et le droit reste généralement exclu du champ d'analyse.

Certes, on assiste parallèlement à l'émergence graduelle d'un droit composite, fondé sur les principes de la régulation, un nouveau paradigme qui contribue

à infléchir l'action publique vers un conventionnalisme diffus et vers l'apparition de mécanismes de rechange qui concourent à rendre inopérants des critères qui sont associés à la certitude et à la stabilité du droit. Ce phénomène d'hybridation, consécutif à la prévalence de la dimension managériale des politiques publiques, avec l'apparition de formules peu conformes aux catégories connues démontre que le droit n'est plus un élément incontournable de l'action publique. Dans le nouveau paysage qui s'esquisse et se met en place, le retrait du droit, son évitement, oblige à repenser la question de son rôle effectif dans la gouvernance qui apparaît, dorénavant, comme une image inversée, où les autorités reprennent des prérogatives voilées afin de privilégier des exigences d'efficacité en gestion et de recomposition des politiques publiques.

Dans ce contexte façonné par le « nouveau management public » (*new public management*) où l'appareil d'État est réduit à la prestation de services, l'efficacité est présentée comme répondant à la logique maximaliste visant à « réinventer l'État », afin de le présenter comme une réponse du marché à un besoin de biens publics. Cette prédétermination gestionnaire et économique dans l'analyse des institutions est en rupture avec la légitimité formelle du droit où la validité des mécanismes reste tributaire d'exigences formelles (procédure, publicité).

La logique des outils de la gouvernance ne tient plus compte des attributs spécifiques du droit afin de privilégier une vision globale de l'action publique où le droit n'est qu'une option. Cette vision gestionnaire de l'espace public est déjuridicisée puisque le droit n'est plus l'élément fondateur de l'action publique. Il s'agit désormais de comparer les avantages respectifs de formules variées afin d'évaluer les objectifs ciblés dans un champ spécifique. L'effectivité reste tributaire du choix optimal suivant des paramètres qui orientent l'action publique vers un marché de services. L'analyse ne met plus le droit au cœur du dispositif. Elle est décentrée vers les coûts de systèmes au détriment des paradigmes juridiques fondateurs, tels les principes du service public, ignorés pour l'analyse économique du droit.

En privilégiant les défis pratiques de l'action publique et ses enjeux concrets, la gouvernance assure la primauté de l'approche managériale avec, pour conséquences, une approche instrumentale du droit et l'évincement de la philosophie politique réduite à l'utilitarisme. L'élaboration de formules de rechange traduit cette volonté de restructurer et de renouveler la fonction gouvernementale. Ces procédés rejoignent d'autres objectifs liés aux impératifs d'efficacité et d'efficience pour le secteur public, à l'élaboration de nouveaux dispositifs dont la priorité est le service aux usagers, à la réduction des dépenses publiques et de la réglementation publique, ainsi qu'à la mise au point de nouveaux mécanismes de reddition des comptes axés sur les résultats et les objectifs. Dans la transformation des priorités de la gouvernance et des politiques publiques, on assiste alors à des pratiques de déréglementation au profit de mécanismes de substitution que le droit ne pourrait saisir, faute de catégories appropriées. En effet, si le droit formel insiste sur des compétences et des habilitations, la gouvernance oppose la nécessité des moyens, des capacités d'action, du choix optimal, comme si les États devaient être dégagés des contraintes du droit afin d'être performants et efficaces. Par l'utilisation de mécanismes axés sur l'efficacité, l'évaluation et le rendement, le nouveau management public, grand ordonnateur de la gouvernance, accentue la relativisation des contraintes juridiques.

PERFORMANCE ET EFFICACITÉ DANS LA GOUVERNANCE FINANCIÈRE PUBLIQUE DANS L'ESPACE FRANCOPHONE

D'emblée, il conviendrait de relever que le concept de gouvernance financière publique recèle deux significations qu'il faudra préalablement circonscrire.

Appréhendée dans son sens large, la gouvernance financière publique connaît des questions relatives à la gestion rationnelle des finances publiques. Dans cette acception, la gouvernance financière concerne aussi bien le processus d'élaboration budgétaire que l'exécution et la gestion des dépenses publiques requises pour la mise en œuvre des politiques publiques. Elle aménage le processus de modernisa-

tion de la gestion publique au même titre qu'elle s'occupe de l'amélioration des structures de gestion des finances publiques aux fins d'une maîtrise des coûts et d'une maximisation de l'efficacité des programmes et des politiques publiques. Sa finalité, la rationalisation de la gestion des finances publiques, n'est alors pas confinée à la seule dimension financière ; elle est aussi de nature à transformer l'État en profondeur, en mettant en œuvre une culture managériale spécifique de la gestion financière publique.

Le concept de gouvernance financière recouvre une autre dimension, celle d'un ensemble de méthodes de bonne gestion des deniers publics, en cohérence avec l'affectation qui leur est dévolue, et en parfaite articulation avec les objectifs assignés à l'espace financier public envisagé.

La gouvernance financière, ainsi comprise, requiert alors non seulement le maniement de nouveaux concepts, la création de nouveaux mécanismes, la mise en place de nouvelles règles du jeu, de nouveaux équilibres de pouvoir mais aussi, depuis les instances de décision politique jusqu'aux unités opérationnelles, de nouvelles valeurs. La gouvernance financière publique intègre la complexité des enjeux attachés à l'action publique dans toutes ses dimensions ; et, de ce fait, elle s'applique au renforcement des interactions entre différents champs d'intervention, une diversité d'acteurs et des échelles différenciées de territoires.

Trop souvent considérée comme le simple reflet comptable d'une réalité économique, sociale et politique qui échappe aux citoyens contribuables, la gouvernance financière publique conditionne pourtant l'existence de l'État, ses capacités d'imposition et son autorité sur le reste de la société. Les finances publiques sont, en fait, placées au cœur même de la vie politique et de la démocratie ; car c'est pour contrôler l'utilisation de l'argent public que des parlements ont vu le jour et que le principe de la représentation nationale s'est imposé. En cela, leur influence outrepassa largement le simple cadre budgétaire pour devenir un véritable élément de définition d'un projet politique : un État est avant tout une formidable orga-

nisation de collecte et de redistribution des revenus à l'échelle nationale. Par ailleurs, ces mêmes finances publiques apparaissent, à la fois, comme un révélateur des maux de l'État, et comme un facteur agissant de première importance dans la structuration des institutions publiques. À ce titre, le mode de gestion des finances publiques révèle alors l'intimité profonde des ressorts de l'État, débarrassés de tout habillage idéologique.

Dans le cadre d'un régime démocratique, la mise en place de la gouvernance financière publique engendre pour le mode de gestion des finances publiques la mise en œuvre des principes essentiels que sont les principes de transparence, de reddition des comptes et de responsabilité ; lesquels entretiennent, du reste, des liaisons complémentaires. Appréhendée dans ces dimensions, la gouvernance financière publique participe à la consolidation de l'État de droit démocratique. Par ailleurs, si la démocratie est fondée sur le principe selon lequel l'État a pour finalité de servir ses citoyens, de respecter et de faire progresser leurs intérêts, les relations entre pouvoirs publics et citoyens constituent alors un élément déterminant dans ce processus. Dans cette perspective, la confiance que les citoyens placent dans la gestion des finances publiques y occupera alors une place essentielle. A contrario, l'existence de structures de gouvernance financière publique inefficaces et non transparentes représente une menace majeure pour la primauté du droit et de la démocratie. Elle fait aussi obstacle au développement économique, nuit au climat des affaires, décourage l'investissement tant intérieur qu'étranger et affecte la coopération internationale dans son volet de l'aide publique au développement.

Ces dispositifs nouveaux appellent alors à la mise en place, dans les États bénéficiaires, de réformes en matière de gouvernance financière, tout comme ils génèrent déjà des dynamiques normatives inédites et indifférenciées qu'il conviendrait d'appréhender. En effet, on constate, de manière empirique, dans certaines situations l'apparition d'une discordance manifeste entre les fondements juridiques de la gouvernance financière publique mis en place par les textes de loi organique relatifs à la loi de finances et les pratiques nouvelles suscitées par les partenaires

au développement avec des instruments novateurs, tels que les « budgets de programme » et le « Cadre de dépenses à moyen terme » (CDMT), articulés autour de logiques de résultats et de la performance publique, visant à modifier radicalement le mode

précédent d'allocation et de programmation budgétaires bâti sur la mise à disposition de moyens. Il se pose ainsi la question de l'adaptation nécessaire du cadre juridique aux nouvelles exigences de la gouvernance financière publique.

CONTRIBUTION DE L'ASSOCIATION DES INSTITUTIONS SUPÉRIEURES DE CONTRÔLE AYANT EN COMMUN L'USAGE DU FRANÇAIS (AISCCUF) SUR LE RÔLE DES ISC DANS L'ESPACE FRANCOPHONE

Les institutions supérieures de contrôle (ISC) contribuent, par leurs travaux, à la consolidation de l'État de droit et à la démocratie financière : elles s'assurent que les entités qui relèvent de leur compétence conduisent leurs opérations dans des conditions de régularité, d'efficacité et d'efficacités satisfaisantes, et en rendent compte auprès de la représentation nationale et du public. Elles contribuent, par leurs observations, à l'amélioration de la gestion publique. Certaines d'entre elles ont également la capacité de sanctionner les défauts de contrôle ou les fautes de gestion.

La publicité des travaux

Presque tous les textes constitutifs des institutions supérieures de contrôle de l'espace francophone prévoient la production d'un rapport public. Toutefois, cette obligation légale n'est pas encore totalement entrée en application dans certains pays. On constate par ailleurs que la mise en œuvre de ces principes se traduit, dans la pratique, par des réalisations d'une grande diversité. Si l'on peut distinguer trois grands types de rapports (le rapport sur l'exécution du budget de l'État, le rapport contenant les conclusions de certains contrôles et le rapport d'activité), il est difficile de classer avec précision les productions des ISC selon cette typologie.

Le suivi des observations

De plus en plus d'ISC se préoccupent de la mise en œuvre des recommandations formulées à l'issue de leurs contrôles, afin que leurs travaux puissent concourir efficacement à l'amélioration des gestions publiques. Elles s'attachent également à en rendre compte publiquement. Les parlements peuvent jouer un rôle actif dans le suivi des recommandations des ISC, dans le cadre du contrôle qu'ils exercent sur l'exécutif. Les ISC ne disposent pas elles-mêmes, en général, d'un mécanisme formalisé de suivi. Certaines toutefois ont recours à un dispositif particulier dévolu à l'examen des suites données à leurs observations.

Des progrès dans l'efficacité et la transparence

Plusieurs textes ont été modifiés au cours de ces dernières années, étendant les compétences des institutions et précisant leur organisation. La plupart des ISC se sont attachées à renforcer leurs capacités par des actions de formation et des échanges accrus avec leurs collègues. En particulier, elles se sont efforcées de mieux rendre compte de leurs contrôles dans des rapports publics dont le contenu et la présentation ont connu des progrès sensibles.

RECOMMANDATIONS

Les défis majeurs auxquels renvoient la performance de la justice, la promotion de la diversité des systèmes juridiques, l'accompagnement des dispositifs d'harmonisation régionale du droit, comme l'approfondissement de la gouvernance, appellent un engagement sur le long terme soutenu par la mise en œuvre d'actions opérationnelles.

RECOMMANDATIONS GÉNÉRALES

La diversité des partenaires et acteurs mobilisés a permis de confronter les solutions préconisées aux fins de la garantie d'une justice de qualité et de souligner la complémentarité de ces propositions. Elle a

mis en lumière plusieurs convergences, venues soutenir la formulation des présentes recommandations. Elle a enfin permis, dans le cadre d'une démarche comparative, de souligner la nouveauté comme la spécificité de certains des mécanismes envisagés pour répondre aux exigences de qualité.

Envisager des réformes en vue de conforter l'indépendance de la magistrature

Parmi les contributions reçues, deux points principaux qui portent, d'une part, sur les réformes à envisager au niveau des Conseils supérieurs de la magistrature et, d'autre part, sur l'autonomie financière des institutions judiciaires, ont été mis en exergue.

MOTION DE L'AHJUCAF SUR L'INDÉPENDANCE DE LA JUSTICE

À l'issue du deuxième congrès de l'AHJUCAF tenu à Dakar les 7 et 8 novembre 2007 sur le thème de l'indépendance de la justice, les présidents des Cours suprêmes francophones membres issus de trente-quatre pays ont adopté la motion finale suivante :

« Considérant que l'indépendance de la justice comme de ceux qui la rendent est à la base même du pacte social, est la première condition de l'État de droit et doit à ces titres être proclamée par les lois fondamentales et dûment mise en œuvre par les lois et règlements concernant le pouvoir judiciaire.

Dit que cette indépendance exige que le recrutement des juges, le déroulement de leur carrière et la sanction disciplinaire de leurs manquements éventuels soient soustraits à toute ingérence politique et régis par des règles

transparentes et démocratiques.

Souligne que l'indépendance est pour les magistrats un droit et un devoir au bénéfice de la justice et qu'elle exclut toute forme de partialité ; rappelle que cette indépendance impose que les magistrats reçoivent pour leurs activités juridictionnelles une rémunération décente à la hauteur de leurs missions et que cette mission ne pourra être accomplie que si les juridictions reçoivent les crédits indispensables à leur fonctionnement au service de la société.

Rappelle que l'inamovibilité des magistrats du siège suppose que ces derniers ne puissent être affectés, mutés sans leur consentement, sauf à prévoir, dans des textes de portée générale et abstraite, comment une certaine mobilité dans l'intérêt du service peut être justifiée par les exigences impérieuses du service. »

Assurer une formation de qualité aux magistrats et à l'ensemble du personnel judiciaire

L'importance de l'accès à une formation continue, spécialisée, ainsi qu'à la formation à la gestion des cours et des tribunaux, a été de nombreuses fois relevée. Dans une dynamique de spécialisation des animateurs du secteur judiciaire, il est déterminant de disposer d'écoles ou de centres plus spécialement chargés de former des magistrats et des auxiliaires de justice.

Œuvrer davantage à l'accès au droit par tous les citoyens et soutenir la diffusion du droit francophone

La création de maisons de droit et de cliniques juridiques, où les citoyens seront familiarisés aux notions élémentaires du droit, à l'organisation judiciaire et aux procédures applicables devant les juridictions, reste une action décisive à mener.

Il est utile parallèlement d'encourager la diffusion du droit non seulement sur Internet, mais également par la publication de recueils officiels des arrêts des cours suprêmes, et de soutenir plus fortement la doctrine juridique.

Par ailleurs, en s'appuyant sur les programmes existants, il est recommandé de poursuivre les efforts en vue de la publication de la jurisprudence des hautes juridictions francophones. Cette ambition suppose notamment, compte tenu de l'avancement des projets, de procéder à l'informatisation de l'ensemble des cours suprêmes.

Envisager un renforcement des attributions du médiateur en vue de contribuer à l'amélioration de la qualité de la justice

Les dysfonctionnements de la justice, quels qu'ils soient, administratifs ou juridictionnels, font l'objet de

réclamations nombreuses auprès des institutions nationales de médiation. L'Association des ombudsmans et médiateurs de la Francophonie (AOMF) a introduit différentes pistes en vue de l'amélioration de la qualité de la justice qui concernent en particulier :

- Le développement des moyens de saisine du médiateur :

Dès lors que le médiateur est un interlocuteur privilégié pour l'administré, il serait utile d'examiner la possibilité que la saisine directe soit généralisée au bénéfice des administrés afin de faciliter l'accès à l'institution du médiateur.

Les mécanismes de protection des libertés et des droits fondamentaux dans les systèmes juridiques des États ont incité le législateur de certains pays à étendre la compétence du médiateur à la saisine de la cour constitutionnelle.

Plus largement, et à l'instar de l'expérience développée dans certains États, la coopération entre l'institution du médiateur et les juridictions ainsi que la société civile, d'une part, et les médiateurs internationaux (commissaire aux droits de l'Homme du Conseil de l'Europe, médiateur européen), la société civile internationale et même les juridictions internationales, d'autre part, peut sembler souhaitable.

- L'action en justice du médiateur ;
- L'amélioration des formalités administratives et le traitement des réclamations individuelles, afin d'éviter les procédures judiciaires ou administratives et privilégier un règlement amiable du litige ;
- L'exécution des décisions de justice et la sécurité juridique des administrés ;
- Le développement du contrôle préventif des médiateurs des lieux d'enfermement ;
- L'approfondissement du rôle du médiateur dans la simplification et l'harmonisation du droit ;
- Le développement des modes alternatifs de règlement des conflits, en vue de permettre le désengorgement des tribunaux et l'accélération de la résolution des litiges.

Soutenir le rôle des Institutions nationales des droits de l'Homme en faveur du renforcement de l'État de droit

Aux fins d'une meilleure prise en considération des travaux des institutions nationales des droits de l'Homme relatifs au fonctionnement de la justice, l'Association francophone des commissions nationales des droits de l'Homme (AFCNDH) fait valoir que celles-ci devraient en particulier :

- Soumettre leurs propres communications aux rapporteurs et représentants spéciaux thématiques et aux organes de supervision des traités. Il est intéressant de noter à cet égard que le rapporteur spécial du Conseil des droits de l'Homme sur l'indépendance des juges et des avocats rappelle, dans son rapport de 2006, les situations qui obèrent l'indépendance des juges, des procureurs, des avocats et des auxiliaires de justice. Il attire notamment l'attention sur les normes et pratiques qui affectent le fonctionnement normal du système judiciaire et le droit à un procès équitable comme la corruption, la lenteur dans le rendu de la justice, les inégalités dans l'accès au juge, surtout pour les groupes les plus vulnérables et l'instauration de juridictions d'exception. Il recommande d'y remédier en invitant les États à mettre leurs législations nationales et leurs pratiques internes en conformité avec les principes, la jurisprudence et les normes internationaux, plus particulièrement ceux relatifs à l'état d'exception ;
- Procéder à des examens périodiques du respect des engagements internationaux de leur État dans ce secteur et contribuer par des rapports substantiels au nouveau système d'examen périodique universel que le Conseil des droits de l'Homme met en place ;
- Multiplier les échanges d'expériences et de programmes en matière de formation aux droits de l'Homme et coopérer davantage avec les universités et les instituts de formation spécialisés pour mettre sur pied et réaliser des programmes de formation aux droits de l'Homme à l'intention des différents professionnels judiciaires.

PERSPECTIVES D' ACTIONS POUR LA FRANCOPHONIE

POUR UNE RÉALISATION CONCERTÉE DES OBJECTIFS DE LA DÉCLARATION DE PARIS

Cet objectif appelle l'approfondissement de la coopération développée avec les partenaires de l'OIF, qu'il s'agisse des réseaux institutionnels ou des organisations internationales et régionales, de même que le lancement d'une stratégie de recherche destinée à soutenir la performance et l'innovation escomptées.

Poursuivre la coopération avec les réseaux institutionnels et définir de façon opérationnelle les perspectives de mutualisation des compétences et des moyens par une action visant à :

- Soutenir l'identification de l'expertise francophone au sein des réseaux institutionnels en vue de capitaliser les savoir-faire ;
- Impliquer davantage ces réseaux dans la définition et la mise en œuvre de politiques ajustées dans le domaine de la formation initiale et spécialisée des personnels judiciaires, et revitaliser le réseau francophone des responsables nationaux de la formation judiciaire ;
- Encourager une action plurielle et concertée des institutions de l'État de droit (juridictions, médiateurs, commissions nationales des droits de l'Homme...) en faveur de la réalisation d'une justice de qualité et pour le renforcement des actions de formation comme de diffusion du droit ;
- Promouvoir, conformément aux recommandations de la Déclaration de Paris, toute action en faveur de l'approfondissement de la bonne administration de la justice, de l'administration de son service public et, en particulier, les conditions carcérales et l'administration pénitentiaire ; et favoriser les échanges de bonnes pratiques visant à une meilleure administration de la justice ;

- Soutenir le rôle des réseaux institutionnels dans la promotion de la diversité juridique à travers la mise en œuvre et la diffusion de la démarche comparative.

Approfondir les partenariats avec les organisations de la société civile ainsi que les organisations internationales et régionales et, pour ce faire :

- Identifier les domaines de convergence et rationaliser la coopération entre l'OIF et les autres organisations internationales et régionales investies dans le secteur de la justice ;
- Apporter un appui plus affirmé, à la fois pour l'identification et la mobilisation de sources de financement externes, comme pour l'élaboration, le pilotage et éventuellement le cofinancement de projets liés à la justice au bénéfice de pays qui le solliciteraient ;
- Développer les échanges avec les observatoires existants et constituer un annuaire des OING et des ONG susceptibles de contribuer à la réflexion francophone dans le domaine de la justice.

Encourager l'élaboration d'études au soutien des réformes judiciaires et, en particulier :

- Encourager la constitution, par les partenaires institutionnels de l'OIF, de réseaux d'experts susceptibles d'être rapidement sollicités pour des missions de soutien à des États en sortie de crise ou en quête d'un modèle juridique pour élaborer une législation nouvelle ;
- Recommander l'élaboration d'études afin de donner une impulsion aux réformes qui seront jugées décisives pour les systèmes judiciaires des États de l'espace francophone. Les études pourraient notamment porter sur l'uniformisation de certaines branches du droit et sur la simplification des procédures applicables devant les juridictions.

Consolider un modèle de grille d'indicateurs de référence et :

- Affiner, en liaison avec les réseaux institutionnels et partenaires de l'OIF, le modèle de grille d'indicateurs proposé dans le présent rapport ;

- Mettre à la disposition des États qui le souhaitent, confrontés à un contexte de réforme du secteur de la justice, le modèle de grille ;

- Envisager le recours à la grille dans le cadre du développement des coopérations bilatérales et multilatérales dans le domaine de la justice.

POUR UNE STRATÉGIE FRANCOPHONE EN FAVEUR DE LA PROMOTION DE LA DIVERSITÉ ET DU DIALOGUE DES SYSTÈMES ET DES CULTURES JURIDIQUES

L'engagement francophone en faveur de la diversité des systèmes juridiques constitue un levier fondamental de l'action de l'OIF dans le domaine juridique. Grâce à la mutualisation des efforts qu'elle est susceptible de favoriser, la Francophonie est par ailleurs sans doute la mieux à même de défendre les spécificités de cette diversité.

À ce titre, l'OIF pourrait soutenir la réflexion sur la cohérence entre diversité juridique, harmonisation et efficacité économique.

Dans l'environnement des débats internationaux sur l'efficacité économique des droits, il est recommandé :

- d'approfondir les études sur les réformes juridiques et institutionnelles en cours ou à venir dans les pays membres de l'OIF ;
- de soutenir le développement de la capacité de réflexion et de proposition de la Francophonie sur la promotion de la diversité juridique, à travers :
 - le lancement d'une recherche sur la « mondialisation du droit » ou les effets du processus de mondialisation sur la portée de la distinction consacrée entre les systèmes juridiques ;

- le suivi des travaux de la Fondation pour le droit continental ainsi que de structures similaires mises en place dans les pays francophones et le développement de partenariats ciblés au soutien de stratégies communes ;
- l'élaboration d'un annuaire consacré aux structures de recherche en droit comparé des différents pays francophones et aux travaux en cours de ces centres sur la diversité juridique ;
- l'identification des principaux engagements et travaux des organisations internationales et régionales partenaires de l'OIF sur le thème de la diversité juridique.

POUR UN SUIVI CIBLÉ DES DISPOSITIFS D'HARMONISATION REQUÉRANT UN ACCOMPAGNEMENT DE LA FRANCOPHONIE

À la lumière du dossier constitué sur l'état des processus d'harmonisation régionale et sectorielle du droit, et en complément des propositions formulées plus haut, il est recommandé :

- d'engager une réflexion sur la mise en place d'un mécanisme préventif des conflits de normes et de compétences (niveau interne et niveaux régionaux), en assurant notamment une meilleure diffusion des normes régionales et le renforcement des dispositifs de formation continue ;
- de capitaliser l'expérience de l'OHADA et les autres expériences d'harmonisation des pays francophones et de préciser les éventuelles modalités d'accompagnement du projet OHADAC ;
- de promouvoir la recherche, notamment sur la jurisprudence régionale et communautaire.

POUR L'APPROFONDISSEMENT DE LA GOUVERNANCE

Au regard des enjeux présentés, il est préconisé :

- de soutenir les processus de rationalisation de la gestion des finances publiques par l'accompagne-

ment des mécanismes existants ou en cours de création ;

- d'assurer un suivi de la mise en œuvre des principes fondamentaux de la gouvernance financière et de renforcer, en liaison avec l'Assemblée parlementaire de la Francophonie (APF) et les réseaux francophones compétents, les processus de contrôle des finances publiques ;
- de garantir aux institutions supérieures de contrôle les conditions juridiques, financières et organisationnelles nécessaires à leur activité ;
- de favoriser le développement des rapports publics et d'encourager leur mise en ligne dans le cadre du renforcement des échanges des pratiques en matière de consolidation de l'État de droit et de la démocratie financière.

POUR LE DÉVELOPPEMENT D'UN PARTENARIAT MULTIFORME AVEC LES OPÉRATEURS FRANCOPHONES ET LES RÉSEAUX UNIVERSITAIRES, EN VUE DE SOUTENIR LA RECHERCHE ET L'ENSEIGNEMENT DANS LES DOMAINES DU DROIT ET DE LA JUSTICE

Compte tenu des précédentes propositions, il est en particulier recommandé :

- de développer un partenariat spécifique avec l'Agence universitaire de la Francophonie et de lancer des appels d'offres pour la réalisation d'études et l'organisation régulière d'entretiens avec des universitaires et praticiens sur des thèmes porteurs pour le développement de l'action francophone ;
- de soutenir le développement de la doctrine juridique dans les pays francophones du Sud et de faciliter l'accès aux ressources doctrinales.

RECOMMANDATIONS À L'INTENTION DES RÉSEAUX INSTITUTIONNELS ET DES INSTITUTIONS MEMBRES

Ces recommandations, qui s'inspirent directement des contributions reçues des réseaux institutionnels pour l'élaboration de ce rapport, visent à :

Valoriser et disséminer le potentiel d'informations réunies par les réseaux dans l'ensemble des pays francophones, en parvenant notamment à la création et à la mise à jour régulière de sites Internet au niveau des différents réseaux.

La diffusion de ces informations pourrait par exemple soutenir le développement de la coopération entre les institutions judiciaires intéressées par un même processus d'harmonisation du droit.

Soutenir la mise en œuvre effective des principes fondamentaux à travers un engagement des praticiens au sein des réseaux francophones

À travers l'adhésion aux réseaux francophones, il s'agit de soutenir la mise en œuvre d'exigences utiles à l'amélioration du fonctionnement des institutions.

Contribuer à la modernisation des systèmes judiciaires

La nature des réseaux institutionnels partenaires de l'OIF, et le cadre institutionnel dans lequel ils mènent

leurs activités, restent des atouts majeurs en vue de la formulation d'idées novatrices et de propositions concrètes pour la modernisation des systèmes judiciaires de l'espace francophone.

Il est également souhaitable que les réseaux tels que l'AHJUCAF et l'AAHJF, dont les juridictions membres sont au sommet de la hiérarchie judiciaire dans l'espace francophone, agissent sur les juridictions du fond de façon à favoriser et pérenniser les pratiques positives au niveau de l'ensemble du système judiciaire. Dans ce sens, les initiatives de ces réseaux consistant à associer les juges du fond à certaines de leurs réflexions sont à encourager.

Aider à l'efficacité de l'entraide répressive internationale

Dans le cadre de l'Association internationale des procureurs et poursuivants (AIPP), il est prévu de constituer un réseau de procureurs francophones ayant une vocation de points de contact : il ne s'agirait nullement de passer outre les dispositions des conventions internationales qui régissent la circulation des demandes d'entraide et d'extradition ; la pratique montre simplement, y compris entre des États proches comme les États européens, que des incompréhensions nombreuses sont autant de freins à la fluidité de la coopération internationale. Le contact entre professionnels peut permettre de dépasser des difficultés. Ce réseau pourrait aider à l'efficacité de l'entraide répressive internationale.



**Pour des élections
libres, fiables
et transparentes**

Dans le prolongement du constat général établi antérieurement dans les rapports 2004 et 2006, notamment en ce qui concerne l'état des pratiques électorales dans l'espace francophone, l'élection, en tant que mode de régulation des institutions et de légitimation des pouvoirs, s'est affirmée indiscutablement au cours des deux dernières années comme le moment décisif de la vie politique des États. Le recours au suffrage universel qu'elle implique s'est imposé progressivement même dans les pays francophones qui, pendant longtemps, ont été confrontés au discrédit affectant les scrutins organisés dans des conditions difficiles et peu transparentes ainsi qu'aux multiples crises qui en résultaient.

Toutefois, si, dans nombre de cas plus important, le recours aux urnes à échéances régulières et dans un contexte politique plus ou moins apaisé a été une marque de consolidation ou d'affermissement de la démocratie, dans d'autres, en revanche, les élections ont tenu lieu de mode privilégié de sortie de crise, contribuant par là même au retour à la légalité constitutionnelle.

Face à ces dynamiques différenciées, l'Organisation internationale de la Francophonie (OIF) a toujours cherché à s'impliquer aux côtés de ses États membres dans la recherche de solutions en vue de l'ancrage de la démocratie dans l'espace francophone, notamment par son appui à l'organisation d'élections libres, fiables et transparentes, facteur de paix sociale et de développement économique durable. Cet accompagnement des processus électoraux par l'OIF, mis en œuvre depuis plus de quinze ans, a pris un véritable essor avec l'adoption de la Déclaration de Bamako, le 3 novembre 2000, dont le chapitre IV-B énonce l'engagement des chefs d'État et de gouvernement des pays ayant en commun l'usage du français pour « la tenue d'élections libres, fiables et transparentes ».

Le Programme d'action de cette Déclaration, établi en 2002, souligne la place essentielle des élections dans le processus d'approfondissement de la démocratie. Compte tenu de cette importance reconnue aux élec-

tions, la partie traitant de celles-ci dans le présent rapport devra être considérée comme le point focal de la mission d'observation et d'évaluation des pratiques de la démocratie dans l'espace francophone, telle que prévue par les dispositions du chapitre V de la Déclaration de Bamako. Assurée à des fins de veille, cette mission d'observation et d'évaluation a permis, notamment au cours des deux dernières années, d'identifier les grandes tendances des pratiques électorales en cours dans l'espace francophone.

La démarche retenue pour tenter de rendre compte de ces grandes tendances dans le cadre de ce rapport est d'examiner de façon approfondie, à partir d'une grille de lecture bien spécifiée, les principales caractéristiques des processus électoraux francophones, en mettant l'accent notamment sur leurs évolutions récentes à partir de l'analyse de certaines questions fondamentales, telles : l'informatisation des processus électoraux, l'enjeu de la participation électorale, l'autorité du juge électoral, l'accompagnement des processus électoraux par l'OIF...

Il apparaît également fort intéressant d'identifier ici les difficultés majeures rencontrées au cours des deux dernières années par les pays membres de l'OIF dans la mise en œuvre de leurs processus électoraux respectifs, de manière à mieux cibler les secteurs dans lesquels l'assistance électorale francophone serait plus utile.

LES ÉLECTIONS COMME ÉLÉMENT DE CONSOLIDATION DE LA DÉMOCRATIE ET DE SORTIE DE CRISE

Le principe établi par la Déclaration universelle des droits de l'Homme de 1948 (article 21) et repris par la Déclaration de Bamako du 3 novembre 2000 postule que la démocratie exige la tenue, à intervalles réguliers, d'élections libres, fiables et transparentes, fondées sur le respect et l'exercice des libertés publiques. De ce principe transparaît le lien étroit entre deux réalités : les élections politiques et la démocratie, les premières étant considérées comme l'élément essentiel de consolidation de la seconde.

Ce lien, bien que logique, ne va pas nécessairement de soi dans la mesure où l'expression de la volonté du peuple, fondement du pouvoir politique, qui devrait en résulter peut être sujette à manipulation et, de fait, instrumentalisée en raison de l'inégalité des forces en présence. Ces dérives n'épargnent pas d'ailleurs les pays occidentaux dans ce nouveau contexte international où la mondialisation fragilise les États et tend à remettre en cause les droits et libertés que les peuples ont acquis au fil des ans.

En ce qui concerne les pays francophones engagés sur la voie des réformes démocratiques, la consécration des élections est emblématique des changements politiques profonds intervenus à la fin des années 1980 et permet de mesurer le chemin parcouru par ceux-ci après près de deux décennies de parti unique. Autant dire, dans ce contexte, que les revendications des citoyens dans ces pays, qu'elles aient été ou non liées au nouveau contexte international, ont surtout porté sur la réhabilitation du suffrage universel. Sur ce point essentiel, d'importants progrès sont à noter, notamment en matière de régularité des élections, même si le recours à des manipulations

ponctuelles et limitées demeure d'actualité. Par ailleurs, pour ce qui est des situations de crise, les élections ont révélé leur capacité à jouer un rôle décisif dans le processus de parachèvement de la transition engagé.

LE RÔLE DES ÉLECTIONS DANS LE PROCESSUS DE CONSOLIDATION DE LA DÉMOCRATIE

Dans les pays où les élections se tiennent à des échéances de plus en plus régulières, fixées par la loi, les élections, et surtout leurs enjeux politiques, sont désormais intériorisées par les citoyens comme le montre l'expérience renouvelée de la plupart des États francophones du Nord dans ce domaine (Belgique, Canada, France, Suisse...). Si, dans d'autres pays de l'espace francophone, notamment ceux qui, à la fin des années 1980, se sont engagés sur la voie des réformes démocratiques, les élections continuent d'avoir une forte charge passionnelle, elles ne sont plus, comme naguère, synonymes de violences qui, dans certains cas, ont tourné en affrontements armés et ont surtout été source d'instabilité politique, voire de crises très graves. En témoigne le déroulement des élections présidentielle et législatives au Sénégal et au Mali en 2007, au Bénin en 2006 et 2007, à Madagascar en 2006 ou encore aux Seychelles et en Ex-République yougoslave de Macédoine, en juillet 2006.

Malgré les controverses ou les vives contestations qu'ils ont pu parfois soulever, ces scrutins se sont globalement déroulés sans violence. Les élections rythment désormais la vie politique de la plupart des

États francophones, notamment d'Afrique, et leur caractère répétitif a indiscutablement conduit à leur dédramatisation progressive. Il est vrai aussi que ces raisons se conjuguent avec des conditions d'organisation et de déroulement des élections plus consensuelles, associant tous les acteurs politiques, notamment les principaux candidats et chefs de partis politiques. En effet, l'implication de tous les acteurs politiques et sociaux dans l'animation de la vie politique est apparue comme un élément essentiel pour le bon déroulement des processus électoraux. Ce principe fondamental, inscrit dans la Déclaration de Bamako, a permis à travers le consensus qu'il induit de bien définir les différentes étapes du processus électoral, de lui assigner un chronogramme et de désigner les personnes appelées à animer les structures créées pour assurer la mise en œuvre des missions prévues. Il a également permis d'élaborer des textes visant à assurer une réalisation efficace des différentes tâches.

Le climat de décrispation qui entoure, depuis quelques années, la tenue des scrutins, tant présidentiels, législatifs que locaux, n'est pas étranger à la consolidation du pluralisme, sous toutes ses formes, que reflète l'exercice des libertés publiques. Dans ce domaine, il n'est pas exagéré de dire que la prolifération des organes de presse, et la liberté de ton qui les caractérise, a eu un double effet. Ce phénomène peut, dans certaines situations radicales, contribuer d'une part à entretenir une certaine crispation politique avant les échéances électorales, mais d'autre part à susciter des débats d'idées qui, à terme, atténuent les risques de violence, notamment une fois passée la période électorale.

La répétition des joutes électorales, quelle que soit leur âpreté, a pour mérite de faciliter l'acceptation du verdict des urnes et d'éliminer d'autant les violences post-électorales. Ce tableau est, bien entendu, aux antipodes de ce qui se produisait à l'époque du parti unique, où les élections, et surtout leurs résultats, étaient toujours synonymes de répression multiforme provoquant parmi les populations des sentiments de frustration politique dont les conséquences ont été parfois brutales, voire génératrices de violence. Ce signe de maturité politique et de civisme de plus en plus perceptible lors des compétitions électorales,

surtout dans les États où la démocratie a pris progressivement racine, l'est aussi dans les pays qui s'attellent, au travers d'une transition menée de façon consensuelle, à sortir d'une situation de crise qui a mis à mal les institutions. Le constat vaut ainsi pour le Bénin, à l'occasion des scrutins qui s'y sont déroulés en 2006, 2007 et 2008. À chacune de ces élections (présidentielles, législatives et locales), et dans le prolongement des transformations politiques qu'a connues leur pays, depuis plus d'une quinzaine d'années, les Béninois ont montré tout l'attachement qu'ils portaient aux valeurs reflétées dans le Pacte social scellé lors de la Conférence des forces vives de la nation, en février 1990. Depuis lors, et en dépit des inévitables passions que soulèvent les affrontements électoraux, singulièrement dans une jeune démocratie, les Béninois ont su préserver l'essentiel : la liberté de vote et la volonté de laisser libre cours à l'expression du suffrage universel.

Au Bénin, comme aux Seychelles, au Mali, au Cameroun, à Madagascar, au Sénégal ou encore en Ex-République yougoslave de Macédoine, au Burkina Faso et au Gabon, le climat politique parfois pesant qui règne lors de tel ou tel scrutin (comme pour les élections législatives au Sénégal en 2007, boycottées par les principaux partis d'opposition) n'a pas pour autant brisé la dynamique pluraliste constatée depuis le début des années 1990. Dans tous ces pays, les progrès en matière de démocratie se mesurent sur la durée et ne sauraient se réduire à la seule existence de contre-pouvoirs (notamment juridictionnels, comme au Bénin) ou de structures électorales dont l'indépendance serait clairement affirmée. La reconstruction politique qui s'opère dans certains de ces pays tient pour une grande partie au dynamisme des partis politiques, désormais dotés de structures plus avérées et s'adossant à des sociétés civiles de mieux en mieux organisées. En réalité, au Bénin, comme ailleurs sur le continent et en Europe centrale et orientale, c'est toute la société qui s'estime souvent comptable des avancées démocratiques et qui affiche sa détermination à défendre les espaces de liberté conquis au cours des vingt dernières années. Autant dire que le bon fonctionnement du processus électoral résulte de la volonté des protagonistes de consolider les valeurs démocratiques déjà fortement ancrées dans le pays et de faire valoir l'esprit de tolérance,

auquel contribuent la société civile dans son ensemble, et, dans le cas particulier des Seychelles, les Églises. Il convient d'ajouter, comme conséquence logique de tout ce qui précède, l'acceptation solennelle des résultats par les candidats, tous présents à la proclamation officielle par le commissaire électoral.

En fin de compte, le jugement, parfois contrasté que l'on peut porter sur le déroulement des processus électoraux dans les pays engagés sur la voie de la consolidation de la démocratie, est indissociable du contexte général marqué par un jeu politique plus ouvert, où le pluralisme et le respect des libertés publiques, fussent-ils parfois imparfaits, sont devenus une réalité. Le Mali offre, à cet égard, un exemple significatif d'un pays où les élections ont été progressivement intériorisées comme une norme qui, à défaut d'être la panacée de la démocratie ou d'être identifiée à son bon fonctionnement, traduit l'aspiration des citoyens à être consultés sur les choix de leurs dirigeants. Là aussi, comme ailleurs dans les États désormais rompus aux affrontements électoraux, considérés comme des instruments indispensables à la régulation de la vie politique, et malgré de vives controverses concernant les conditions de préparation du scrutin, voire le déroulement même des opérations de vote, le recours à la violence a été quasiment inexistant. Les dysfonctionnements du processus électoral (dont notamment l'insuffisance du fichier électoral et le faible taux de participation, à peine 36,24 %) n'ont en fin de compte pas entaché la portée du vote et remis en question les résultats du scrutin.

L'ENJEU DES ÉLECTIONS DANS LES PROCESSUS DE PARACHÈVEMENT DES TRANSITIONS POLITIQUES

Dans les pays en crise, et a fortiori dans les États qui se sont engagés dans une phase de transition visant à marquer une rupture avec une longue période d'autoritarisme, les élections ont symbolisé les changements politiques et joué un rôle catalyseur de l'avènement d'une ère de renouveau politique pour les sociétés concernées. L'illustration la plus significative de cette évolution a été incontestablement fournie par la Mauritanie, après la prise de pouvoir par le

Conseil militaire pour la justice et la démocratie (CMJD), le 3 août 2005. En dépit des crispations politiques et des quelques doutes émis par certains acteurs mauritaniens sur la sincérité des engagements pris par les nouveaux tenants du pouvoir, le pays a effectivement emprunté une nouvelle trajectoire qui l'a conduit à organiser des consultations électorales pluralistes et libres ayant permis aux Mauritaniens de se prononcer librement sur le choix de leurs dirigeants (référendum constitutionnel de juin 2006 ; élections législatives et locales de décembre 2006 ; présidentielle de mars 2007).

Cette évolution a été facilitée par la volonté politique des dirigeants de la transition d'impulser les changements, mais aussi par la détermination de la société mauritanienne dans son ensemble – partis politiques, mouvements associatifs, syndicats – de s'inscrire pleinement dans ce mouvement. C'est de cette volonté que relève le fonctionnement harmonieux des institutions de la transition, et notamment la répartition des rôles entre la Commission électorale nationale indépendante (CENI), le Conseil constitutionnel, le ministère de l'Intérieur et la Haute Autorité de la presse et de l'audiovisuel (HAPA) dans le nouveau dispositif électoral.

Même si la volonté de changement se déclinait différemment selon les sensibilités politiques exprimées par les partis ou les candidats, elle prenait appui sur l'aspiration à la démocratie de tous les Mauritaniens. Il n'est jusqu'à l'ancien parti unique, longtemps au pouvoir, qui, au sein d'une alliance très hétéroclite et très large, n'a pas voulu être en reste et a clairement affiché son souci de prendre toute sa part dans les mutations politiques en cours. Ce large consensus autour des objectifs généraux de la transition s'est révélé tout au long des étapes du processus électoral qui s'est déroulé entre juin 2006 (référendum constitutionnel) et mars 2007 (élections législatives, locales et présidentielle), et dans l'acceptation du verdict des urnes par le candidat battu à l'issue du second tour du scrutin présidentiel. Malgré une certaine effervescence inévitable dans des consultations aux enjeux majeurs, aucun incident sérieux n'a émaillé les réunions politiques que les candidats ont multipliées à travers tout le pays. Mieux encore, l'atmosphère de passion s'est souvent mêlée à une rivalité conviviale entre les diffé-

rents candidats accueillis souvent dans des tentes placées les unes à côté des autres.

En tout état de cause, en Mauritanie comme ailleurs, notamment dans des pays qui ont renoué, en 2006 et 2007, avec des processus électoraux répondant aux normes du pluralisme et de la démocratie (en République démocratique du Congo et au Togo, par exemple), le climat de compétition, parfois même surchauffé, a prévalu. Ce constat tranchait avec le fatalisme, voire le désintérêt, qui a caractérisé la vie politique à l'époque du parti unique. Les incertitudes sur l'issue des scrutins sont en soi révélatrices d'un nouvel état d'esprit qui règne dans nombre de pays francophones. Chacun semble avoir désormais conscience que les électeurs, quelles que soient les contraintes qu'ils peuvent subir et qu'ils continuent de subir (l'achat de conscience n'étant pas la moindre), ont la possibilité de s'exprimer de manière plus libre dans le secret de l'isoloir. Cette nouvelle donnée n'est certainement pas étrangère à la retenue qu'affichent de plus en plus les candidats sur l'issue des scrutins, se contentant le plus souvent de rappeler les premières mesures qu'ils prendraient s'ils étaient élus.

C'est dans la confiance retrouvée ou placée dans les valeurs fondamentales du suffrage universel, incarnées par les nouveaux dispositifs électoraux, que des pays tels que la République démocratique du Congo (RDC) et le Togo ont tenté de sortir de longues crises qui ont affecté durablement les rapports entre gouvernants et gouvernés. Dans des contextes politiques différents pour l'un et pour l'autre, et selon des modalités spécifiques, les deux pays ont emprunté la voie des urnes pour instaurer une vie politique apaisée. Même si elles ont été organisées à des échelles différentes et ont débouché sur des solutions politiques contrastées, les élections ont permis aux citoyens congolais et togolais de se donner enfin les moyens de peser sur le destin de leur pays. Les taux de participation élevés enregistrés pour les scrutins présidentiel et législatif en RDC (70,54 % et 65 %), pour les élections législatives du 14 octobre 2007 au Togo (près de 85 %), témoignent de l'engouement qu'ont suscité ces consultations, et de la conviction partagée par les électeurs dans leur grande majorité que leur organisation tranche avec les arrangements « forma-

tés » naguère par le système de parti unique.

A contrario, un processus électoral censé clore une période d'instabilité, et être source de légitimité, peut produire des effets inverses, lorsqu'il est entaché d'irrégularités ou qu'il n'a pas recueilli l'assentiment de toutes les parties intéressées dans sa préparation et son déroulement. C'est bel et bien ce cas de figure qui s'est présenté aux Comores, lors de l'élection des présidents des îles autonomes des 10 et 24 juin 2007. Intervenant dans un contexte de crise politique et institutionnelle, née du climat de défiance entre le président de l'île d'Anjouan et le gouvernement de l'Union, ce scrutin a eu pour effet d'exacerber les tensions et de rendre quasiment irréversible l'intervention militaire d'avril 2008, dirigée contre Mohamed Bacar.

Au-delà des questions proprement politiques et institutionnelles, l'élection de 2007 a été caractérisée par de multiples insuffisances qui ont réduit considérablement la portée du vote. Ces insuffisances étaient liées, entre autres, à la délimitation des compétences respectives de l'Union et des îles, ou encore à la légitimité contestée du Président Bacar. Nul doute que les dysfonctionnements constatés sur les plans technique (recensement imparfait), logistique et matériel ont eu de sérieuses répercussions sur le processus électoral. Celles-ci se sont amplifiées avec la volonté du président de l'Union d'imposer son autorité, y compris sur le plan militaire, face à des présidents des îles et notamment d'Anjouan, toujours réticents à se soumettre aux exigences de la Constitution de 2001, et à la nouvelle répartition des compétences entre l'Union et les îles.

Cet exemple, facilement étendu à d'autres pays francophones, montre que les efforts tendant à réunir toutes les conditions matérielles et techniques (législation électorale, organes de gestion des élections, fichier électoral, matériel électoral, etc.) ne suffisent pas à eux seuls à organiser la tenue d'élections libres, fiables et transparentes. Ils doivent être nécessairement accompagnés d'une dynamique politique propre à favoriser un climat de confiance entre les différents protagonistes. À cet égard, il est indéniable que le renforcement des contrôles, déjà perceptible au cours des périodes précédentes, a permis d'as-

soir la crédibilité des élections. Même si leurs résultats sont parfois controversés, ce qui est normal dans une société pluraliste, la tendance à tenter des

recours devant les juridictions compétentes s'est clairement affirmée, y compris dans les pays où la tradition juridique est moins marquée qu'ailleurs.

LE RENFORCEMENT DES MOYENS DE CONTRÔLE DES ÉLECTIONS

Déjà perceptible depuis plus d'une dizaine d'années, cette évolution s'est poursuivie avec comme pièce maîtresse des structures de gestion des élections, une implication de plus en plus forte des partis politiques, de la société civile ainsi que des organes de presse. Il va sans dire que l'exercice aujourd'hui avéré dans la plupart des pays francophones des libertés publiques, dont celle de la presse, a contribué à forger progressivement des opinions publiques de plus en plus averties des questions électorales, et dont l'une des principales préoccupations est de s'assurer de la libre expression du suffrage universel. En témoigne, dans pratiquement tous les États de l'espace francophone, l'effervescence qui entoure les processus électoraux et surtout l'attente des résultats des votes.

LA CONSÉCRATION DES STRUCTURES DE GESTION DES ÉLECTIONS

Hier comme aujourd'hui, tant en ce qui concerne les États qui s'efforcent de consolider la démocratie que ceux qui sont engagés dans un processus de sortie de crise où les enjeux électoraux sont primordiaux, les organes de gestion des élections demeurent une garantie essentielle de transparence des opérations de vote. Si, depuis quelques années, des critiques parfois fondées ont été émises à propos de leur fonctionnement, notamment de leur politisation excessive, elles n'ont pas pour autant entamé leur crédibilité.

Mieux encore, aux yeux des opinions publiques qui gardent encore le souvenir des consultations électorales totalement dévoyées, ces organismes continuent d'être le symbole emblématique des changements politiques ayant conduit dans certains cas à la conquête du pouvoir par la voie des urnes. Bien des illustrations, dont celles, les plus récentes, de la Mauritanie en 2006-2007, de la République démocratique du Congo et de Haïti en 2006, ainsi que de la Côte d'Ivoire pour les prochaines échéances électorales de 2008, montrent l'importance que revêt encore aujourd'hui la création de telles institutions dans la recherche de solutions de sortie de crise.

UNE TENDANCE AU RÉAMÉNAGEMENT DU DISPOSITIF INSTITUTIONNEL

Malgré les interrogations et les doutes qui ont surgi ces dernières années sur l'efficacité, voire sur l'impartialité des Commissions électorales indépendantes et autres observatoires nationaux ou commissaires électoraux (comme aux Seychelles), la mise en place de nouveaux dispositifs d'organisation et de contrôle des processus électoraux s'est imposée dans tout l'espace francophone. Elle fait même figure de principale revendication dans les pays où les transitions organisées de façon consensuelle visent à jeter les bases de systèmes politiques, respectueux des valeurs démocratiques.

Il y a ainsi lieu de rappeler qu'en Mauritanie l'un des premiers actes importants des autorités de transition issues du coup d'État du 3 août 2005 a été de prendre en compte la recommandation faite lors des Journées de concertation visant à la création d'une Commission électorale nationale indépendante (CENI).

À quelques différences près, quant à leur composition et leurs attributions partagées ou non avec l'administration centrale, tous les organes de gestion des élections créés entre 2006 et 2008 se rattachent à un seul objectif : rompre définitivement avec les pratiques frauduleuses de l'époque du parti unique et donner toute sa force au suffrage universel. Du reste, les instances apparues récemment, à l'image de la CENI mauritanienne, se sont efforcées de tirer les leçons des expériences menées ailleurs sur le continent africain, notamment au Bénin, au Mali et au Sénégal. La Francophonie s'est d'ailleurs efforcée d'accompagner cet exercice et de faciliter les échanges d'expériences en organisant périodiquement des rencontres réunissant des responsables des structures de gestion des élections, ainsi que des chefs de juridiction en charge du contentieux électoral dans divers pays francophones (Mauritanie, RDC, Togo...).

De façon générale, ces nouvelles structures électorales se sont vu octroyer des compétences dont l'étendue varie selon les pays. Si, dans les pays en sortie de crise ou de guerre, la tendance est à l'octroi de pouvoirs quasi exclusifs en matière d'organisation et de supervision des processus électoraux, l'octroi de telles prérogatives peut parfois empiéter sur les attributions des juridictions constitutionnelles en matière de proclamation des résultats, sinon en matière de contentieux électoral (RDC, Haïti, Côte d'Ivoire) à la lumière de l'expérience de la CENI du Burundi en 2005. Mais tel ne semble plus être le cas des États déjà rompus aux pratiques d'élections considérées globalement comme régulières. Pour ces derniers, il s'est surtout agi, élection après élection, de surmonter les obstacles administratifs et surtout financiers à l'accomplissement de leur mission. Tel est le cas de la Commission électorale nationale autonome (CENA) du Bénin, pourtant pionnière dans ce domaine qui, en 2006 (élection présidentielle), 2007 (élections législatives) et surtout 2008 (élections locales), a connu bien

des dysfonctionnements au risque même de compromettre la tenue des élections.

L'élection présidentielle s'est déroulée sans accroc majeurs, en grande partie grâce à la détermination des électeurs béninois d'aller voter et de préserver ainsi le pacte politique scellé lors de la Conférence des forces vives de la nation, en février 1990. C'est ce même schéma qui a prévalu pour les élections locales de 2008 et qui a permis de contourner le « bras de fer » auquel se sont livrés le pouvoir exécutif et les partis d'opposition par l'entremise de la CENA et de ses multiples démembrements. Malgré deux reports successifs, les élections locales ont pu finalement se tenir le 20 avril 2008 au terme d'une concertation entre la CENA et le gouvernement, facilitée par des représentants de la Francophonie.

Les épisodes à répétition des dysfonctionnements de la CENA du Bénin sont à rapprocher des difficultés que rencontrent aujourd'hui les structures électorales dans d'autres pays et du discrédit qui commence à les frapper. De plus en plus de voix s'élèvent, tant du côté du pouvoir que des partis politiques d'opposition, pour accuser les institutions électorales de succomber à une politisation excessive, et de s'affranchir ainsi de l'impartialité qui jusque-là rendait crédible leur action.

C'est précisément pour tenter d'apporter des réponses à ces multiples interrogations que des pays comme le Bénin et le Mali ont mis en place des groupes de réflexion qui ont pour mission, entre autres, d'évaluer le système électoral et de proposer des solutions pour l'améliorer. Au Bénin, une commission de juristes indépendants, créée en 2007, a ainsi identifié les multiples dysfonctionnements de la CENA et émis des propositions destinées à les corriger. Celles-ci concernent aussi bien la composition nationale de la CENA, son budget, que ses rapports avec les autres institutions, notamment judiciaires, ou les modalités de transmission des résultats, voire les fonctions des membres de la CENA, de ses démembrements et des agents électoraux.

C'est dans ce même esprit qu'une mission de consolidation de la démocratie a été mise en place

par le chef de l'État malien. Parmi les nombreux domaines sur lesquels la mission est appelée à réfléchir et à faire des propositions figurent les questions électorales et surtout les réformes à apporter au système électoral, notamment celles visant à renforcer la crédibilité de la Commission électorale nationale indépendante (CENI). Parmi les autres pistes envisagées figurent aussi celles concernant les modes de scrutin, et un éventuel panachage de scrutin nominal et proportionnel.

Dans le but de renforcer la crédibilité de ses processus électoraux, le Cameroun vient de créer une nouvelle institution chargée d'organiser les scrutins. La loi instituant Élections Cameroun (ELECAM) a été adoptée en décembre 2006 après plusieurs réunions de concertation ainsi que des missions d'étude auprès d'organismes électoraux dans les pays d'Afrique, d'Europe et d'Amérique. ELECAM est une institution indépendante chargée de l'organisation, de la gestion et de la supervision de l'ensemble du processus électoral. Sa création devrait s'achever à la fin de l'année 2008.

Une réévaluation ou une réactualisation des règles régissant les structures de gestion des élections paraît s'imposer de plus en plus, du fait de certaines dérives relevées et de la lourdeur de leur mode de fonctionnement. En effet, cette lourdeur paraît souvent entraîner blocages et lenteurs, voire l'instrumentalisation de ces structures par les partis politiques. Leur composition obéit en réalité à la « configuration » politique au parlement, et leur remise en question ne semble pas être envisagée. L'expérience de ces quinze dernières années montre que la régularité des scrutins, ou du moins leur perception en tant que telle par les opinions des pays concernés, est souvent mise à l'actif des organismes électoraux (Mauritanie, 2006-2007, Haïti et RDC).

Cette image n'est pas tant subordonnée à l'étendue de leurs attributions, ou à leur composition politique, qu'à la volonté commune de tous les protagonistes d'organiser des scrutins transparents. L'exemple de la Mauritanie en 2006-2007 est à cet égard édifiant. La CENI, composée de quinze membres issus de la société civile et reconnus comme n'étant liés à

aucune formation politique, a tiré son autorité beaucoup moins de ses attributions (qu'elle partageait avec le ministère de l'Intérieur) que du rôle d'interface qu'elle a constamment joué entre l'administration et les autorités de transition, d'une part, et les partis politiques et la société civile, d'autre part. Cette fonction de « facilitateur » lui a permis d'aplanir les divergences et de préserver un climat consensuel.

Autant dire que le gage de succès des structures électorales (surtout dans les pays en sortie de crise) passe toujours par l'instauration d'un consensus entre toutes les parties impliquées dans le processus électoral, notamment sur les questions relatives à leur composition, à leurs attributions ou encore à leur degré d'indépendance par rapport au pouvoir en place. Leur seule création n'est pas en soi une garantie de régularité des scrutins, donc de succès. Elle est tout au plus dissuasive de toute fraude massive, et permet dans certains cas de prévenir ou d'atténuer les risques de tensions post-électorales.

Il existe néanmoins un débat autour du mode actuel de fonctionnement des structures électorales, de leur caractère permanent ou non et donc de la professionnalisation éventuelle des agents électoraux. La question d'une définition plus stricte de leurs attributions survient également, notamment en matière de proclamation des résultats, et aussi de leur financement. En ce qui concerne le caractère permanent ou non de ces organismes, la tendance semble davantage pencher en faveur de leur permanence, et accessoirement de leur constitutionnalisation. Les discussions se prolongent souvent sur une autre interrogation portant sur la délimitation des compétences entre la structure électorale et les juridictions (Cours et Conseils constitutionnels, Cours suprêmes) à propos aussi bien de la proclamation des résultats (provisoires ou définitifs) que du contentieux électoral. Dans ce dernier registre, il n'y a pas aujourd'hui d'exemple comparable à celui du Burundi, en 2005, où la Commission électorale s'était arrogée le droit de trancher les litiges au détriment d'une Cour constitutionnelle qui, faute de moyens et donc de crédibilité, n'était alors pas en mesure de faire prévaloir son autorité juridictionnelle pourtant prévue par les textes. (Compte tenu des évolutions enregistrées ces der-

nières années, le contrôle juridictionnel fait l'objet de développements spécifiques dans les pages suivantes.)

LES PROBLÈMES SOULEVÉS PAR LE FONCTIONNEMENT DES STRUCTURES DE GESTION DES ÉLECTIONS

Le problème qui survient de manière récurrente à propos des structures de gestion des élections est d'ordre financier, comme par exemple au Bénin. Leur fonctionnement de plus en plus lourd, illustré par une multiplication des démembrements locaux, et un recrutement massif d'agents électoraux ont un coût financier particulièrement élevé, qui grève fortement les finances publiques nationales. Cette contrainte pèse d'autant plus que les partenaires extérieurs rechignent à soutenir financièrement les processus électoraux, et s'en tiennent essentiellement à une assistance sous la forme d'une mise à disposition d'experts électoraux et d'un déploiement de missions d'observation électorale. Les difficultés rencontrées par la Côte d'Ivoire à lever des fonds sur le plan international pour financer les différentes étapes de son processus électoral (notamment la phase d'identification des électeurs) sont révélatrices des efforts financiers considérables que requiert la réhabilitation du suffrage universel.

Enfin, la nécessité d'évaluer le fonctionnement des structures de gestion des élections se justifie d'autant plus que leur neutralité est désormais mise en cause, générant ainsi un climat de suspicion qui pèse de plus en plus souvent sur la sérénité du débat politique. Le paradoxe réside dans le fait que plus l'Afrique s'accoutume aux échéances électorales (au rythme d'un calendrier fixé par la loi), plus la quête de régularité et de transparence des scrutins, omniprésente au début des années 1990, paraît se banaliser, ou même s'estomper faute de consensus entre le pouvoir en place et les différents protagonistes politiques. Cette sorte de « léthargie électorale » intervient à un moment où le mécanisme de la fraude se professionnalise et se modernise.

Cette nouvelle donne électorale intervient à un moment où les partenaires extérieurs évoquent les élections, non plus en termes de régularité, mais de crédibilité, ce qui dénote une appréciation à la baisse de la transparence des scrutins. Les apparences (existence de listes électorales et de matériel électoral, ainsi que de longues files d'attente devant les bureaux de vote) prennent le pas sur la matérialité du vote. Ainsi, la régulation par les consultations électorales des antagonismes politiques porteurs parfois de violence voit sa portée réduite. Dans ces conditions, le recours au suffrage universel comme mode de sortie de crise risque de perdre sa fonction de légitimation.

LE RENFORCEMENT DU CONTRÔLE DES ÉLECTIONS PAR LES PARTIS POLITIQUES ET LES SOCIÉTÉS CIVILES

La vitalité du phénomène partisan déjà soulignée dans les précédents rapports s'est largement confirmée au cours des deux dernières années. Par-delà les maux structurels dont souffrent toujours les partis politiques dans des pays qui n'ont renoué que depuis peu avec le pluralisme (manque de cohésion sur le plan doctrinal, déficit d'organisation interne ou précarité matérielle), il est indéniable que leur apport à la crédibilité des processus électoraux a été décisif. Au fil des scrutins, les partis politiques se sont davantage impliqués dans les processus électoraux, soit en étant représentés dans les structures de gestion des élections, soit en participant activement à l'élaboration des législations électorales, soit enfin en ayant des délégués dans les bureaux de vote. Il va sans dire que cette implication, tant en amont qu'en aval des scrutins, va avec une meilleure préparation des échéances électorales. Ce constat tranche avec les activités partisans qui, naguère, se limitaient aux seules périodes électorales. Cela ne peut que renforcer la démocratie pluraliste et même favoriser les alternances démocratiques. Les partis s'efforcent de définir, parfois même pour le long terme, des stratégies d'alliances en vue de la conquête du pouvoir par les urnes.

Par ailleurs, et c'est sans doute là un élément essentiel, les partis politiques exercent désormais à travers leurs délégués présents dans les bureaux de vote un contrôle direct et plus rigoureux sur le déroulement des opérations de vote. Ce contrôle concerne essentiellement l'identification des électeurs, la participation plus avérée aux opérations de dépouillement, la détention des procès-verbaux des résultats, ou encore le suivi des travaux des différentes instances de contrôle. Cette implication des partis politiques n'est pas étrangère à une meilleure structuration de l'espace partisan. Celui-ci ne se résume plus, comme ce fut longtemps le cas, à des affrontements entre les anciens partis uniques et les partis nouvellement créés, dont la seule vertu était de se réclamer des valeurs démocratiques. Ce type d'opposition frontale, souvent très personnalisée, a progressivement laissé la place à des antagonismes fondés sur des choix de projets portant sur la gouvernance ou sur la gestion de l'État. Dans le même temps, les partis politiques se sont efforcés d'asseoir leur crédibilité, en fixant en leur sein des règles d'organisation et de fonctionnement qui obéissent à des principes démocratiques, notamment pour la désignation de leurs principaux dirigeants. Toutefois, cette nouvelle donne partisane, riche en enseignements sur la transparence des processus électoraux, laisse entière la question de l'inégalité des moyens des partis politiques, avec pour corollaire celle de leur financement public. Pendant longtemps, les partis politiques ont été soupçonnés de se contenter de gagner la « bataille des rues » en ignorant celle des urnes. Or, en mettant désormais l'accent sur la formation citoyenne et en privilégiant leur fonction pédagogique, les partis politiques semblent mieux outillés pour préparer les échéances électorales.

Si cette évolution est aujourd'hui perceptible dans bon nombre de pays francophones, elle a été patente lors des élections législatives et présidentielle en Mauritanie, en 2006 et 2007. Impliqués dans toutes les phases du processus électoral qui s'est étendu sur près de neuf mois (référendum constitutionnel, élections législatives et municipales et scrutin présidentiel), les partis politiques ont été également associés

à toutes les décisions prises par l'administration et la CENI qui, dans bien des cas, ont pris en compte leurs griefs. La quête de régularité des élections sans cesse revendiquée par les partis politiques a été satisfaite, comme en témoigne, entre autres, l'acceptation du verdict des urnes par le candidat battu au second tour du scrutin présidentiel. L'image du candidat vaincu prenant acte des résultats provisoires proclamés vingt-quatre heures auparavant par le ministère de l'Intérieur, et félicitant le nouveau président de la République, marquera pour longtemps l'histoire politique de la Mauritanie.

Longtemps réduites à des organisations de défense des droits de l'Homme, ou des mouvements de femmes, les sociétés civiles se sont, depuis quelques années, élargies à d'autres secteurs. L'exercice désormais effectif, à quelques exceptions près, des principales libertés individuelles et collectives a eu un effet catalyseur sur les forces sociales qui souhaitent peser sur les décisions qui engagent leur pays. Il va sans dire que cette finalité est encore plus marquée lors des échéances électorales. Sous des formes diverses, y compris à travers les organisations politiques, les sociétés civiles sont de plus en plus associées à l'organisation et au déroulement des processus électoraux. Nombre d'organisations se sont attelées, ces dernières années, avec l'aide matérielle des partenaires extérieurs, à promouvoir l'observation nationale des élections, ou à s'investir dans les missions de formation des agents électoraux, voire des délégués des partis en compétition.

Le rôle de la presse dans l'organisation et le déroulement d'élections « libres, fiables et transparentes » n'est plus à démontrer, de même que l'action dissuasive qu'elle exerce sur les tentatives de fraudes toujours présentes. Le bilan des activités des organes de régulation des médias reste en revanche très mitigé. Des progrès notables ont certes été observés en matière d'égal accès aux médias publics, mais la friabilité des télévisions et radios publiques est toujours perceptible, y compris dans les pays, encore peu nombreux en Afrique, où joue pourtant la concurrence des télévisions et des radios privées.

LES GRANDES TENDANCES ET LES ÉVOLUTIONS RÉCENTES

L'OUTIL INFORMATIQUE AU SERVICE DE LA TRANSPARENCE ÉLECTORALE

Les nombreux problèmes liés à l'identification des électeurs, recouvrant aussi bien les opérations de recensement que la confection ou l'affichage des listes d'électeurs, voire le contrôle de l'identité lors des opérations de vote ou encore le traitement des résultats, reviennent de manière récurrente dans la mise en œuvre des processus électoraux en cours en Afrique francophone, depuis près d'une vingtaine d'années. Si, dans ce domaine, des avancées ont été incontestablement enregistrées, bien des difficultés subsistent à cette phase du processus électoral, dont dépendent pour une large part la transparence du scrutin et l'acceptation du verdict des urnes.

UN RECOURS ACCRU À L'OUTIL INFORMATIQUE

Le recours à l'informatique, sous des formes multiples et diverses, déjà perceptible à partir de 2002 a pris un nouvel essor entre 2006 et 2008. Considéré comme un outil indispensable dans les pays du Nord (notamment pour ce qui concerne la tenue des fichiers électoraux), le traitement informatique est aujourd'hui utilisé dans toutes les phases, aussi bien en amont qu'en aval des élections organisées dans l'espace francophone. Cette évolution technique vise à donner toutes les garanties de transparence, et donc à réduire les possibilités de fraude que pourrait offrir la confection manuelle des listes électorales. En effet, les dysfonctionnements liés à l'établissement des fichiers électoraux ont souvent été à l'origine des contestations post-électorales et ont, pendant longtemps, contribué à jeter le discrédit sur les élections

dans les pays de l'espace francophone, où les votes multiples étaient monnaie courante. Désormais, l'informatisation du fichier électoral, ou tout simplement de l'état civil, assure un contrôle plus rapide, notamment par les électeurs, de leur inscription sur les listes. En cas de contestation, les électeurs ont la possibilité de s'adresser à l'instance en charge du contentieux de la publication provisoire des listes électorales. Cette même commodité se retrouve dans la phase de distribution des cartes d'électeur, et permet, le cas échéant, aux électeurs qui ne seraient pas entrés en possession de leur carte, d'adresser leurs réclamations aux autorités compétentes pour y remédier.

Autant dire que la crédibilité des scrutins recherchée depuis quelques années n'est pas étrangère à l'effort d'informatisation progressive des différentes étapes des scrutins et à la plus grande fiabilité des données qui déterminent la composition du corps électoral, et permettent à tous les nationaux en âge de voter de s'exprimer par la voie des urnes. Il est indéniable que la phase d'inscription sur les listes électorales a été considérablement facilitée par le recours à l'informatisation. La plupart des scrutins organisés dans les pays en sortie de crise ou de transition se sont ainsi singularisés par l'utilisation de kits informatiques pour l'enregistrement des électeurs et « l'entrée » de données d'état civil, éventuellement de données biométriques ou électorales. Ces informations sont généralement transmises vers des centres de traitement, qui à leur tour harmonisent les données ainsi fournies.

En Mauritanie, par exemple, la mise sur Internet des listes électorales (en 2006 et 2007), conjuguée à des campagnes de sensibilisation auprès de l'opinion

publique sur la méthode utilisée et à l'implication plus grande dans ce domaine des partis politiques, a ouvert le chemin des élections à des citoyens qui, jusque-là, en avaient été tenus à l'écart. Il en a résulté un taux de participation (réel et non fictif) plus élevé, en particulier dans les pays en sortie de crise. C'est à tout cela qu'il faut rapporter l'engouement pour les élections législatives du 14 octobre 2007 au Togo (85 % de participation), pour l'élection présidentielle de juillet 2006 en RDC (plus de 70 %) ou encore pour le scrutin présidentiel de mars 2007 en Mauritanie (70,07 % de participation au premier tour, 67,48 % au second tour).

PRINCIPAUX DOMAINES ÉLECTORAUX INFORMATISÉS ET AVANTAGES INDUITS

Le secteur où l'outil informatique a été le mieux utilisé et le mieux partagé par un nombre croissant d'États francophones est celui du fichier électoral. Jusqu'à ces dernières années, il était traité manuellement, ce qui n'était pas sans soulever de nombreux problèmes, comme en atteste encore aujourd'hui l'exemple du Bénin où la Commission électorale nationale autonome (CENA) est régulièrement critiquée pour la lenteur et les imperfections de l'établissement des listes électorales. Les élections locales du 20 avril 2008 ont, encore une fois, mis en évidence les dysfonctionnements de la CENA et les retards qu'elle a pris à dresser les listes électorales et à les acheminer vers les lieux de vote à l'intérieur du pays.

Cela étant, on compte de moins en moins de pays francophones où l'établissement des listes électorales se fait manuellement. L'informatisation de cette étape essentielle des élections est désormais chose acquise au Cameroun, au Mali, en République démocratique du Congo et au Togo. Ce changement est renforcé dans certains États, comme la RDC, le Togo et le Sénégal, par l'intégration dans le fichier électoral des données biométriques (empreintes digitales et photographies numérisées). La Côte d'Ivoire a déjà opté pour cette technique plus fiable d'identification des électeurs pour les échéances à venir. Elle devrait être rejointe par la Guinée, si l'on s'en tient aux préparatifs (après la mise en place d'une Commission électorale

nationale indépendante) des scrutins annoncés pour la fin de l'année 2008.

S'agissant du vote électronique, déjà utilisé dans le processus électoral des pays du Nord (France, Belgique, Canada), il comporte plusieurs avantages, dont la proclamation instantanée des résultats, l'amélioration du taux de participation électorale et la réduction du temps d'attente devant les bureaux de vote. Toutefois, le recours au vote électronique suscite des critiques, voire des réticences, de la part des citoyens qui le jugent « impersonnel », car il ôterait à l'opération de vote sa dimension humaine et paraît surtout susceptible de favoriser d'éventuelles manipulations des résultats. Quoi qu'il en soit, la pratique du vote électronique en est encore au stade expérimental dans plusieurs pays et le doute continue de planer sur sa fiabilité.

Quant au choix des domaines à informatiser, on note qu'il est apprécié diversement selon les pays, et cela en fonction de considérations propres à chacun d'entre eux. Si, au Mali, l'informatisation a d'abord concerné l'état civil, en raison de la base de données fiables qu'elle peut fournir pour la constitution d'un fichier électoral, ailleurs, au Cameroun, au Sénégal et au Togo, la priorité a été donnée au fichier électoral, indépendamment des aléas de l'état civil. Cette option a été largement dictée par le coût élevé de l'informatisation du fichier électoral et les contraintes du calendrier électoral.

Quels que soient les choix opérés, l'impact de l'utilisation de l'outil informatique dans le processus électoral a été pratiquement identique dans tous les pays de l'espace francophone. L'informatisation, en général, contribue aujourd'hui à accroître la fiabilité des élections, et à créer un climat de confiance au sein de l'électorat. Par ailleurs, ce qui n'est guère négligeable, elle permet de réduire de manière significative les coûts financiers des opérations d'établissement des listes électorales.

Au Bénin, où l'établissement des listes électorales se fait encore manuellement, le coût financier des élections n'a cessé d'augmenter de scrutin en scrutin (élections présidentielle de 2006, législatives de 2007, locales de 2008), sans pour autant que les opérations

de vote gagnent en fiabilité. C'est là un aspect dont l'ensemble de la classe politique béninoise a pris conscience, et qui incite à une remise à plat du processus électoral et du mode d'organisation et de fonctionnement de la Commission électorale nationale autonome (CENA).

Si sur ce dernier point les opinions divergent entre les tenants d'une autonomie totale de la structure de gestion des élections et les partisans d'une étroite collaboration entre l'organe électoral et l'administration, en revanche, tout le monde s'accorde à reconnaître que le système électoral, longtemps montré en exemple en Afrique subsaharienne, s'est considérablement dégradé depuis la création, en 1994, de la CENA, et surtout depuis son entrée en fonction, réussie, à l'occasion des élections législatives de 1995. Au problème relatif à la politisation à outrance de la CENA et aux lourdeurs dans le fonctionnement de ses démembrements locaux liées à la fiabilité des listes électorales. En effet, leur non-fiabilité est admise par tous les acteurs politiques, quel que soit le camp auquel ils appartiennent, et leurs révisions à la veille des scrutins donnent systématiquement lieu à des accusations de « tripatouillage », toujours préjudiciables pour le climat de sérénité des opérations de vote.

Dans ce contexte de suspicion, la classe politique, dans un élan d'unanimité, réclame aujourd'hui la mise en place d'une liste électorale permanente informatisée (LEPI). Cette revendication, brandie tant par le pouvoir que par l'opposition, devenue, au fil des ans, une sorte de slogan, permettrait de mettre un terme à la pratique des inscriptions d'électeurs fictifs ou tout simplement décédés, qui constitue l'un des procédés de fraude les plus utilisés. La LEPI fournira une base de données biométriques indispensables à la modernisation du fichier électoral. À l'échéance présidentielle de 2011, chaque citoyen en âge de voter devrait ainsi disposer d'une carte d'électeur portant les données biométriques, ainsi qu'une photo numérisée, évitant ainsi les vols de cartes d'électeur qui ont failli compromettre la tenue des élections municipales et communales du 20 avril 2008.

Si la volonté politique d'aller vers la mise en place de la LEPI ne fait plus de doute, malgré les péripéties juridictionnelles connues dans un passé récent (une

décision de la Cour constitutionnelle de 2005 avait stoppé le projet), ses modalités pratiques présentent encore des incertitudes. La LEPI suppose le choix d'une technique qui serait facile à mettre en œuvre sous l'égide du Secrétariat administratif permanent (SAP) de la CENA, dont les capacités d'action sont réputées insuffisantes. Par ailleurs, le coût estimatif global pour la mise en place de la LEPI était de 7,5 milliards de francs CFA en 2004, montant que le gouvernement béninois souhaiterait voir pris en charge essentiellement par les partenaires extérieurs, notamment l'Union européenne et le PNUD.

C'est sous l'angle des avantages reconnus à l'utilisation de l'outil informatique qu'il faut mesurer l'importance que revêt la phase d'identification des électeurs dans les scrutins organisés par les États en sortie de crise. C'est le cas aujourd'hui en Côte d'Ivoire où s'est ouverte, le 1^{er} juillet 2008, la phase d'identification confiée à un opérateur français, la Sagem, et à un organisme ivoirien, l'Institut national des statistiques (INS), après une longue période consacrée à la tenue d'audiences foraines chargées de délivrer des pièces d'état civil aux nationaux comme aux non-nationaux. Le caractère primordial de cette opération, conduite sous le contrôle des multiples instances impliquées dans le processus électoral, dont la Commission électorale indépendante (CEI), n'a pas échappé à tous les acteurs politiques qui s'efforcent de mobiliser tous les moyens, y compris financiers, pour la mener à terme. De cela dépend le respect de la date de l'élection présidentielle, fixée au 30 novembre 2008 par la Commission électorale indépendante (CEI), et à laquelle s'est rallié l'ensemble de la classe politique ivoirienne.

C'est à ce même processus long et complexe d'identification des électeurs qu'ont obéi toutes les étapes de l'organisation des élections présidentielle et législatives en RDC en 2006, censées traduire dans les urnes, et pour la première fois depuis l'indépendance du pays en 1960, les choix politiques de sa population. Le processus électoral n'a pas toujours répondu à tous les critères de transparence selon les acteurs politiques congolais, comme en témoignent les nombreux recours intentés devant la Cour suprême de justice. Il y a eu, en revanche, d'importants efforts déployés pour permettre à tous les électeurs de pren-

dre part aux opérations de vote et de s'exprimer le plus librement possible.

C'est de cette même logique de participation de tous les nationaux en âge de voter aux élections à venir qu'a procédé le vaste effort de « recensement à vocation électorale » (Ravel), lancé dans les premiers mois de la transition initiée par le Conseil militaire pour la justice et la démocratie issu du coup d'État du 3 août 2005, en Mauritanie. Si l'administration représentée par le ministère de l'Intérieur était en charge de toutes les opérations préalables à la tenue des élections (élaboration de la législation électorale, confection des listes électorales, des cartes d'électeurs, bulletins de vote, matériel électoral – urnes, isolements, encre), celles-ci étaient effectuées sous le contrôle de la Commission électorale nationale indépendante. Pour les questions concernant « la révision et la gestion du fichier électoral, la confection, l'impression et la distribution des cartes d'électeurs », le Ravel visait à :

- recenser tous les citoyens mauritaniens des deux sexes, possédant la carte nationale d'identité, et âgés de dix-huit ans révolus et plus au 28 février 2006 ;
- constituer un nouveau fichier électoral transparent à partir des données collectées lors du recensement ;
- extraire de ce fichier une liste électorale fiable qui servira au référendum constitutionnel et aux consultations municipales, législatives et présidentielles prévus dans le cadre du processus de transition démocratique.

Des structures nationales, régionales, départementales et d'arrondissement, composées des représentants de différents départements ministériels et des responsables de la société civile, ont été installées pour piloter l'opération sur l'ensemble du territoire national. Aux fins de contribuer à l'exhaustivité du fichier électoral, les autorités mauritaniennes ont procédé, à la veille des trois consultations électorales, à trois opérations de recensement (référendum, législatives et locales ainsi que présidentielle).

Le premier recensement administratif à vocation électorale (Ravel) a été mené du 15 février au 30 avril 2006 et a permis de recenser plus 1 010 000 d'électeurs. Après le dépouillement des données brutes et l'élimination des doubles inscriptions, la liste électorale, communiquée officiellement par le ministère de

l'Intérieur le 31 mai 2006, a été arrêtée à 984 422 personnes. Cette liste, une première dans ce pays, a été affichée sur le site du ministère de l'Intérieur et mise à la portée de toute personne ayant accès à Internet. Avant chaque opération, une campagne de sensibilisation de la population a été menée par tous les moyens et sur l'ensemble du territoire. Parallèlement, l'administration a procédé à la sensibilisation à la loi et à la délivrance de cartes nationales d'identité aux Mauritaniens qui n'en possédaient pas.

Au mois de septembre 2006 et sur recommandation des partenaires extérieurs, en accord aussi avec les partis politiques, le Conseil militaire pour la justice et la démocratie (CMJD) a pris la décision de procéder à une révision des listes électorales. C'est ainsi qu'il a autorisé un nouveau recensement (Ravel complémentaire) qui a permis d'inscrire près de 80 000 nouveaux électeurs. Ce qui a porté le nombre d'électeurs à plus d'un million (1 069 375). Deux mois avant l'élection présidentielle, le ministère de l'Intérieur a révisé une dernière fois les listes électorales en effectuant un troisième Ravel. Au terme de cette opération, le nombre d'électeurs inscrits a atteint 1 134 774.

Le nouveau fichier électoral issu de ces recensements successifs a été accepté par les partis politiques et vérifié par la CENI, conformément à son mandat. La démarche consensuelle empruntée pour l'élaboration des listes électorales et à laquelle a été associé le PNUD, en coordination avec tous les partenaires extérieurs, a été l'un des facteurs décisifs du bon déroulement des élections et de l'acceptation du verdict des urnes.

Au Togo, dans la perspective des élections législatives du 14 octobre 2007, le recensement électoral a été réalisé sous le contrôle et la supervision de la CENI et du ministère de l'Aménagement du territoire par un opérateur étranger, la société Zetes, qui est intervenu pour une mission identique en RDC. Trois mille kits d'enregistrement des électeurs – comprenant chacun un ordinateur portable, une imprimante digitale, une caméra numérique (webcam), un scanner d'empreinte digitale, un câble d'alimentation électrique avec une prise secteur – ont été livrés pour cette opération de recensement.

Le recensement national des électeurs qui s'est déroulé du 16 juillet au 19 août 2007 a permis la constitution d'un nouveau fichier électoral conforme aux critères internationaux, avec l'intégration de données biométriques (photos et empreintes digitales). Pour assurer le succès de l'opération dont les exigences techniques étaient très rigoureuses, le gouvernement togolais et la CENI se sont donc assurés du concours de l'opérateur technique, dont les prestations comprenaient notamment : le contrôle technique et l'adaptation logicielle des kits, l'établissement des processus d'enregistrement, la livraison d'équipements additionnels (génératrices, batteries, consommables...), l'organisation de la formation des 6 000 opérateurs ainsi que des équipes d'assistance technique de premier et second niveaux.

En dépit de quelques difficultés d'organisation, le recensement électoral avec délivrance instantanée de la carte d'électeur a pu se faire dans un délai d'un mois. Durant cette période, le nombre d'inscrits recensés était estimé à 2 947 052. Après vérification et affichage des listes provisoires, le nombre définitif d'électeurs togolais a été arrêté par la CENI à 2 974 718. Tous les partis politiques et partenaires extérieurs qui ont été associés aux opérations de recensement ont admis la fiabilité des listes électorales. Ce consensus tranche avec le climat de défiance et d'hostilité qui a caractérisé la préparation et l'organisation des élections dans ce pays pendant plus d'une trentaine d'années.

Malgré le soin pris à réunir toutes les conditions pour garantir la transparence du scrutin législatif, certains électeurs se sont vu privés de leur carte d'électeur, à la suite des inondations qui ont frappé le pays en septembre 2007. Pour faire face à cette situation imprévue, la CENI a autorisé une catégorie d'électeurs à voter contre l'émargement sur une fiche spéciale mise à la disposition des membres des bureaux de vote, et elle a procédé, pour d'autres, à la délivrance de duplicatas. La brièveté des délais d'élaboration des listes électorales n'a pas permis à la CENI de faire face au problème des « omis » et de rendre public le nombre exact des bureaux de vote (les listes provisoires ont été affichées à la fin du mois de septembre 2007 pour un scrutin prévu le 14 octobre). Les cartes d'électeur

ont été confectionnées et remises instantanément aux inscrits. Le recours à ces solutions d'urgence a incontestablement favorisé une forte participation au scrutin, permettant ainsi à tous les citoyens d'exercer, ce qui était rare dans le pays, leur droit de vote.

Il est à noter que ce processus inédit de modernisation du fichier et des cartes électorales a été mis en œuvre dans le cadre du Programme d'enregistrement des électeurs et d'appui au cycle électoral au Togo (PEACE-Togo), visant à réaliser un recensement électoral qui était un préambule indispensable à l'élaboration d'un fichier électoral fiable (voir tableau ci-après).

L'ENJEU DE LA PARTICIPATION ÉLECTORALE

Entre janvier 2007 et juillet 2008, 25 élections (élections législatives, présidentielles et référendum confondus) se sont tenues dans 16 pays francophones différents.

ÉLÉMENTS D'ANALYSE SUR LA PARTICIPATION ÉLECTORALE

La moyenne du taux de participation dans l'espace francophone, notamment en ce qui concerne les élections présidentielles, est de 86,19 %. Pour les élections législatives, ce taux est de 71,95 %, et de 47,26 % pour les référendums.

La plus forte abstention en matière de référendum a été enregistrée en Roumanie le 25 novembre 2007, avec une participation de 26,56 %. Pour les élections législatives, le plus fort taux d'abstention revient au Sénégal lors de l'élection du 3 juin 2007 avec 34,75 % et, pour la présidentielle, le Mali avec 36,24 % détient le taux le plus faible.

Le manque d'intérêt, la défiance ou la désaffection politique à l'égard des élections législatives peut constituer un élément de réponse probable à la chute du taux de participation.

L'exemple du Sénégal peut être pris, lui qui connaît une forte régression de la participation électorale liée à une démobilisation ou à une défiance électorale, inter-

venue dans un contexte où l'opposition dite significative a boycotté les élections législatives.

Le recul de la participation aux élections législatives dans les divers pays peut faire l'objet de plusieurs interprétations. Dans les milieux liés au pouvoir exécutif, il est souvent indiqué le fait que, « pour les électeurs, l'essentiel est fait une fois que le président est élu ».

Un autre argument est celui selon lequel ce désaveu serait le reflet d'un « électorat désabusé par la non-transparence du scrutin qui ne refléterait pas ses choix ». Une troisième explication résiderait dans le fait qu'« une importante partie de l'électorat considère que les parlementaires ne constituent pas un pouvoir réel. Leur élection constituerait de moins en moins en enjeu mobilisateur ».

De ce fait, si l'électorat ne s'implique pas massivement dans la légitimation d'une telle situation largement répandue, cela signifie a priori qu'une partie non négligeable de la population ne doit pas s'y retrouver.

Le paradoxe réside toutefois dans le fait que les électeurs s'investissent beaucoup plus pour l'élection présidentielle. À ce titre, l'on peut dès lors se demander si les législatives ne représenteraient pas dans les pays non confrontés à une crise politique le deuxième ou troisième tour de la présidentielle et une occasion de manifestation d'un comportement électoral désabusé.

Pour les pays en sortie de crise, les élections ont consolidé une dynamique démocratique en construction de par une alternance politique pacifique, et en se traduisant par un important taux de participation. Dans ce cas précis, la participation électorale constitue un parachèvement politique du processus.

LES TAUX DE PARTICIPATION DANS LES PAYS EN SORTIE DE CRISE

L'exemple du Togo, avec une très forte participation aux élections législatives du 14 octobre 2007, montre à quel point l'engouement des citoyens pour un scrutin est lié au climat de confiance qui prévaut dans le pays et aux conditions dans lesquelles les électeurs sont appelés à se prononcer. Sans qu'il y ait néces-

sairement une corrélation entre l'état de la démocratie et le taux de participation électorale, comme en témoignent les chiffres relativement bas dans les pays de « vieille démocratie » (États-Unis), il n'en est pas moins vrai que les changements politiques survenus dans nombre de pays francophones d'Afrique et d'Europe centrale et orientale ont impulsé une nouvelle dynamique électorale.

Le cas togolais n'est pas isolé : il s'applique en règle générale à tous les autres États qui sortent d'une crise ou d'une période de transition par des élections générales. D'Haïti à la Mauritanie, en passant par la RDC, les électeurs n'ont guère « boudé » les urnes, et les files d'attente devant les bureaux de vote ont toujours été à la mesure des espoirs placés dans les consultations électorales. Les élections mauritaniennes de 2006 (référendum constitutionnel ainsi qu'élections législatives et locales) et de 2007 (scrutin présidentiel) ont montré que les citoyens retrouvent très vite le chemin des urnes dès lors qu'ils ont la conviction que leur vote est déterminant dans le choix de leurs dirigeants politiques. Ainsi, la bonne organisation du référendum du 25 juin 2006 et le taux de participation élevé à cette occasion (76,35 %) laissaient augurer d'un climat politique propice à des compétitions électorales. C'est dans une atmosphère de liberté retrouvée reflétée par des jeux d'alliances (voire de retournements d'alliances) auxquels se livrèrent les partis politiques ou par les nombreuses spéculations autour des résultats que les Mauritaniens ont voté massivement aux élections législatives et locales (73 % et 70 %), ainsi qu'à l'élection présidentielle (respectivement 70,07 % et 67,48 % aux premier et second tours). En Mauritanie comme au Togo, en RDC ou en Haïti, les électeurs ne s'y sont pas trompés : leur volonté d'accomplir leur devoir de citoyen est à mettre en rapport avec l'effervescence politique et l'esprit de compétition qu'ils n'avaient pas connus depuis bien longtemps.

Autre pays traversant une crise politique aiguë, les Comores ont organisé, les 10 et 24 juin 2007, des élections pour désigner les présidents des îles autonomes dans un contexte très défavorable en raison de la sécession de fait du président sortant de l'île d'Anjouan. En tout cas, dans les deux autres îles, la Grande Comore et Mohéli, le scrutin a eu lieu avec

des taux de participation jugés « encourageants » par le rapport de la mission d'information francophone, respectivement 48,48 % (Grande Comore) et 66,69 % (Mohéli) des électeurs inscrits.

RÉFÉRENDUMS 2007-2008

PAYS	DATE	TAUX DE PARTICIPATION (%)
Égypte	26 mars 2007	27,05
Madagascar	4 avril 2007	43,72
Roumanie	19 mai 2007	44,45
Roumanie	25 novembre 2007	26,56

ÉLECTIONS LÉGISLATIVES 2007-2008

PAYS	DATE	TAUX DE PARTICIPATION (%)
Mauritanie (1 ^{er} tour)	21 janvier 2007	98,24
Mauritanie (2 ^e tour)	4 février 2007	97,94
Bénin	31 mars 2007	59,00
Burkina Faso	6 mai 2007	56,43
Sénégal	3 juin 2007	34,75
Belgique	10 juin 2007	91,08
France (1 ^{er} tour)	10 juin 2007	60,44
France (2 ^e tour)	17 juin 2007	59,99
Cameroun	22 juillet 2007	62,00
Maroc	7 septembre 2007	37,00
Togo	14 octobre 2007	84,92
Suisse	21 octobre 2007	49,00
Djibouti	8 février 2008	72,61
Ex-Rép. youg. de Macédoine	1 ^{er} juin 2008	58,73
Cambodge	27 juillet 2008	75,21

ÉLECTIONS PRÉSIDENTIELLES 2007-2008

PAYS	DATE	TAUX DE PARTICIPATION (%)
Sénégal	25 février 2007	70,62
Mauritanie	11 mars 2007	70,16
France (1 ^{er} tour)	22 avril 2007	83,77
Mali	29 avril 2007	36,24
France (2 ^e tour)	6 mai 2007	83,97

Comme cela a déjà été mentionné plus haut, l'établissement de fichiers électoraux plus fiables, entre autres par le recours à l'informatique, n'est pas étranger à un afflux plus important d'électeurs. En RDC, par exemple, et malgré des difficultés inhérentes à l'étendue du territoire, à l'état défectueux de certaines infrastructures de communication ou encore à l'éloignement des bureaux de vote, les citoyens n'ont guère rechigné à accomplir leur devoir électoral. L'élection présidentielle du 30 juillet 2006 a mobilisé pas moins de 70 % d'électeurs (70,54 % selon les chiffres officiels), ce qui, compte tenu de l'histoire du pays, constitue en soi un événement et témoigne d'une appropriation par les citoyens congolais des possibilités d'expression politique qu'offre le suffrage universel.

LA CONSÉCRATION DE L'AUTORITÉ DU JUGE ÉLECTORAL

La tendance observée précédemment s'est consolidée entre 2006 et 2008. En effet, les juridictions en charge du contentieux électoral sont parvenues progressivement à imposer leur autorité. Cette évolution inscrite dans le processus de consolidation de l'État de droit et dans l'affirmation des principes devant régir l'organisation des élections libres, fiables et transparentes (cf. Déclaration de Bamako du 3 novembre 2000) consacre le traitement contentieux par les juridictions désignées à cet effet. Le juge électoral est désormais intégré dans le processus électoral censé être organisé selon les normes démocratiques. Dans un contexte politique toujours passionné, sinon tendu, il est appelé à arbitrer les rapports triangulaires qui se tissent entre les institutions qui organisent les scrutins, les candidats et le corps électoral, en se fondant sur les textes qui constituent l'ordonnancement juridique (et en les adaptant au besoin).

UNE ADAPTATION DES JURIDICTIONS ÉLECTORALES AU NOUVEL ENVIRONNEMENT JURIDICTIONNEL ET INSTITUTIONNEL

Longtemps frappé de suspicion par les acteurs politiques et les opinions publiques en général pour son supposé parti pris pour les pouvoirs en place, le juge électoral s'est très rapidement mis au diapason du

nouvel environnement juridictionnel et institutionnel qui fait désormais des élections le fondement de la démocratie. C'est dans cet esprit qu'ont été créées, un peu partout dans l'espace francophone africain, des juridictions institutionnelles autonomes auxquelles ont été confiés le contentieux des élections nationales (législatives, présidentielles et référendaires) ainsi que la proclamation des résultats définitifs. À côté de ces juridictions constitutionnelles, souvent perçues dans la conscience populaire comme les juges naturels des élections, coexistent des juridictions, généralement des Cours suprêmes, qui se sont vu attribuer le contentieux des élections locales.

Les attributions du juge : une diversité de pratiques

L'étendue des attributions du juge électoral varie selon les pays. La Cour constitutionnelle du Bénin fait figure d'exception avec des compétences très larges (en amont comme en aval des processus électoraux), tout comme l'est dans ce pays la Cour suprême pour les élections locales. La Cour constitutionnelle du Bénin exerce en effet des attributions qui vont de la fixation de la date des élections à la proclamation des résultats, en passant par la réception des candidatures et le règlement du contentieux. Cet éventail d'attributions permet à la Cour d'intervenir au quotidien dans le processus électoral en cours. L'élection présidentielle de 2006 et les élections législatives de 2007 dans ce pays ont montré qu'elle était non seulement compétente sur toutes les questions soulevées à l'occasion des scrutins, mais qu'en outre elle avait toujours le dernier mot. Cette autorité s'imposait tout aussi bien à la CENA, dans son organisation et son fonctionnement, qu'au gouvernement lui-même. À ce titre, elle n'a pas hésité, en 2005 et 2006, dans la perspective de l'élection présidentielle cette année-là, à exercer, sous la forme de mises en garde, des pressions sur le pouvoir exécutif à propos du financement des activités de la CENA et du respect du calendrier électoral. Dans un tout autre registre, la Cour constitutionnelle du Bénin a été amenée à faire valoir son opinion dans des décisions de 2001 et 2005 sur la notion de « configuration politique », concernant les membres de la CENA désignés par le bureau de l'Assemblée nationale. Cette jurisprudence a été récemment confirmée par la Cour suprême en ce qui

concerne les élections municipales et communales du 20 avril 2008.

À l'inverse de la Cour constitutionnelle du Bénin, d'autres juridictions constitutionnelles sont dotées d'attributions plus limitées. C'est le cas du Sénégal. Le Conseil constitutionnel n'y intervient qu'aux deux bouts de la chaîne : à l'occasion du dépôt des candidatures et lors de la proclamation des résultats définitifs. Entre ces deux moments, seules interviennent dans le processus électoral les autres juridictions comme le tribunal départemental ou le Conseil d'État. Une des explications de cette limitation des attributions du juge constitutionnel sénégalais est le souci de le tenir éloigné de la gestion quotidienne du processus électoral, et de lui permettre de prendre des décisions en dehors de toute pression.

En général, on peut distinguer des États où les Cours et Conseils constitutionnels sont compétents en premier et dernier ressort pour connaître des contestations soulevées après la tenue du scrutin (Bénin, Burkina Faso, Cambodge, Cameroun, Congo, France, Gabon, Guinée-Bissau, Liban, Madagascar, Mali, Maroc, Mauritanie, Niger, RDC, Rwanda, Sénégal, Tchad, Togo...). Des États se caractérisent également par la distance des Cours à l'égard des affaires électorales (Belgique, Bulgarie, Canada, Égypte, Haïti, Moldavie, Monaco, Roumanie, Slovaquie, Suisse, République tchèque...). La technique de la vérification des pouvoirs est totalement pratiquée en Belgique, alors qu'à Monaco le contentieux électoral est confié aux juridictions de droit commun. Le Canada, pour sa part, associe une administration électorale puissante et les juridictions ordinaires. La Suisse a réparti les compétences entre les cantons, le Parlement et le Tribunal fédéral. En Europe centrale, les Cours constitutionnelles interviennent de manière résiduelle en matière de contentieux électoral.

Si les attributions des juridictions constitutionnelles sont différentes selon les pays, elles se sont toutes vu reconnaître, au nom des principes de la séparation des pouvoirs, une compétence exclusive en matière de contentieux électoral et de proclamation des résultats définitifs. L'expérience a montré que pareille confusion institutionnelle était l'apanage de pays qui

sortaient soit d'une longue période d'autoritarisme, soit d'une crise ou d'une guerre.

Indépendamment de l'appréciation que l'on peut porter sur l'étendue de leurs compétences, sur l'interprétation qu'elles en donnent dans l'exercice de leur mission, sur les moyens juridiques, humains et matériels dont elles disposent, ou encore sur leur indépendance ou non par rapport au pouvoir politique, il est indéniable que les juridictions en charge du contentieux électoral ont petit à petit trouvé leur place dans les dispositifs électoraux mis en place entre 2006 et 2008. Désormais, c'est devant le juge électoral que les contestations sont portées et les décisions rendues à cette occasion, même lorsqu'elles sont jugées infondées par les requérants, s'imposent à tous. De toute évidence, les changements de comportement des acteurs politiques que l'on a observés à tous les stades des processus électoraux s'appliquent désormais aux phases contentieuses.

Cette évolution procède, faut-il le souligner une nouvelle fois, du climat consensuel dans lequel sont organisées aujourd'hui les consultations électorales et de l'implication de tous les acteurs, voire des sociétés civiles, dans l'organisation et le fonctionnement des multiples organismes créés pour veiller à la régularité des scrutins. D'une certaine manière, le juge électoral participe à côté des Commissions électorales indépendantes ou autonomes, des instances de régulation des médias, du nouvel encadrement institutionnel mis en place pour garantir la sincérité du vote et assurer la transparence des élections qui sont désormais tenues pour la seule source de légitimité politique.

Une contribution du contrôle juridictionnel au fondement de la légitimité politique

C'est à ce nouvel état d'esprit qu'il faut rattacher l'habitude prise de plus en plus dans l'espace francophone de porter devant la justice les contestations que soulèvent les résultats des scrutins. Ce constat vaut aussi bien pour les pays désormais rompus aux pratiques juridictionnelles (Mali, Cameroun) que pour les États qui tentent de sortir d'une crise ou, pis encore, d'une guerre dont l'origine se trouve dans les contestations post-électorales. C'est cet exemple de soumission aux règles de l'État de droit qu'offrent

aujourd'hui la RDC et le Togo, longtemps minés par les effets dévastateurs d'élections dévoyées.

Dans chacun de ces pays, des requêtes à diverses fins, y compris d'annulation pure et simple du scrutin présidentiel (en RDC), ont été introduites à l'issue de la proclamation des résultats et dans les délais prescrits par la loi. La Cour suprême de justice de la RDC a ainsi été saisie de huit plaintes concernant le premier tour de l'élection présidentielle et pour lesquelles elle a conclu tantôt à l'irrecevabilité de la requête, tantôt au caractère infondé du recours. Quant aux recours intentés à l'occasion des élections législatives, ils ont surtout concerné les plaintes déposées par le candidat Jean-Pierre Bemba, après le second tour du scrutin. Par ailleurs, la Cour suprême de justice de la RDC a été très peu saisie en dernier ressort des décisions rendues par les cours d'appel à propos des élections provinciales d'octobre 2006.

Au Togo, le principal parti d'opposition, l'Union des forces du changement (UFC), tout en refusant de reconnaître les résultats des élections législatives proclamés par la CENI, a introduit plusieurs requêtes devant la Cour constitutionnelle. La même démarche a été empruntée par d'autres formations, en association avec l'UFC, pour « demander la correction ou l'invalidation du scrutin » dans une circonscription électorale. Si toutes ces requêtes ont été déclarées soit irrecevables, soit infondées, en revanche, la Cour constitutionnelle a, par ordonnance, enjoint la CENI de proclamer les résultats provisoires de la commune de Lomé. Dans deux décisions prises avant la tenue des élections législatives, elle a également demandé à la CENI de recevoir les candidatures d'un parti politique et d'accorder un délai supplémentaire pour le paiement du cautionnement. Par décision du 25 septembre 2007, elle a enfin déclaré recevables des listes de candidats sur lesquelles la CENI avait des doutes sur l'âge des candidats, le caractère incomplet des dossiers ou encore la conformité des logos.

Les exemples de la RDC et du Togo, pris parmi d'autres, illustrent de manière significative les avancées enregistrées en matière de contentieux électoral. Bien d'autres pays francophones, comme la Mauritanie, Madagascar, le Mali, ou encore le Cameroun peuvent également se prévaloir de recours plus fréquents

devant les juges électoraux, y compris pendant la phase de préparation des scrutins. Cela étant, et malgré les incertitudes qui ont entouré les scrutins présidentiel et locaux de 2006 et 2008, le juge béninois continue d'apparaître comme l'ultime rempart contre toute tentative d'entraver le cours normal des consultations électorales et de dévoyer la portée du suffrage universel.

LES DÉFIS LIÉS AU FONCTIONNEMENT DES JURIDICTIONS ÉLECTORALES

Au-delà de « l'exception béninoise » et des embellies apparues ailleurs dans l'espace francophone en matière de contentieux électoral, on ne peut ignorer, comme cela fut relevé dans les rapports précédents, la persistance de certains manquements des juridictions

constitutionnelles à leur mission de dire uniquement le droit. Outre la difficulté de s'affranchir totalement du pouvoir politique, et donc d'affirmer leur indépendance, celles-ci souffrent indiscutablement d'une insuffisance de moyens juridiques (due entre autres à l'insécurité juridique) et d'une imprécision des pouvoirs qui leur sont reconnus. Par ailleurs, d'autres contraintes pèsent sur les juges dans l'exercice de leur mission. Une des plus importantes reste le bref délai dans lequel ils sont tenus de rendre leurs décisions et de proclamer les résultats définitifs. Ce délai est en général très court : trois jours aux Comores, cinq jours au Sénégal aussi bien pour les élections présidentielles que pour les législatives. Dans certains pays, le délai n'est pas précisé, ce qui pose parfois des problèmes et éveille les soupçons de fraudes, lorsque la juridiction tarde à annoncer les résultats définitifs.

L'ÉVOLUTION DE L'ACCOMPAGNEMENT PAR LA FRANCOPHONIE DES PROCESSUS ÉLECTORAUX

La Francophonie apporte une aide multiforme à ses États membres depuis 1992, en vue de l'organisation d'élections libres, fiables et transparentes, facteur de paix sociale et de développement économique. Cette aide, née de la volonté des chefs d'État et de gouvernement des pays ayant en commun l'usage du français, se traduit essentiellement par deux actions interdépendantes : l'observation des élections et l'assistance électorale. Ces modes opératoires ont pour objectif de renforcer la crédibilité des processus électoraux, tout en favorisant l'échange d'expériences et de pratiques positives.

Aussi, avec l'adoption de la Déclaration de Bamako en novembre 2000, les interventions de l'OIF en accompagnement des processus électoraux s'inscrivent dans le cadre de la mise en œuvre du chapitre V de cette Déclaration, qui recommande notamment au Secrétaire général de la Francophonie de « se tenir informé en permanence de la situation de la démocratie, des droits et libertés dans l'espace francophone... ». À cet égard, les missions d'information et les missions d'observation des élections s'avèrent être un outil précieux pour la collecte d'informations non seulement sur l'élection elle-même,

mais aussi sur l'État de droit, la vie politique apaisée, les droits et libertés et la culture démocratique, avec l'opportunité qu'elles présentent de prendre, à un moment où les progrès ou les dysfonctionnements d'une société peuvent être mieux observés, la juste mesure de tout élément important en vue de l'alerte précoce, outil essentiel pour la prévention et le règlement des crises et des conflits.

Dans cet esprit, l'OIF a organisé, entre 2006 et 2008, près de soixante missions à caractère électoral (missions d'identification des besoins, missions d'information, missions d'observation) et entrepris des actions multiformes destinées à renforcer les capacités des acteurs et des institutions en charge de la préparation, de l'organisation et du contrôle des élections (dotation en équipement bureautique et informatique, appui logistique, soutien aux médias, contribution à la réalisation des actions de formation et de sensibilisation, mise à disposition d'experts...).

LA DÉMARCHE

La démarche de la Francophonie en appui aux processus électoraux, qui a été affinée au fil des ans de manière à apporter une aide appropriée aux besoins des pays demandeurs, est marquée à la fois par la souplesse de l'action et la diversification de ses interventions.

LA SPÉCIFICITÉ DE L'ACTION DE L'OIF

Les interventions francophones en matière électorale trouvent leur raison d'être dans la nécessité de renforcer les capacités des acteurs et des institutions impliqués dans les processus électoraux de manière à leur permettre de jouer pleinement leur rôle et, partant, de conforter la confiance des acteurs nationaux en ce processus. Ainsi, tout en privilégiant les pays en situation de crise ou de sortie de crise, l'OIF continue de soutenir les processus démocratiques en phase de consolidation. La particularité de la démarche francophone en matière d'accompagnement des processus électoraux est non seulement sa grande flexibilité, lui permettant d'agir très rapidement face aux situations de crise ou d'urgence, mais aussi sa capacité à mettre en synergie des compé-

tences de toutes les régions de l'espace francophone, des différents réseaux institutionnels dont les champs de déploiement respectifs correspondent aux domaines d'engagement des chefs d'État et de gouvernement francophones pour la tenue d'élections libres, fiables et transparentes. Cela s'est vérifié notamment au travers de certaines interventions que l'OIF a mises en œuvre à la demande des États : Comores (2007) ; Haïti (2006) ; Mauritanie (2006-2007) ; République démocratique du Congo (2006).

LA DIVERSIFICATION DES INTERVENTIONS DE L'OIF

Si les missions d'observation ou d'information et l'assistance électorales constituent ses principales caractéristiques, notamment dans les pays en situation de sortie de crise, l'accompagnement francophone des processus électoraux s'est singularisé aussi par la diversification des actions menées dans ce domaine. En effet, l'observation électorale, un des principaux outils de visibilité de l'OIF dans ses États membres, n'est pas l'unique mode opératoire. Au cours des deux dernières années, les missions d'information et/ou de contact se sont développées considérablement. Aussi, l'assistance électorale ne s'est pas cantonnée uniquement aux actions de renforcement des capacités matérielles des institutions en charge de l'organisation ou du contrôle des élections. Elle s'est déclinée sous plusieurs aspects évoluant vers des formes plus complexes, dues sans doute à la multiplicité des situations politiques et institutionnelles très variées d'un pays à l'autre. Par ailleurs, la Francophonie s'est intéressée plus directement aux problèmes de contentieux électoral auxquels elle a apporté des solutions pratiques : organisation de séminaires, aide à la publication des documents, mise à disposition d'experts constitutionnels (exemples : Comores, 2006 ; République démocratique du Congo, 2006 ; Togo, 2007, etc.).

Cette forme d'intervention sous forme d'expertise constitutionnelle a constitué la part essentielle de la spécificité francophone au regard de la pratique des autres organisations internationales dont les actions tendent, en général, au renforcement matériel et/ou logistique des acteurs ou des institutions impliqués dans le processus électoral.

MISSIONS ORGANISÉES PAR L'OIF DANS LE DOMAINE DES ÉLECTIONS (2006-2008)

MISSIONS D'OBSERVATION ÉLECTORALE

Togo : Mission d'observation des élections législatives du 14 octobre 2007.

Mauritanie

- Mission d'observation du 2^e tour des élections législatives et municipales du 3 décembre 2006.
- Mission d'observation du 1^{er} tour des élections législatives et municipales du 19 novembre 2006.
- Mission d'information et d'observation à l'occasion du référendum du 25 juin 2006.
- Mission exploratoire du 19 au 22 octobre 2006 dans la perspective des élections législatives et municipales du 19 novembre 2006.
- Mission d'évaluation dans la perspective de l'élection présidentielle, 6-10 février 2007.

République démocratique du Congo

- Mission d'observation du 2^e tour du scrutin présidentiel et des élections provinciales du 29 octobre 2006.
- Mission d'observation du 1^{er} tour du scrutin présidentiel et des élections législatives du 30 juillet 2006.

Ex-République yougoslave de Macédoine :

Mission d'observation des élections législatives du 5 juillet 2006.

Comores

- Mission d'observation de l'élection du Président de l'Union des Comores du 14 mai 2006.
- Mission d'observation des élections primaires à Anjouan du 16 avril 2006.

Haïti : Mission d'observation des élections présidentielle, législatives et sénatoriales du 7 février 2006.

MISSIONS D'INFORMATION ET/OU DE CONTACT

Comores

- Mission d'information et d'assistance à l'occasion de l'élection présidentielle de juin 2008 à Anjouan.
- Mission internationale d'évaluation des besoins dans la perspective de l'élection présidentielle d'Anjouan, 15-19 mai 2008.
- Mission francophone d'évaluation électorale, avril 2008.
- Mission d'information et d'assistance électorale à l'occasion des élections des présidents des îles autonomes des 10 et 24 juin 2007.

Haïti : Mission d'information et d'accompagnement du processus électoral à l'occasion du 2^e tour des élections législatives et sénatoriales du 21 avril 2006.

Madagascar

- Mission d'information à l'occasion de l'élection présidentielle du 3 décembre 2006.
- Mission d'information à l'occasion des élections législatives du 23 septembre 2007.

Mali : Mission d'information à l'occasion de l'élection présidentielle du 29 avril 2007.

Rwanda : Mission d'information à l'occasion des élections législatives du 15 au 18 septembre 2008.

Sénégal : Mission d'information à l'occasion de l'élection présidentielle du 25 février 2007.

Seychelles : Mission d'information à l'occasion de l'élection présidentielle des 28, 29 et 30 juillet 2006.

Tchad : Mission d'information à l'occasion de l'élection présidentielle du 6 mai 2006.

LES INTERVENTIONS DE L'OIF EN APPUI AUX PROCESSUS ÉLECTORAUX

LES MISSIONS ÉLECTORALES

Entre 2006 et 2008, la Francophonie a organisé une vingtaine de missions à vocation électorale. Ces missions, nombreuses et dont l'utilité est reconnue par l'ensemble des acteurs politiques des pays bénéficiaires, ont contribué, ici, à la consolidation de la démocratie (Albanie, Bénin, Burkina Faso, Cambodge, Cameroun, Djibouti, Gabon, Guinée équatoriale, Ex-République yougoslave de Macédoine, Madagascar, Mali, Maurice, Moldavie, Roumanie, Sao Tomé et Príncipe, Sénégal, Seychelles, Tchad...), et ont, ailleurs, favorisé le retour, dans des conditions plus ou moins satisfaisantes, à la légalité constitutionnelle et à une vie politique apaisée (Burundi, Centrafrique, Comores, Congo, République démocratique du Congo, Guinée-Bissau, Haïti, Liban, Mauritanie, Niger, Rwanda, Togo...).

Comme par le passé, l'expérience des deux dernières années a montré que les missions d'observation et les missions d'information constituent le domaine privilégié où la Francophonie a montré tout à la fois son savoir-faire et surtout son indépendance. Se déployant toujours selon une méthode bien établie (rencontres des autorités administratives et politiques, des responsables des partis politiques de la majorité et de l'opposition ; échanges avec les responsables des institutions nationales de gestion et de contrôle des élections, notamment les commissions électorales, les hauts conseils de l'audiovisuel et de la communication, les cours constitutionnelles et les représentants des médias), ces missions n'ont cessé d'œuvrer en étroite concertation avec les autres organisations internationales présentes sur le terrain. Toutefois, cette démarche de l'OIF consistant à tisser des partenariats utiles à l'occasion de chaque élection n'a pu être systématique dans chaque situation, compte tenu du fait que certains partenaires se sont livrés rarement à l'exercice d'observation ou n'ont mis l'ac-

cent que sur la coordination. Plus encore, nombre d'organisations internationales impliquées dans l'observation des élections se sont généralement montrées plutôt réticentes à une coopération équilibrée.

L'ASSISTANCE ÉLECTORALE

L'assistance électorale francophone, a conduit l'OIF à poursuivre ses efforts en vue du renforcement des capacités des acteurs et des institutions impliqués dans les processus électoraux de ses États membres.

À cet effet, et faisant suite à la réflexion déjà amorcée dans ce domaine notamment depuis 2004, l'OIF a inscrit les situations de crise ou de sortie de crise au chapitre de ses priorités. Ainsi, en République démocratique du Congo, un expert a été mis à la disposition de la Cour suprême de justice, d'août à novembre 2006, pour assister cette institution dans le traitement des contentieux liés aux premier et second tours des élections présidentielle et législatives de juillet et octobre 2006. De même, en Mauritanie, dans le cadre des élections de 2006 et 2007 devant parachever la transition politique en cours dans ce pays, l'OIF a apporté un appui multiforme aux institutions impliquées dans la préparation, la gestion et le contrôle des élections : contribution à la tenue de « Journées de concertation » d'octobre 2005, organisation de séminaires d'échange et d'information sur le dispositif électoral et les pratiques comparées en la matière, réalisation d'études thématiques, renforcement des capacités matérielles des institutions et des acteurs mauritaniens impliqués dans le processus électoral.

Dans certains pays qui en ont fait la demande et dont les processus démocratiques sont plus ou moins en phase de consolidation, l'OIF est intervenue de façon modulée, en prenant en compte l'évolution politique différenciée de ces pays. Par exemple, au Bénin, un expert électoral a été mis à disposition, pendant plusieurs jours, auprès de la CENA du Bénin, dans la perspective des élections municipales et communales de 2008. Cette mission francophone auprès de la CENA du Bénin, visant à apporter un soutien avant et

après le scrutin, en particulier pour le traitement et la centralisation des résultats, faisait suite à une facilitation entreprise par un groupe d'experts de la Francophonie entre les acteurs impliqués dans la préparation des élections locales. L'intervention de l'OIF dans ce

cas précis a dû permettre d'atténuer les effets d'une crise politique qui aurait été préjudiciable pour l'image d'un pays qui a fortement symbolisé les changements politiques dans l'espace francophone africain.

LES ACTIONS DE RENFORCEMENT DES CAPACITÉS ÉLECTORALES MISES EN ŒUVRE PAR L'OIF (2006-2008)

Comores : Mise à disposition d'experts de haut niveau auprès de la Cour constitutionnelle dans le cadre des élections des présidents des îles des 10 et 24 juin 2007.

Congo (Brazzaville) : Mise à disposition de trois experts pour le séminaire d'échange et de formation en matière d'organisation et d'observation des élections (31 mai-2 juin 2007).

Guinée : Contribution à l'organisation d'une campagne de formation et de sensibilisation des acteurs du processus électoral par la RADDHO dans la perspective des élections présidentielle et législatives prévues en 2008.

Madagascar : Élections présidentielle et législatives de 2006 :

- Renforcement des capacités informatiques de la Haute cour constitutionnelle dans le cadre des élections présidentielle et législatives de 2006.
- Contribution à la publication des brochures sur le rôle et les compétences de la Haute Cour constitutionnelle (2006).

Mauritanie : Mise à disposition d'experts pour le Séminaire d'échanges d'expériences sur le statut de l'opposition (8 février 2007).

République démocratique du Congo

- Mise à disposition d'experts auprès de la Cour suprême de justice dans la perspective des élections générales de 2006.
- Mise à disposition d'un expert de haut niveau en matière des médias auprès de la HAM, à l'occasion du 2^e tour des élections présidentielle et provinciales du 29 octobre 2006.
- Organisation en partenariat avec le PNUD du Séminaire sur le bilan du contentieux électoral (15-20 octobre 2007).

Rwanda : Appui aux campagnes de sensibilisation des populations et aux sessions de formation des agents électoraux organisées par la Commission nationale électorale dans le cadre des élections législatives du 15 au 18 septembre 2008.

Sénégal : Appui à la mise en œuvre des programmes et activités de la RADDHO dans le cadre de l'élection présidentielle du 25 février 2007.

Togo : Soutien à la mise en place de la Cour constitutionnelle et à la mobilisation de la société civile, à travers l'OPAD, pour l'organisation d'élections apaisées dans le cadre des élections législatives du 14 octobre 2007.

RECOMMANDATIONS

Les analyses qui précèdent ont permis de mettre en exergue le rôle majeur des élections dans l'affermissement de la démocratie et dans les processus de sortie de crise. Elles ont aussi souligné les efforts ainsi que les difficultés enregistrées dans l'organisation des élections au sein de l'espace francophone. Des pratiques utiles ont été identifiées ici ou là, confortant ainsi le patrimoine francophone en matière d'ingénierie électorale. Ces pratiques utiles constituent un vivier de données que la communauté francophone partage, avec le soutien de l'OIF, dans le cadre d'échange d'expériences.

Se référant à la Déclaration de Bamako et son Plan d'action, la Francophonie a continué de déployer des efforts significatifs pour accompagner ses États et gouvernements membres dans la mise en œuvre de leurs processus électoraux respectifs au cours de ces deux dernières années. Cependant, cet accompagnement étant par essence appelé à s'améliorer, les constats opérés dans ce rapport posent aussi la nécessité de formuler un certain nombre de recommandations en vue de la tenue d'élections libres, fiables et transparentes dans l'espace francophone.

EN MATIÈRE D'OBSERVATION DES PRATIQUES ÉLECTORALES

L'observation des élections, dans les pays où elle a lieu, répond à une attente forte des acteurs (État, partis politiques, société civile) de plus en plus conscients de la nécessité d'une évaluation impartiale des processus électoraux. Les missions francophones d'observation et d'information, face à la montée des sollicitations et des exigences du travail à accomplir, ont répondu par la qualité de la méthodologie, la composition et l'esprit de solidarité animant

les observateurs. Sans remettre en cause le principe même de l'observation systématique, il est jugé important de tenir compte des progrès réalisés dans un certain nombre de pays et des problèmes posés dans les pays engagés dans des processus de transition et de sortie de crise et dans ceux où le processus électoral, en dépit des expériences accumulées, peut être source de tensions et d'incertitude. Une telle évolution devrait conduire l'OIF à moduler le travail d'observation et d'évaluation en fonction des situations objectives dans ces différentes catégories de pays et à faire évoluer de manière adéquate le volume et la configuration des missions. Les perspectives concernant l'observation pourraient porter sur les éléments ci-après.

LES TEXTES ET LES OUTILS

La Francophonie doit réévaluer le cadre juridique encadrant la mise en œuvre des missions (document adopté en 1992, révisé en 1994, puis en 1996, portant sur les « Principes directeurs devant guider l'envoi de mission d'observation d'élections »), pour lui permettre d'améliorer ses performances dans le domaine de l'accompagnement des processus électoraux. À cet effet, la priorité est au réaménagement des principes directeurs, dans la prise en compte à la fois de son évolution institutionnelle et du contexte général dans lequel est mis en œuvre cet accompagnement.

L'ADÉQUATION DES MISSIONS AVEC LES MOYENS DISPONIBLES

La Francophonie dispose de moyens limités qui ne lui permettent pas de répondre à toutes les sollicitations dont elle fait l'objet de la part de ses États membres en matière d'observation des élections. À cet effet, l'Organisation est appelée à opérer des choix parti-

nents pour l'accompagnement des processus électoraux. Ainsi, il y a lieu de réserver, prioritairement, les missions d'observation aux situations de sortie de crise où le principal enjeu des élections est le parachèvement du processus de transition politique, et ce conformément aux recommandations de ses instances.

LE DÉPLOIEMENT DES MISSIONS ET LA QUESTION DE LA DEMANDE OFFICIELLE DE L'ÉTAT

La plupart des missions d'observation des élections, déployées par l'OIF au cours des deux dernières années, ainsi que toutes celles qui les précèdent, se sont déroulées essentiellement en Afrique, hormis quelques cas recensés en Europe centrale et orientale (Albanie – Ex-République yougoslave de Ex-République yougoslave de Macédoine – Moldavie). L'OIF pourrait diversifier les échanges d'expériences et de pratiques positives entre les pays où la démocratie est en phase d'affermissement et d'autres dont les processus électoraux sont encore fragiles. Ainsi, se fondant sur l'adhésion de tous ses pays membres à la Déclaration de Bamako, elle pourrait organiser, avec ou sans demande officielle préalable, des « missions d'appropriation des mécanismes d'organisation d'élections » à l'occasion des consultations électorales dans les pays du Nord, destinées aux responsables d'institutions impliquées dans les processus électoraux des pays du Sud.

LE PARTENARIAT AVEC D'AUTRES ORGANISATIONS NATIONALES ET INTERNATIONALES IMPLIQUÉES DANS L'OBSERVATION DES ÉLECTIONS

Les besoins des États en matière d'organisation des élections sont immenses et l'OIF ne peut et ne doit, à elle seule, y faire face. Dans ce cas, il est essentiel de développer la concertation avec les partenaires internationaux et les OING. Il ne s'agit pas d'une coopération ponctuelle, à l'occasion de la tenue d'une élection, mais d'un dialogue permanent, permettant à l'OIF et à ses partenaires de suivre les processus électoraux des États en amont et en aval, et de mieux rationaliser les moyens mis en œuvre à cette fin. La démarche de la Francophonie s'inscrit indubitable-

ment dans l'esprit de concertation et de coopération, comme le montrent les missions qu'elle a organisées dans le domaine des élections depuis 1992.

LE SUIVI DES MISSIONS

Les missions d'observation des élections s'inscrivent dans le cadre de l'accompagnement des processus électoraux. Les recommandations émises par celles-ci doivent être prises en compte et faire l'objet de suivi aussi bien au niveau de la délégation à la paix, à la démocratie et aux droits de l'Homme qu'au niveau de l'État qui a invité la Francophonie à observer les élections. Dans ce sens, pourrait être mis en place un espace de dialogue permanent entre l'OIF et les pays dont elle accompagne les processus électoraux, notamment ceux pour lesquels les élections constituent le parachèvement d'une transition politique.

EN MATIÈRE D'ASSISTANCE ÉLECTORALE

UNE ASSISTANCE ÉLECTORALE CIBLÉE

L'assistance électorale constitue la trame de l'action menée par la Francophonie en matière de promotion et de consolidation de la démocratie. Elle revêt des formes multiples et variées et se décline sous plusieurs aspects liés à la multiplicité des situations politiques et institutionnelles, à l'évolution de l'espace géographique et à l'intervention de nouveaux acteurs sur la scène électorale, notamment la société civile.

Au regard de ces diverses évolutions et aussi des besoins réels des pays bénéficiaires de l'assistance électorale francophone, l'OIF pourrait concentrer ses efforts dans des domaines où son appui est nécessaire, voire indispensable. Il en est ainsi de l'expertise sous forme d'assistance constitutionnelle et médiatique, de la formation à travers les sessions d'échange d'expériences ou des études réalisées sur des questions précises, à la demande de certains pays, qui constituent, au regard de la pratique des autres organisations internationales, la plus-value de la Francophonie en matière d'assistance électorale.

En matière de contentieux électoral, il est indispensable de renforcer les capacités d'action et la volonté d'indépendance des principales institutions qui en ont la charge. C'est notamment le cas des juridictions compétentes en matière de contentieux électoral et des instances de régulation des médias dont la mission est d'assurer le respect de l'égalité devant le suffrage universel. Dans ce domaine, la Francophonie peut contribuer à renforcer les textes régissant les autorités de régulation des médias.

L'INFORMATISATION DES DONNÉES ÉLECTORALES

L'observation des pratiques électorales dans l'espace francophone au cours des deux dernières années a confirmé, à la fois, l'importance de l'outil informatique et les insuffisances de bon nombre de pays membres de l'OIF, notamment en ce qui concerne la constitution du fichier électoral, ainsi que l'identification des électeurs. La Francophonie devra renforcer ses programmes d'appui aux différents projets d'informatisation des données électorales en cours dans ses pays membres, en encourageant l'échange des pratiques et des expériences dans ce domaine. À cet effet, il serait judicieux de promouvoir l'intégration des données biométriques pour la modernisation du fichier électoral.

LE FINANCEMENT NATIONAL DES ÉLECTIONS

Dans nombre de pays membres de l'OIF, l'organisation des élections est encore tributaire des financements extérieurs qui, à bien des égards, déterminent la

réussite des consultations. Il apparaît donc souhaitable que la Francophonie développe et approfondisse la réflexion qu'elle a amorcée dans ce sens depuis ces trois dernières années, de manière à donner aux pays qui en ont besoin des outils nécessaires à la mise en place de leurs systèmes nationaux de financement des élections.

L'ÉVALUATION ET LE RENFORCEMENT DES STRUCTURES DE GESTION DES ÉLECTIONS DANS L'ESPACE FRANCO-PHONE

À la fin des années 1980, nombre de pays membres de la Francophonie ont mis en place des structures autonomes de préparation et de gestion des opérations électorales en vue de l'organisation d'élections moins contestées et facteur de la paix sociale. Dans certains cas, ces structures ont atteint leur phase de maturation au regard des avancées indiscutables qu'elles ont réalisées. Dans d'autres cas, en revanche, la persistance des difficultés entraînant parfois des blocages dans l'organisation des élections remet en cause la légitimité de celles-ci.

Il serait opportun, à cet égard, que l'OIF procède régulièrement à l'évaluation de ces structures de gestion des élections de manière à mieux prendre la mesure de leurs difficultés et de ficeler des programmes appropriés de renforcement de leurs capacités. À cet égard, il serait souhaitable d'examiner la possibilité d'organiser des sessions thématiques régionales d'échanges regroupant ces structures, auxquelles peuvent s'associer les autres institutions également impliquées dans les processus électoraux.

A large, stylized number '3' is centered in the background, rendered in a lighter shade of red than the background itself. The text is overlaid on the middle of the '3'.

**Pour une vie
politique apaisée**

Le besoin de vie politique apaisée concerne, à des degrés variables, tous les États et gouvernements de l'espace francophone. Dans la Déclaration de Bamako, les États et gouvernements se sont engagés à promouvoir « une vie politique apaisée », qui reste un objectif essentiel du déroulement et de la consolidation d'un jeu véritablement démocratique. La mise en place ou la consolidation de la démocratie implique une mobilisation de tous les acteurs pour la recherche de solutions innovantes afin d'assurer les progrès de la démocratie en vue de prévenir ou de régler les crises et conflits.

Depuis le dernier rapport sur l'état des pratiques de la démocratie, des droits et des libertés centré essentiellement sur les enjeux constitutionnels dans les États en sortie de crise et sur la question de la sauvegarde des constitutions contre les modifications subreptices contraires à la Déclaration de Bamako, le rapport 2008 élargit le champ d'observation avec de nouvelles thématiques, que sont : le financement des partis politiques, la représentation des femmes au sein des institutions nationales, en particulier les Parlements et, enfin, la dépenalisation des délits de presse dans l'espace francophone.

Sur les dynamiques constitutionnelles, il est à noter la multiplication des initiatives visant à réformer les règles constitutionnelles en vue d'élargir l'espace démocratique et assurer une plus grande participation ainsi que des innovations dans la recherche consensuelle de prévention ou de sortie de crise. Toutefois, la mise en œuvre des dispositions constitutionnelles a été, dans certains États, marquée par des blocages institutionnels et parfois des crises. La résolution de ceux-ci par les mécanismes prévus est un signe de la vitalité et de la solidité des systèmes politiques. En revanche, dans certains cas, les blocages rappellent la fragilité des processus de sortie de crise fondés sur les aménagements constitutionnels issus de transition consensuelle qui peut conduire à la rupture même de la démocratie.

Sur le financement politique, il importe de rappeler que, dans l'espace francophone, la généralisation du pluralisme politique, la tenue d'élections compétitives,

la mise en place de l'État de droit avec des institutions représentatives chargées de l'animation de la vie politique ont permis de mettre en exergue l'importance du rôle des partis politiques et de la nécessité de réguler leur présence sur la scène publique nationale. Les efforts des États dans ce domaine se sont traduits par l'inscription, à travers les différents textes nationaux comme la Constitution, la loi sur les partis politiques, les codes électoraux, des dispositions concernant le financement des partis politiques.

Faisant le bilan de la mise en œuvre de cette Déclaration, les États et gouvernements ont réaffirmé, à l'occasion du Symposium international Bamako + 5 organisé du 6 au 8 novembre 2005, leur engagement à poursuivre l'aménagement des règles pour le financement des partis politiques. Le rapport 2008 fait le point sur la question du financement des partis politiques, relève les principales contraintes, mesure les progrès accomplis et formule des recommandations sur des actions envisageables à court et moyen terme.

Quant à la participation des femmes à la vie politique à partir de l'expérience des Parlements francophones, les tendances observées depuis 1995 montrent une prise en compte de cette préoccupation, résultat à la fois des combats menés par les femmes et de la volonté des sociétés de donner des réponses appropriées à cette situation.

Les femmes représentent une part très importante de la population mondiale, mais le constat de leur faible présence dans la sphère publique est largement par-

tagé. Les États, la société civile et les organisations internationales se sont engagés à promouvoir leur participation dans tous les domaines de la vie sociale.

L'objectif de cette étude vise à dresser un premier état des lieux pour mesurer les efforts accomplis depuis le rapport de 2006 en prenant pour cadre d'observation les Parlements nationaux de tous les États et gouvernements membres de la Francophonie.

Enfin, la dépenalisation des délits de presse reste une préoccupation majeure qui mobilise de plus en plus la communauté internationale et singulièrement la Francophonie, aux côtés des partenaires des

médias, engagés dans la défense de la liberté de la presse. La liberté de la presse est un des indicateurs clés de la gouvernance démocratique.

En dépit des progrès enregistrés dans tous ces domaines (Constitutions, financement des partis, femmes dans la vie politique et dépenalisation des délits de presse), de nombreux défis continuent de peser sur une vie politique apaisée ou du moins réduisent l'objectif d'une vie politique pleinement atteinte. L'identification de ces défis permet de formuler des recommandations aux États et gouvernements et à la Francophonie dans le cadre concerté de la mise en place de la Déclaration de Bamako.

LES DYNAMIQUES CONSTITUTIONNELLES DANS L'ESPACE FRANCOPHONE

Les Constitutions encadrent la vie politique et institutionnelle dans les États et gouvernements membres en déterminant la forme de l'État, les droits et devoirs des citoyens, l'organisation des pouvoirs publics, les modalités d'accès aux fonctions politiques et administratives, les procédures de règlement des contentieux institutionnels, etc.

La Déclaration de Bamako en son volet « Vie politique apaisée » traduit l'engagement des États à « faire en sorte que les textes fondamentaux régissant la vie démocratique résultent d'un large consensus national, tout en étant conformes aux normes internationales, et soient l'objet d'une adaptation et d'une évaluation régulières ».

L'analyse des dynamiques constitutionnelles fait ressortir les principales évolutions et tendances constatées.

LES RÉFORMES CONSTITUTIONNELLES 2006-2008

ÉTAT DES LIEUX DEPUIS 2006

Depuis le dernier rapport sur l'état des pratiques de la démocratie, des droits et des libertés, l'espace francophone a enregistré de nombreuses réformes dans le domaine constitutionnel.

Les révisions constitutionnelles

Les révisions constitutionnelles ont été observées à Madagascar, au Sénégal et en Égypte. Elles ont été opérées soit par voie de référendum (Madagascar, Égypte), soit par voie parlementaire comme au Sénégal.

À Madagascar, la réforme constitutionnelle portait d'abord sur la structure de l'État malgache. Il importe de rappeler qu'une précédente loi constitutionnelle, celle du 8 avril 1998, avait mis en place des provinces autonomes dotées d'une certaine capacité législative, innovation très originale dans le contexte africain, où les États, inquiets d'unité et d'indivisibilité, ont plutôt tendance à affirmer la toute-puissance du pouvoir central. La révision d'avril 2007 revient sur cette petite révolution et réaffirme le caractère unitaire de l'État malgache. Enfin, l'objet du référendum constitutionnel d'avril 2007 portait aussi en partie sur le droit du président de la République de désigner une partie des sénateurs (un tiers en l'occurrence).

Au Sénégal, la Constitution adoptée à la suite de l'alternance politique intervenue en mars 2000 (Constitution du 22 janvier 2001) a subi de nouvelles révisions au cours de l'année 2007¹. La première importante modification est celle qu'introduit la loi constitutionnelle n° 2007-06 du 12 février portant création d'un Sénat. Le pays renoue donc avec le bicaméralisme, puisque sous l'empire de la Constitution précédente, celle de 1963, un Sénat avait été créé par la loi constitutionnelle n° 98-11 du 2 mars 1998.

La deuxième révision d'envergure de l'année 2007 est l'objet de la loi constitutionnelle n° 2007-21 du 19 février 2007 modifiant la loi n° 2006-11 du 20 janvier 2006 prorogeant le mandat des députés élus à l'issue des élections du 29 avril 2001.

Saisi par des députés de l'opposition, le Conseil constitutionnel du Sénégal a considéré que la loi atta-

quée devant elle est une loi constitutionnelle et en tire la conséquence de son incompétence à statuer sur une révision constitutionnelle.

En Égypte, un référendum constitutionnel portant sur l'amendement de 34 articles de la Constitution a été organisé le 26 mars 2007. Ces réformes s'inscrivaient dans la poursuite des initiatives amorcées en 2005. Les amendements constitutionnels ont été approuvés par la majorité parlementaire, par le Conseil consultatif le 13 mars 2007, par l'Assemblée du peuple le 19 mars et entérinés par référendum. Le 26 mars 2007, selon la Haute Commission électorale, 75,9 % des Égyptiens se sont prononcés en faveur de l'amendement de 34 articles de la loi fondamentale et, le 5 avril 2007, le Président a promulgué les nouveaux amendements constitutionnels.

Au Cameroun, à la suite de plusieurs autres pays africains, comme le Tchad (loi constitutionnelle du 26 mai 2004), le Togo (loi constitutionnelle du 31 décembre 2002), le Burkina Faso (loi constitutionnelle du 27 janvier 1997), Madagascar (loi constitutionnelle du 15 mars 1998) ou encore le Sénégal (loi constitutionnelle du 2 mars 1998)², la délicate question de la limitation du mandat du président de la République a été abordée.

Cette réforme qui, en plus de la question de la limitation du mandat, porte sur plusieurs points de la constitution, a été engagée suite aux appels lancés en faveur la levée de la limitation du mandat présidentiel au Cameroun. La révision a été adoptée par l'Assemblée nationale l'Assemblée nationale et promulguée par le président de la République en avril 2008 (cf. Loi n° 2008/001 du 14 avril 2008 modifiant et complétant certaines dispositions de la loi n° 96/06 du 18 janvier 1996 portant révision de la constitution du 02 juin 1972).

Sur ce point, s'avère intéressante une comparaison avec des pays comme la Côte d'Ivoire ou le Sénégal

1. Dans le courant de l'année 2008, deux lois constitutionnelles adoptées par les deux chambres du Parlement n'ont pas encore été soumises à la formalité de l'approbation par le Congrès (réunion de l'Assemblée nationale et du Sénat). Il s'agit de la loi favorisant l'égal accès des hommes et des femmes aux fonctions politiques et de la loi instituant le Conseil économique et social.

2. À ce sujet, voir le *Rapport sur l'état des pratiques de la démocratie, des droits et des libertés dans l'espace francophone*, DDHDP, éditions 2004 et 2006.

où la révision de la disposition limitative du nombre de mandats présidentiels ne peut se faire que par la voie référendaire, ou encore d'autres pays comme le Niger, la République démocratique du Congo ou la Mauritanie, qui prescrivent l'irrecevabilité de toute révision mettant en cause le principe de la limitation des mandats présidentiels.

En tous les cas, l'opposition politique camerounaise a très fermement marqué son désaccord à toute entreprise de révision de cette disposition, fruit des luttes pour la démocratisation du système politique camerounais des années 1990.

Le recours à des « accords politiques » à portée constitutionnelle

Du point de vue des dynamiques constitutionnelles on constate la perpétuation d'une tendance relevée les années précédentes : le recours à des « accords politiques » supposés mettre fin à des situations de blocage politique mais qui revêtent incontestablement une portée constitutionnelle dans la mesure où ils impliquent, directement ou indirectement, des réaménagements de la loi fondamentale.

Ces modifications de la Constitution par des accords politiques ponctuels, si elles présentent incontestablement l'avantage d'être expédientes ou commodes, n'en sont pas moins susceptibles de poser des problèmes juridiques. La relative indétermination de leur nature juridique, l'impasse qui est faite sur leur contradiction au moins potentielle avec certaines autres dispositions de la Constitution font planer une certaine incertitude sur leur sort.

Ces révisions constitutionnelles ont été initiées pour conforter des processus de réconciliation nationale. Il s'agissait dans certains cas de traduire en actes juridiques le contenu d'un accord politique, comme au Togo avec la signature le 20 août 2006 de l'accord politique global qui s'inscrit dans la continuité des efforts engagés depuis 2004 en vue de trouver un compromis politique.

C'est ainsi que, dans le cadre de l'organisation des élections législatives du 14 octobre 2007, l'Assemblée nationale togolaise a modifié la Constitution en

son article 52 pour y introduire un mode de scrutin proportionnel à la plus forte moyenne en lieu et place du mode de scrutin uninominal à un tour.

Dans certains États, des accords censés débloquent le dialogue social ou politique ont donc eu une certaine portée constitutionnelle.

C'est l'exemple de la Guinée, avec l'accord conclu le 27 janvier 2007 entre le gouvernement et les principales centrales syndicales. L'une des principales mesures à portée constitutionnelle est relative à l'introduction du poste de Premier ministre, chef de gouvernement, dont les attributions ont été définies par décret présidentiel.

Les difficultés de cohabitation entre le Premier ministre issu de l'accord du 27 janvier 2007 et son remplacement par une personnalité proche du président de la République, le 23 mai 2008, mettent en évidence le fait que l'institution de Premier ministre restait une sorte de « béquille » pour surmonter des situations de crise dans la mesure où, sans remettre en cause la légitimité du chef de l'État, elle débouchait sur une dépossession partielle des pouvoirs de celui-ci. Le schéma rappelle celui des années de « transition démocratique » : les années 1990 sont en effet marquées par l'institution du bicéphalisme du pouvoir exécutif dans nombre d'États africains francophones, c'est-à-dire par l'introduction du poste de premier ministre à côté de celui de président de la République.

Les chantiers des réformes des textes fondamentaux

Plusieurs États sont engagés sur les chantiers des réformes des textes fondamentaux. Il s'agit du Bénin, de la France, d'Haïti et du Mali.

En France, le président de la République a initié une réforme de la Constitution. Un comité de modernisation et de rééquilibrage des institutions de la V^e République a été mis en place pour conduire une réflexion sur l'ensemble des institutions. Les propositions formulées par le comité dessinent un modèle institutionnel original, dans lequel la problématique traditionnelle

de la répartition des rôles entre président de la République, gouvernement et Parlement cède le pas devant la recherche d'un équilibre entre le pouvoir exécutif et des contre-pouvoirs multiples et complémentaires. Le texte a été adopté par le Parlement réuni en congrès en juillet 2008.

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

D'ordinaire, les réformes constitutionnelles en Afrique francophone revêtent deux caractères. Le premier est leur inspiration ou leur émanation partisane. Ce sont en effet les structures du parti au pouvoir qui, souvent, expriment la nécessité de changer la norme fondamentale du pays sur tel ou tel point. L'accumulation des souhaits exprimés par les structures partisans finit ainsi par créer ce qui est alors présenté par les initiateurs de la révision comme un besoin et une réponse à une demande nationale.

D'autre part, ces réformes portent presque systématiquement sur le sort de l'acteur majeur du système qu'est le chef de l'État. Il s'agit, soit de modifier les conditions de l'éligibilité à la présidence de la République (dans un sens « libéral » pour le tenant du pouvoir, ou « restrictif » pour les aspirants à la magistrature suprême), soit de conférer de nouvelles attributions à celui-ci. Le remaniement constitutionnel est ainsi presque toujours partiel, même si, bien entendu, ces « retouches » sont susceptibles de modifier les équilibres jusque-là en cours et, en définitive, l'économie générale du système. Rarement la réflexion sur la Constitution est une réflexion générale, étendue à l'ensemble des dispositions de celle-ci.

Or, dans le cas déjà évoqué du Bénin, la planification de la réforme semble échapper à ces critiques. En effet, la révision n'est pas principalement axée sur des questions politiquement sensibles, comme le mandat

ou les pouvoirs du président de la République. Il s'agit, en principe, d'une réflexion sur le fonctionnement de la Constitution en général, près de dix-huit ans après sa mise en place.

Le Mali a également engagé une initiative de relecture de la Constitution avec l'installation, le 28 février 2008, d'un comité d'experts chargé de la réflexion sur la consolidation de la démocratie au Mali.

De telles précautions remarquables dans les cas du Bénin et du Mali méritent d'être signalées. Elles sont, à l'évidence, de nature à éloigner le soupçon d'opportunisme et de personnalisation qui pèse habituellement sur les révisions constitutionnelles.

En Haïti, la volonté de réformer la Constitution de 1987 a été clairement énoncée par le Président René Préval. Il convient de rappeler que la Constitution, adoptée il y a vingt ans, a traversé beaucoup d'épreuves.

La réforme de la Constitution haïtienne, souhaitée par le chef de l'État, a fait l'objet, depuis juin 2006, de plusieurs rencontres de réflexion et de sensibilisation, avec la présence de représentants de différents secteurs : social, politique et institutionnel. À l'approche de la célébration du vingtième anniversaire de la ratification populaire de la Constitution, un plan élargissant la consultation à de larges secteurs a été élaboré. Ainsi, les 1^{er}, 2 et 3 mars 2007, sept séances comprenant un exposé suivi de débats ont été réalisées avec des membres du gouvernement, des dirigeants de partis politiques, des parlementaires, des juges de la Cour de cassation.

Le président de la République a, par la suite, confié à un comité de travail le mandat :

- de procéder à un examen détaillé de la Charte de 1987, pour en repérer les vides, les incohérences, et pour établir une définition du dilemme constitutionnel ;
- de relever, de classer et d'analyser les différentes contributions au débat constitutionnel en vue de situer les grandes tendances ;
- de consulter, si le besoin s'en faisait ressentir, des experts pour un approfondissement de la question constitutionnelle ;
- de rédiger et de lui présenter un rapport contenant

une analyse complète de la Constitution, les grandes orientations de l'opinion à ce sujet, les propositions recueillies et les recommandations du comité.

LES DÉFIS CONSTITUTIONNELS OBSERVÉS

La pratique au quotidien des institutions peut générer des situations de crise et de tensions au sein des systèmes politiques. Si les Constitutions ne sont pas forcément à l'origine des crises, leur usage peut à la fois servir d'éléments déclencheurs ou au contraire faciliter l'apaisement.

LES CONSTITUTIONS À L'ÉPREUVE DE CRISES INSTITUTIONNELLES MULTIFORMES

L'observation des situations nationales dans l'espace francophone a permis d'identifier des cas de crise liés, d'une part, aux enjeux de la répartition et du partage du pouvoir et, d'autre part, aux crispations autour de la désignation ou de la mise en place d'institutions dont l'existence est vitale pour assurer le fonctionnement normal de l'État.

Les enjeux autour de la répartition et du partage des pouvoirs

Le rapport 2006 a présenté les dispositions parfois très originales de la nouvelle Constitution du Burundi issue des différents accords entre les forces politiques du pays pour une sortie de crise. La situation est typique d'un pays en sortie de crise qui doit faire face à l'expérience du partage du pouvoir avec une Constitution dont la mise en œuvre requiert, plus qu'ailleurs, le consensus entre les principales formations du pays. Dans le cas burundais, les problèmes à surmonter étaient plus enchevêtrés, et les interactions entre le règlement politique et les données constitutionnelles se présentaient sous un jour un peu plus complexe. Les principaux défis à surmonter portaient notamment sur les effets de la crise interne au parti présidentiel, le CNDD-FDD, arrivé au pouvoir depuis les élections générales de 2005, la constitutionnalité même de la composition du gouvernement du pays, notamment le respect des équilibres consti-

tutionnels dans la composition des institutions, et la répartition du pouvoir entre les différentes forces politiques parties prenantes au processus de paix, le statut des parlementaires démis de leur formation politique et la nécessité d'une majorité parlementaire pour voter des lois. Ces problèmes constituent également un défi pour la Cour constitutionnelle chargée, en cas de blocage, de dire le droit. L'arrangement politique burundais vient rappeler que l'ordonnement constitutionnel ne fonctionne de façon optimale que dans un certain environnement politique, qu'il renvoie toujours à des présupposés de type politique. La Constitution ne se déploie pas « sous vide », elle est tributaire de rapports de force et de données partisans mais dont les dynamiques doivent être nécessairement encadrées par le droit.

L'exemple très récent de la Mauritanie vient rappeler, dans le contexte des crises de fonctionnement des systèmes démocratiques, l'importance des mécanismes destinés à réguler la vie politique nationale. En effet, après une transition saluée et des élections libres et transparentes, ce pays a été confronté, en raison de la perte par le président élu de sa majorité parlementaire, à une tension croissante entre l'exécutif (président et gouvernement) et l'Assemblée nationale. Les mécanismes de régulation, notamment la saisine du Conseil constitutionnel pour trancher des contentieux relatifs à la convocation d'une session extraordinaire de l'Assemblée nationale ou aux modalités de mise en œuvre de la motion de censure contre le gouvernement, n'ont pas été activés.

La survenance du coup d'État militaire du 6 août 2008 en République islamique de Mauritanie qui a renversé le Président Sidi Mohamed Ould Cheikh Abdallahi, démocratiquement élu en mars 2007, et la confiscation du pouvoir par une junte militaire à travers une ordonnance constitutionnelle qui lui transfère arbitrairement les attributions du président de la République, telles qu'elles sont définies dans la Constitution adoptée le 20 juillet 1991 et modifiée par référendum le 25 juin 2006, rappelle la nécessité d'une prévention des crises des systèmes démocratiques par le recours systématique aux mécanismes politiques et juridictionnels, accompagné par un esprit de consensus entre tous les acteurs nationaux.

Un exemple de résolution d'une crise par les mécanismes constitutionnels prévus est donné par la Roumanie. En effet, le pays a connu en 2007 une crise politique et constitutionnelle ayant opposé le président de la République et le gouvernement. Bien que le modèle du régime politique ne soit pas directement la cause de la crise, il reste que la dualité induite par le « semi-présidentialisme » avec le président de la République, élu au suffrage universel direct et détenant certaines prérogatives, et le Premier ministre, responsable devant le Parlement et dont la majorité est issue des partis opposés au chef de l'État, donne une forme particulière à la crise et à ses manifestations.

Le 30 mai, le Président s'est officiellement exprimé devant le Parlement. Il a proposé comme résolution de crise des élections législatives anticipées. Celles-ci étant inenvisageables, la meilleure réponse serait, selon lui, la constitution d'un nouveau gouvernement conforme à la coalition électorale de 2004 et la prise en compte des résultats du référendum.

Les crispations politiques autour de la mise en place des institutions

Ces crispations ont pu être observées en Belgique autour de la question de la formation du gouvernement sur fond de division politique entre les communautés nationales. Elles ont été également observées dans le cas du Liban à propos de la question de l'élection du président de la République à la suite de la vacance du pouvoir à la suite au retrait du Président Émile Lahoud.

La crise institutionnelle de la Belgique est liée à la difficulté éprouvée pour mettre en place un gouvernement depuis le 10 juin 2007, en raison des dissensions politiques existant au sein du pays entre les deux principales communautés, flamande et wallonne. Le différend entre les formations politiques porte sur la question du degré d'autonomie réclamé par les néerlandophones, majoritaires en Belgique.

Au Liban, l'élection du président, le 23 mai 2008, a mis un terme à la crise ayant affecté le fonctionnement des institutions.

Grâce à la médiation de la Ligue arabe et du Qatar, un accord a été signé à Doha le 21 mai 2008. Dans le cadre de cet accord, les partis politiques libanais sont convenus de l'élection par le Parlement du candidat consensuel, le général Michel Sleimane, à la présidence de la République. Avec l'accord de Doha, une réelle perspective de sortie de crise s'est dessinée et l'élection du Président a été saluée par le Secrétaire général de la Francophonie.

LA SAUVEGARDE DE L'INDÉPENDANCE DES INSTITUTIONS DE L'ÉTAT DE DROIT

Le problème du partage des responsabilités dans l'administration de la justice

En République démocratique du Congo (RDC), le chef de l'État a pris, le 9 février 2008, une série d'ordonnances dites « d'organisation judiciaire », portant mesures individuelles de mise à la retraite, de démission d'office ou de nomination de magistrats du siège ou du parquet.

Tout d'abord, avant même que les ordonnances du 9 février 2008 fussent prises, un mouvement favorable à une révision de la Constitution s'était fait jour. Il s'agissait, pour les 310 députés de la majorité, de modifier trois dispositions de la Constitution promulguée en février 2006 : l'article 110, afin de permettre à un député de récupérer son mandat après avoir exercé d'autres fonctions ; l'article 197, pour étendre aux députés provinciaux le privilège de l'immunité dont bénéficient en principe les députés nationaux pendant la durée de leur mandat ; et, surtout, l'article 152, dont la modification devait permettre au président de la République et au ministre de la Justice de faire partie du Conseil supérieur de la magistrature, organe qui, en l'état actuel de la Constitution congolaise, n'est composé que de magistrats professionnels.

En second lieu, il faut rappeler qu'au moment où le chef de l'État prend les ordonnances « d'organisation judiciaire », le Conseil supérieur de la magistrature ne

fonctionne pas encore, du fait que la loi organique déterminant son organisation et son fonctionnement n'a pas encore été adoptée.

Le débat constitutionnel, en République démocratique du Congo, tenait donc à deux questions. L'une était liée à la conjoncture politique (absence d'un Conseil supérieur de la magistrature et moyens d'obvier à ce « vide »), bien qu'elle renvoyât aussi à l'interprétation des pouvoirs du chef de l'État (dispositions de l'article 69 de la Constitution).

La seconde question posée dans le contexte de la RDC renvoie d'abord à l'idée que l'on peut se faire de l'indépendance du juge dans un État de droit, à la conception que l'on peut avoir de ses rapports avec le pouvoir politique. Elle peut, de ce point de vue, être posée dans ces termes : « Faut-il, pour garantir la pleine indépendance du pouvoir judiciaire, couper son traditionnel lien ombilical avec le pouvoir politique et, dès lors, en tirer des conséquences sur le mode de gestion de la "carrière" des magistrats ? »

Quoi qu'il en soit, l'ouverture du Conseil supérieur de la magistrature au président de la République et au ministre de la Justice serait de nature à nourrir le soupçon de « politisation » ainsi que la « phobie » de la révision constitutionnelle.

La place des cours constitutionnelles dans les systèmes politiques

Le rôle des Cours constitutionnelles est central quant à l'interprétation et la mise en œuvre des dispositions des Constitutions car celles-ci contribuent ainsi à un apaisement des crises et à la régulation des conflits politiques par le droit. Les cours ont été au cœur de controverses dans un certain nombre de pays durant ces deux dernières années. Il en a été ainsi en République centrafricaine, aux Comores et, dans des circonstances un peu différentes, au Burkina Faso.

Aux Comores, la Cour constitutionnelle s'est retrouvée dans la tourmente à la suite de la « destitution » de son président par cinq autres membres de ladite cour au mois de mars 2007. Il était reproché au pré-

sident d'avoir méconnu l'article 2 de la loi organique relative à la Cour constitutionnelle, qui interdit aux membres de cette juridiction de prendre une position publique et de donner une consultation sur les questions relevant de la compétence de la cour.

Dans le cas du Burkina Faso, c'est également le président de la juridiction constitutionnelle qui a été remplacé par le chef de l'État. Par décret du 5 septembre 2007, le président de la République l'a démis de ses fonctions et remplacé par un autre magistrat. La mesure peut sembler étonnante, s'agissant d'une juridiction d'un type particulier, impliquant de fortes garanties d'indépendance et d'inamovibilité. On doit pourtant convenir que le décret présidentiel est parfaitement conforme à la Constitution du Burkina Faso, puisque, aux termes de celle-ci, « sauf pour son président, les membres du Conseil constitutionnel sont nommés pour un mandat unique de neuf ans » (article 152, alinéa 2). Toutefois, l'observation peut porter sur l'opportunité et la pertinence d'une telle disposition, au regard du souci d'avoir une juridiction constitutionnelle pleinement indépendante.

En République centrafricaine, c'est le contentieux qui a opposé l'État centrafricain à la société Total qui a été l'occasion d'une véritable crise entre le pouvoir exécutif et les juges de la Constitution. Le déroulement de cette crise a mis en évidence à la fois des problèmes de fonctionnement de la Cour constitutionnelle et posé la question de l'indépendance de celle-ci.

Qu'il s'agisse de la République centrafricaine, des Comores ou du Burkina Faso, les remous qui ont concerné les juridictions constitutionnelles dépassent le sort des juges pour toucher le fonctionnement même de la démocratie. Il est en effet devenu clair que le juge constitutionnel est devenu le gardien des libertés et un régulateur de l'exercice du pouvoir dans les États modernes.

Plus spécifiquement, l'implication de ce juge dans des dynamiques constitutionnelles est l'occasion de mesurer la place que celui-ci a trouvée dans le fonctionnement des sociétés politiques. Or, les trois cas étudiés mettent en évidence un certain nombre de

problèmes auxquels sont confrontées les juridictions constitutionnelles. Ces problèmes tournent autour de leur statut et de leur rapport au pouvoir politique.

Il serait cependant inexact de ne voir dans le fonctionnement récent des juridictions constitutionnelles que tensions et tiraillements. Il importe également de noter des exemples d'ancrage ou d'implantation plus forte de ces juges dans le paysage institutionnel et politique.

Ainsi, au Bénin, la composition de la Cour constitutionnelle, pour la troisième fois depuis la transition démocratique des années 1990, a été renouvelée

pour la période 2008-2013. Au Mali également, la Cour constitutionnelle a été renouvelée en février 2008. La place de la juridiction constitutionnelle malienne semble tout aussi importante que celle du Bénin, et il est révélateur que l'une des cour ait eu, dans un passé assez récent, à invalider des lois de révision de la Constitution.

Il faut donc relever que, à côté de la tendance à entraver ou à contester l'office de cet arbitre de la démocratie que constitue le juge constitutionnel, il existe des cas de consolidation, d'ancrage de la juridiction constitutionnelle dans les traditions politiques et juridiques nationales.

FINANCEMENT DES PARTIS POLITIQUES DANS L'ESPACE FRANCOPHONE

Les partis politiques sont des acteurs majeurs de la vie démocratique. En participant aux compétitions électorales, ils concourent à l'expression des suffrages. Mais le fonctionnement du système démocratique animé par les partis politiques suppose des moyens financiers pour leur permettre de mener les actions d'animation, de sensibilisation, d'assurer le fonctionnement des différentes structures au niveau central et local, d'entreprendre les campagnes électorales destinées à mobiliser les citoyens-électeurs et même d'accéder aux médias.

Un peu partout, à l'origine, le financement des partis politiques a reposé essentiellement sur le financement privé constitué par les cotisations des adhérents et

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

En effet, le besoin de financement a entraîné, parfois, des pratiques à la marge de la légalité, ayant eu pour conséquence d'accroître la dépendance des élus vis-à-vis des donateurs privés et de favoriser le développement des pratiques de corruption. La multiplication des scandales financiers liés au financement des partis politiques dans plusieurs pays entraînant la détérioration de l'image des partis politiques dont les agissements sont considérés comme préjudiciables à

la bonne gouvernance, contraires aux principes d'égalité et d'équité, et sources d'illégitimité des systèmes démocratiques, a conduit, progressivement, à l'expansion mondiale des règles de régulation du financement des partis politiques et, par la suite, à introduire à côté du financement privé un financement public selon des formes variées.

C'est ainsi que les législations relatives au financement public des partis politiques se sont développées dans toutes les régions du monde.

Dans l'espace francophone, la généralisation du pluralisme politique, la tenue d'élections compétitives, la mise en place de l'État de droit avec des institutions représentatives chargées de l'animation de la vie politique ont permis de mettre en exergue l'importance du rôle des partis politiques et la nécessité de réguler leur présence sur la scène publique nationale.

L'analyse entreprise dans le cadre de l'exercice d'observation et d'évaluation de la vie politique vise à examiner, pour l'ensemble des États et gouvernements, l'état de la question du financement des partis politiques. Elle s'inscrit de ce fait dans la dynamique d'identification et de compréhension des tendances générales qui conditionnent fortement la qualité des systèmes démocratiques.

LE POINT SUR LA RÉGLEMENTATION DU FINANCEMENT DES PARTIS POLITIQUES

Un nombre très significatif d'États et de gouvernements membres de la Francophonie s'est doté d'une législation encadrant le financement des partis politiques. Cette réglementation comporte des dispositions de nature constitutionnelle et/ou législative relatives aux partis politiques, des lois sur le financement des partis politiques et des campagnes électorales. Dans certains États, la réglementation concerne également des lois électorales lorsqu'elles prévoient des dispositions sur le financement des partis, des candidats et des campagnes électorales. Il importe également de mentionner les actes administratifs,

comme les décrets, les directives et les arrêtés qui ont une incidence directe ou indirecte sur la question du financement.

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

ENCADREMENT DU FINANCEMENT PRIVÉ

Constitué par les cotisations des militants et les dons de nature diverse, le financement privé est à l'origine l'unique moyen des partis politiques. Les cotisations apparaissent comme la source la plus démocratique du financement des partis politiques. À côté de ces cotisations, les partis disposent d'autres ressources internes résultant de recettes générées par diverses activités (journaux, publications, collectes de fonds à l'occasion de divers événements).

Bien qu'il soit très difficile de disposer de données comparatives sur la part que représente le financement privé dans les ressources des partis politiques, il est possible d'en déduire son importance en particulier dans les États qui ne consacrent pas un financement public direct ou qui limitent celui-ci uniquement à la prise en charge d'une partie des frais des campagnes électorales.

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

Indépendamment de la volonté de mettre en place un financement public des partis politiques, les États ont toujours cherché à réguler les relations entre les partis et l'argent en instaurant des règles encadrant strictement les dons aux partis politiques, et ce même en l'absence de tout financement public. Par exemple, la Suisse n'encadre pas, au niveau fédéral, le financement des partis qui ne reçoivent aucun financement direct de la part de l'État tandis que le Sénégal, qui se caractérise également par l'absence d'un financement public direct, encadre cependant les activités financières des partis politiques.

L'instauration de règles encadrant les dons aux partis politiques obéit à de nombreuses considérations. Il s'agit d'assurer l'équité entre les partis politiques en évitant qu'une absence de réglementation ne conduise à des distorsions entre les différentes formations politiques selon leur capacité à capter les dons privés, ce qui peut compromettre le principe d'égalité qui doit fonder la concurrence dans le cadre des compétitions électorales. La régulation du financement privé constitue également un moyen de réduire les inégalités dans la représentation des divers courants et opinions dans la société, en particulier dans les États marqués par une fracture importante entre les différentes couches sociales quant aux moyens d'accès à la scène politique.

L'intervention de l'État dans la réglementation des dons aux partis s'opère, d'une part, sous la forme de restrictions concernant le montant des dons autorisés et, d'autre part, sous la forme d'un strict encadrement de la nature des dons et/ou des donateurs admis.

En plus de la réglementation des dons, les législations sur le financement des partis politiques instaurent également des plafonds quant aux dépenses des campagnes électorales.

FINANCEMENT DE SOURCES ÉTRANGÈRES DES PARTIS POLITIQUES : CHOIX VARIÉS

	Interdit	Autorisé	Autorisé avec des limites
Albanie			•
Andorre	•		
Belgique		•	
Bénin			•
Bulgarie	•		
Burkina Faso		•	
Burundi			•
Cambodge	•		
Cameroun	•		
Canada	•		
Canada Québec	•		
Congo			•
Congo RD			•
Djibouti	•		
Dominique		•	
Égypte	•		
Ex-Rép. yougoslave de Macédoine	•		
France			•
Gabon	•		
Grèce			•
Guinée	•		
Guinée Bissau			•
Haïti			•
Laos		•	
Luxembourg		•	
Mali	•		
Maroc	•		
Maurice		•	
Moldavie	•		
Niger			•
Roumanie			•
Rwanda	•		
Sainte-Lucie		•	
Sao Tome et Principe		•	
Sénégal	•		
Suisse		•	
Tchad			•
Togo			•
Tunisie	•		

RÉGLEMENTATION DES DÉPENSES DES CAMPAGNES ÉLECTORALES

Les campagnes électorales constituent des moments privilégiés de la vie politique qui impliquent des dépenses importantes de la part des partis politiques en compétition. Dans certains cas, elles sont régies par des règles particulières en matière de financement. Le plafonnement des dépenses des campagnes vise à maintenir les dépenses électorales dans des proportions raisonnables, à assurer une certaine égalité entre les partis politiques et à prévenir les risques de pratiques de corruption liées à la recherche de financement dans le but de couvrir des dépenses immodérées, pouvant aller jusqu'aux pratiques d'achat de voix.

Dans les États ayant opté pour le financement public des campagnes électorales à travers le remboursement des frais engagés selon des seuils de score variables, le plafonnement des dépenses des campagnes participe de la stratégie de rationalisation des dépenses publiques car permettant de maîtriser le budget alloué aux campagnes électorales.

Les différentes législations énoncent les principes devant régir le financement privé des partis mais prévoient également des systèmes de contrôle et de sanctions.

SYSTÈMES DE CONTRÔLE ET SANCTIONS : ACTES DE TRANSPARENCE

La question du financement des partis politiques va de pair avec celle de la transparence dont dépend, dans une large mesure, la confiance des citoyens et leur engagement à participer au processus politique. Le besoin de transparence ne se pose pas seulement dans le cas du financement public.

En effet, la transparence du financement politique est une préoccupation largement partagée. Les différentes législations nationales visent à permettre à l'État de s'assurer du respect des règles prescrites, de renforcer la confiance du public vis-à-vis des formations politiques et de permettre un traitement égal des partis politiques par l'organe chargé du contrôle des comptes.

Les obligations des partis en matière de transparence se déclinent sous la forme de publication des recettes et des dépenses, de remise d'un rapport annuel à l'autorité compétente, de soumission au mécanisme de vérification des comptes par un organe de nature administrative ou juridictionnel selon les cas et, en cas d'infraction, au système de sanctions prévues par la loi, allant de l'amende à la dissolution du parti.

LE FINANCEMENT PUBLIC DIRECT DES PARTIS : UNE PRATIQUE DE PLUS EN PLUS RÉPANDUE

Le financement public consiste principalement en une dotation par l'État de sommes d'argent aux partis politiques ou aux candidats engagés dans les compétitions électorales, en guise de contribution aux dépenses entreprises par ceux-ci dans le cadre des activités courantes et des efforts de mobilisation en période électorale. Le financement public direct est une pratique récente dans la plupart des États de l'espace francophone.

OBJECTIFS DU FINANCEMENT

Le financement public direct vise plusieurs objectifs :

- Il s'agit d'abord de donner aux partis les moyens de remplir leurs missions dans un contexte de complexification de la vie politique induisant des coûts de plus en plus importants pour atteindre les électeurs et contribuer à leur mobilisation pour une grande participation politique, source de légitimité du système politique. Le financement public permet de compenser la diminution ou parfois la restriction ou l'interdiction des dons privés.
- Le financement public assure également à l'État la fonction d'arbitre en ce qu'il attribue, selon des règles prédéfinies, une allocation aux partis garantissant ainsi une égalité des chances entre les divers courants politiques.
- Enfin, le financement de l'État renforce le rôle et l'utilité publique des partis politiques dans l'exercice de l'une de leurs fonctions qui consiste à concourir à

l'expression des suffrages. Dans le même temps, ce financement permet de renforcer l'autonomie des partis vis-à-vis des contributeurs privés.

CRITÈRES D'ATTRIBUTION DES FONDS PUBLICS

Les modalités d'attribution des fonds publics aux partis varient d'un État à un autre. L'attribution peut se faire suivant une base de proportionnalité qui s'appuie sur des critères basés sur le soutien dont jouit le parti auprès des électeurs comme le nombre de voix obtenues ou le nombre de sièges au Parlement. Elle peut également se faire sur la base de l'égalité entre les candidats ou les partis engagés dans les élections.

Dans l'espace francophone, la tendance est plutôt un mélange des deux systèmes et parfois la législation opère une distinction entre les frais de fonctionnement des partis politiques et les financements destinés à couvrir les dépenses des campagnes électorales.

LES PRINCIPAUX CRITÈRES D'ATTRIBUTION DES FONDS PUBLICS

- L'existence du parti.
- La participation aux élections.
- Le score réalisé aux différents scrutins (pourcentage de voix obtenues qui peut donner lieu à remboursement des frais de campagnes électorales).
- Le nombre de sièges obtenus au Parlement (influence des systèmes électoraux par la traduction du nombre de voix en nombre de sièges).

La tendance qui se dégage est celle du financement basé sur le nombre de sièges qui est, dans certains cas, couplé avec le score réalisé par le parti.

L'usage du critère de nombre de sièges obtenus au Parlement pose la question du mode de scrutin adopté. En effet, même s'il est admis qu'il n'y a pas de mode de scrutin idéal, il reste que ce dernier a une

LES CRITÈRES DU FINANCEMENT PUBLIC DIRECT DANS L'ESPACE FRANCOPHONE

	Existence du parti	Participation aux élections	Score réalisé	Nombre de sièges obtenus
Albanie			●	●
Andorre			●	
Belgique				●
Bénin				●
Bulgarie				●
Burkina Faso		●	●	
Cambodge			●	●
Cameroun	●		●	
Canada			●	
Canada - Québec	●	●		●
Cap-Vert		●		
Congo				●
Congo RD			●	
Côte d'Ivoire			●	●
Djibouti				●
Égypte	●			●
Ex-Rép. yougoslave de Macédoine		●		
France			●	●
Gabon				●
Grèce			●	
Guinée		●	●	●
Guinée Bissau				●
Guinée Équatoriale	●	●		
Haïti		●	●	●
Luxembourg			●	●
Mali		●		●
Maroc			●	●
Maurice	●		●	●
Mauritanie			●	●
Niger				●
Roumanie			●	●
Rép. Centrafricaine			●	●
Rwanda		●	●	
Sénégal			●	●
Seychelles	●		●	●
Tchad				
Togo			●	
Tunisie	●			●

grande influence sur la répartition du financement public lorsque celui-ci repose sur le nombre de sièges. L'implication du mode de scrutin, de manière indirecte, comme critère de répartition des fonds publics doit également faire l'objet d'une attention. Comme le nombre de partis représentés au Parlement tend à se réduire lorsque les suffrages sont traduits en nombre de sièges, certains pays ont choisi un modèle mixte qui allie le nombre de voix et le nombre de sièges. Ce système a l'avantage de permettre l'accès des petits partis au financement public direct.

Le montant des aides est fixé par la loi elle-même ou par voie de décret gouvernemental. Dans certains pays, c'est un pourcentage du budget national. Il doit tenir compte du souci de ne pas faire dépendre le financement des partis à partir des seules ressources publiques et laisser une marge au financement privé.

Il s'agit d'éviter, en l'absence d'une assiette fixe prévue par la loi, que le financement public ne fasse l'objet d'ajustement discrétionnaire par l'administration sans tenir compte des principes d'égalité entre les partis politiques. Dans certains cas, le financement est facultatif car la législation elle-même conditionne l'effectivité de celui-ci aux capacités de l'État à s'en acquitter.

LES DÉFIS ET LES BONNES PRATIQUES DANS LE DOMAINE DU FINANCEMENT DES PARTIS

Les défis que les États et gouvernements membres de la Francophonie ont à relever dans le domaine de la régulation et du financement des partis politiques sont globalement de cinq ordres, notamment : l'accès à l'information sur ce sujet qui est susceptible de permettre un meilleur accès aux sources légales ; l'extension du principe de financement, certains pays ne l'ayant toujours pas accepté ou peinent à le mettre en œuvre ; le renforcement de la légitimité du principe du financement ; le respect des obligations de transparence par les partis politiques ; et les règles ou critères de la répartition des fonds et plus précisément la question de leur objectivité.

- **Le premier défi** qui se pose aux États dans le mécanisme et le processus du financement public des partis politiques demeure en effet l'accès aux sources légales en matière d'information. Et cela parce que, si dans certains pays les informations sur cette question sont disponibles et accessibles dans leur totalité, leur identification dans beaucoup de pays reste encore fastidieuse. Le manque d'informations suffisantes sur cette question constitue de ce fait une source de déficit démocratique et représente par ailleurs un obstacle à la compréhension et l'acceptation par les citoyens du principe même du financement public des partis politiques. Plusieurs pays ont développé des outils pour rendre l'information sur le financement à la fois disponible et transparente avec la création de sites Internet consultables par le public.

- **Le deuxième défi** porte sur les cas d'absence de tout financement public direct des partis politiques. En effet, l'exercice d'évaluation a permis de montrer que dans certains pays le financement public des partis politiques reste un objectif à atteindre, ce qui ne signifie pas une absence de réglementation concernant le financement.

- **Le troisième défi** porte sur la question de la légitimité du financement public des partis politiques. Le financement est apparu comme une conquête légitime et un élément du renforcement de la transparence de la vie publique dans beaucoup de pays. Cependant, dans des situations marquées par des difficultés économiques et sociales, le financement des partis politiques est parfois l'objet de critiques de la part de médias nationaux ou d'organisations de la société civile estimant que les priorités de l'État sont ailleurs.

- **Le quatrième défi** porte sur la capacité des partis politiques à respecter les obligations en matière de transparence et de publication des comptes prévues par la loi. Mais ce problème ne résulte pas uniquement du refus de certains partis politiques de se plier effectivement aux exigences de transparence auxquelles ils sont tenus à travers la publication de leurs comptes ou à leur soumission à bien d'autres procédures prévues par la loi. Il a également trait à la gestion administrative du mécanisme du financement, et en particulier la complexité des procédures prévues.

• **Le cinquième défi** porte sur les règles ou les critères de répartition des fonds publics. Il s'agit, d'une part, d'assurer le financement sur la base de critères objectifs comme le soutien dont bénéficient les partis

politiques au sein de l'opinion et, d'autre part, de permettre aux formations politiques, y compris celles qui ont récemment émergé sur la scène publique, de bénéficier d'un tel financement.

LES FEMMES DANS LA VIE POLITIQUE : TENDANCES AU NIVEAU DES PARLEMENTS FRANCOPHONES

Les femmes représentent une part très importante de la population mondiale, mais le constat de leur faible présence dans la sphère publique est largement partagé. Les États, la société civile et les organisations internationales se sont engagés à promouvoir leur participation dans tous les domaines de la vie sociale.

Au plan international, la dynamique visant à élargir et à renforcer leur présence dans la vie politique est nourrie par les nombreuses initiatives développées à cet effet par les Nations unies, les organisations régionales et les États. En effet, depuis la première Conférence internationale des femmes en 1975 à Mexico, puis l'adoption, en 1979, de la Convention pour l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes³, ensuite les engagements pris à l'occasion de la tenue de la quatrième Conférence mondiale de Beijing en 1995, en y ajoutant également l'adoption de la résolution 1325 du Conseil de sécurité des Nations unies sur le rôle des femmes dans la consolidation de la paix et de la sécurité en octobre 2000, des progrès remarquables ont été accomplis dans cette voie même si de nombreux obstacles continuent à persister sur le chemin de la pleine implication des femmes dans la vie politique.

La Francophonie, pleinement engagée dans ces initiatives a conforté, avec l'adoption de la Déclaration de Luxembourg dans le cadre de la Conférence des femmes de la Francophonie sur le thème « Femmes, pouvoir et développement » de février 2000⁴, les acquis et engagements souscrits lors de concertations tenues avant et après Beijing.

Le Symposium international Bamako + 5, tenu en novembre 2005, a demandé aux États de poursuivre leurs efforts pour assurer une plus grande représentation des femmes au sein des institutions nationales.

Au nombre de celles-ci, les Parlements nationaux constituent des lieux privilégiés pour observer et évaluer la participation des femmes à la vie politique dans l'espace francophone. Il importe de souligner d'emblée le rôle primordial de l'Assemblée parlementaire de la Francophonie (APF) qui, notamment à travers le Réseau des femmes parlementaires, a développé de nombreuses initiatives dans le domaine de la promotion des femmes en particulier dans le domaine politique. Le rapport 2006 sur l'état des pratiques de la démocratie, des droits et des libertés a bénéficié de la contribution du Réseau⁵ et le contenu de celle-ci

3. <http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/text/fconvention.htm>

4. http://www.francophonie.org/doc/txt-reference/decl_luxembourg_2000.pdf

5. http://apf.francophonie.org/IMG/pdf/2007_Rap_femmpolitique.pdf

EXTRAIT DE LA DÉCLARATION DE LUXEMBOURG ADOPTÉE EN FÉVRIER 2000

Concernant le « pouvoir »

Pour ce qui concerne la pleine et égale participation des femmes à la vie politique, économique, sociale et culturelle, il conviendra de prendre des mesures pour assurer :

- l'égalité juridique, la garantie des droits fondamentaux des femmes et l'élimination de la violence sous toutes ses formes à l'égard des femmes et des enfants, y compris la traite des êtres humains ;
- l'adoption des dispositions nécessaires en matière de formation, d'information et sur le plan législatif, pour favoriser l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et aux fonctions électives, et favoriser également la participation des femmes dans les instances consultatives, judiciaires, exécutives et administratives ;
- l'égale possibilité pour les femmes et les hommes de participer volontairement et de façon active et responsable à la vie des partis et mouvements politiques ;
- la création ou le développement des mécanismes institutionnels chargés de veiller à l'application des politiques en matière d'égalité entre les femmes et les hommes.

http://www.francophonie.org/doc/txt-reference/decl_luxembourg_2000.pdf

reste encore d'actualité tant en termes de progrès accomplis que de défis à relever.

Au quotidien, la Francophonie est pleinement engagée dans les activités visant à la mise en œuvre et au suivi des engagements en matière de promotion des

femmes. Et la programmation 2006-2009 a clairement dessiné les contours en faisant de l'égalité hommes-femmes, classée au titre des actions transversales, une priorité de l'ensemble des missions de la Francophonie⁶.

L'objectif de cette évaluation vise à dresser un premier état des lieux pour mesurer les efforts accomplis depuis le dernier rapport de 2006. Tous les États ne disposant pas de seconde chambre, il a paru plus judicieux de mener la comparaison sur la base d'un dénominateur commun que sont les chambres basses ou Assemblées nationales.

En 2008, selon une étude réalisée par l'Union interparlementaire, la présence des femmes dans les Parlements représente une moyenne mondiale de 18 %⁷. Ce qui représente un progrès par rapport aux années précédentes mais reste en deçà des attentes exprimées à Beijing.

En mai 2008, pour l'ensemble de l'espace francophone, la présence des femmes dans les chambres basses de l'ensemble des États et gouvernements membres tourne autour de 17 %. Ce qui constitue un progrès au regard des années précédentes, où ce taux était de 8 % en 1995, puis de 10 % en 2000 et de 15 % en 2006. Ces moyennes cachent quelques disparités mais soulignent tout de même des évolutions positives.

Il s'agit, dans un premier temps, de présenter un état des lieux de la présence des femmes au sein des Parlements en prenant comme référence les données des chambres basses (ou Assemblées nationales) sur la période 1995-2008 et de mettre en exergue les tendances qui se dégagent.

Dans un second temps, l'accent est mis sur l'analyse des facteurs influant sur la participation des femmes, y compris sur les nombreux défis qui continuent de peser sur leur implication dans la vie politique en privilégiant les facteurs institutionnels, tels que les sys-

6. http://www.francophonie.org/doc/programmes/2006_Programmation_OIF3.pdf

7. <http://www.ipu.org/pdf/publications/equality08-f.pdf>

tèmes électoraux avec les modes de scrutin variés appliqués aux élections législatives, les politiques de quotas et de parité mis en œuvre ainsi que les choix volontairement opérés dans certains États par les partis politiques en vue d'assurer une plus grande représentation des femmes au sein des institutions.

D'un point de vue méthodologique, l'étude s'est appuyée sur les ressources tant internes qu'externes. Il convient de mentionner les ressources de l'Assemblée parlementaire de la Francophonie (APF), de l'Union interparlementaire (UIP), des Nations unies, les ressources provenant des centres de recherche, des universités, des organisations de la société civile, notamment les associations des femmes. Les législations nationales (constitutions, codes électoraux, charte des partis, loi sur les quotas) ont également été utilisées.

LES GRANDES ÉVOLUTIONS ENREGISTRÉES SUR LA PÉRIODE 1995-2008

L'adoption de la Déclaration de Beijing, qui constitue l'aboutissement d'une série de concertations internationales en matière de promotion des femmes, marque un tournant dans la prise en compte de la dimension genre, à l'échelle mondiale, dans tous les domaines de la vie sociale, politique, économique et culturelle.

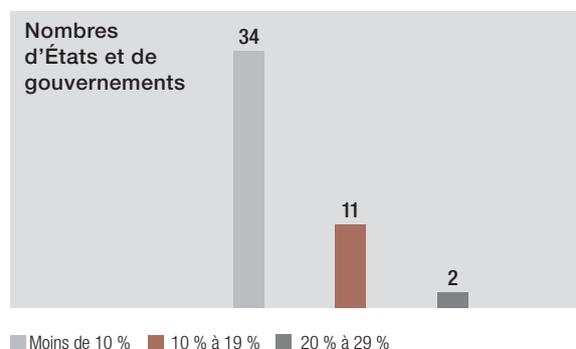
Pour assurer une visibilité des variations, les Parlements nationaux des États sont classés sous trois catégories, à savoir celles dont la représentation tourne autour de - 10 %, entre 10 et 19 % et entre 20 et 29 %. Pour la période 2006, une quatrième catégorie prenant en compte la fourchette supérieure à 30 % a été ajoutée. Les données de la période 2007-2008 prennent en compte toutes les élections législatives jusqu'au mois de mai 2008.

LES FEMMES DANS LES ASSEMBLÉES NATIONALES EN 1995

En 1995, année de l'adoption de la Déclaration de Beijing, le pourcentage de femmes dans les Assemblées nationales des États francophones tournait

autour d'une moyenne de 8 %. Par rapport à l'objectif de 30 % de femmes au Parlement, la proportion de femmes donnait les résultats suivants : 34 États étaient en dessous du seuil de 10 %, 11 États étaient dans un intervalle compris entre 10 et 19 % (Belgique, Bulgarie, Cameroun, Canada, Côte d'Ivoire, Guinée-Bissau, Rwanda, Sénégal, Suisse, Tchad, Vietnam) et 2 États entre 20 et 29 % (Luxembourg et Seychelles).

Présence des femmes dans les Assemblées nationales en juillet 1995



LES FEMMES DANS LES ASSEMBLÉES NATIONALES EN 2000

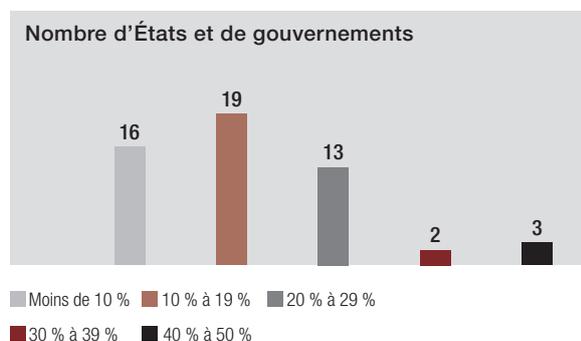
En 2000, soit cinq années après l'adoption de la Déclaration de Beijing et l'année de l'adoption de la Déclaration de Luxembourg, la représentation des femmes dans les chambres basses pour l'ensemble de l'espace francophone était d'environ 10 %. Ce qui représente un progrès de 2 % par rapport à la période de 1995. L'analyse détaillée des tendances de cette période indique une diminution des États où les femmes sont moins de 10 % au Parlement qui passent de 36 (1995) à 28 en 2000. L'évolution positive enregistrée concerne le Cap-Vert, la France, le Mali, Sainte-Lucie et la Tunisie. Un autre progrès est celui des États avec un taux compris entre 20 et 29 % qui passent de 2 à 6 en 2000 avec une évolution plus forte en Suisse, au Vietnam, en Belgique, à Monaco et au Laos.

LES FEMMES DANS LES ASSEMBLÉES NATIONALES EN 2006

En décembre 2006, l'évaluation du nombre de femmes dans les assemblées des 53 États et gouver-

nements membres confirme la tendance amorcée en 2000 et, dans certains cas, amplifie le nombre de pays dans lesquels les évolutions positives se sont déjà dessinées. D'abord, le nombre d'États avec moins de 10 % au Parlement passe de 28 (2000) à 16 (2006) tandis que celui des États ayant entre 10 et 19 % passe de 12 (2000) à 19 (en 2006) et celui dont le pourcentage va de 20 à 29 % augmente de 2 (en 2000) à 13 (en 2006). Le tableau ci-après dresse l'état des tendances en 2006.

Présence des femmes dans les Assemblées nationales en 2006

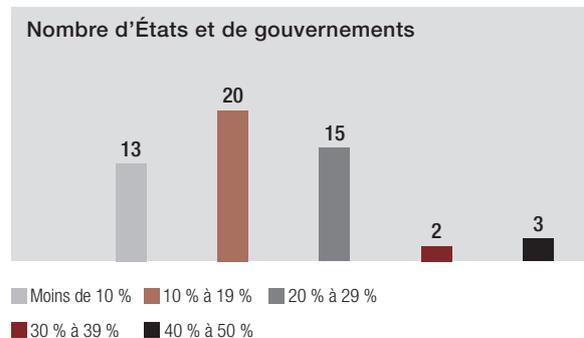


LES FEMMES DANS LES ASSEMBLÉES SUR LA PÉRIODE 2007-2008

En 2008, la présence des femmes dans les assemblées nationales de l'espace francophone est de 17 %, soit un point de moins que la moyenne mondiale établie par l'Union interparlementaire à 18 %. À cette période, 5 États et gouvernements disposent d'au moins 30 % de femmes au sein de la chambre basse de leurs Parlements. Il s'agit du Rwanda, de la Communauté française de Belgique, du Canada-Nouveau-Brunswick, de la Belgique et du Burundi. Le score du Rwanda, qui est de 48,8 %, le premier au monde selon le classement réalisé par l'Union interparlementaire s'explique très largement par le mode de scrutin adopté et qui favorise, suivant une démarche volontariste, la représentation des femmes.

En 2008, le nombre d'États et de gouvernements avec moins de 10 % de femmes au Parlement est passé de 16 à 13. La tendance observée en 2000 se confirme.

Présence des femmes dans les Assemblées nationales en 2008



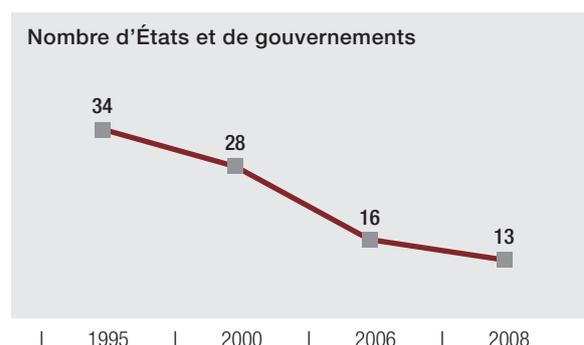
LES PRINCIPALES TENDANCES OBSERVÉES

Deux tendances majeures peuvent être observées durant la période allant de 1995 à 2008. Il s'agit, d'une part, du nombre de Parlements nationaux avec moins de 10 % de femmes et, proportionnellement, de l'augmentation de ceux dont le taux varie entre 10 et 30 %.

UNE TENDANCE À LA RÉDUCTION DU NOMBRE D'ÉTATS ET GOUVERNEMENTS OÙ LA PRÉSENCE DES FEMMES EST INFÉRIEURE À 10 %

De 34 en 1995, le nombre d'États en dessous des 10 % n'est plus, en 2008, que de 13. Cela signifie des progrès pour les femmes habitant dans 21 États francophones. Le tableau suivant indique bien la dimension des États où les femmes étaient peu représentées (moins de 10 %).

Assemblées nationales avec moins de 10 % de femmes



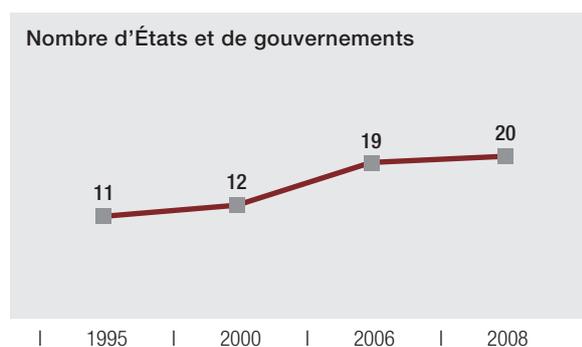
La baisse s'est accentuée durant la période 2000-2006 en raison notamment des réformes institutionnelles visant à assurer une meilleure représentation des femmes au sein des Parlements, elles-mêmes prises à la suite de la mobilisation des organisations de la société civile et des acteurs politiques.

UNE TENDANCE À L'AUGMENTATION DU NOMBRE D'ÉTATS ET GOUVERNEMENTS AVEC UN TAUX VARIANT ENTRE 10 ET 30 %

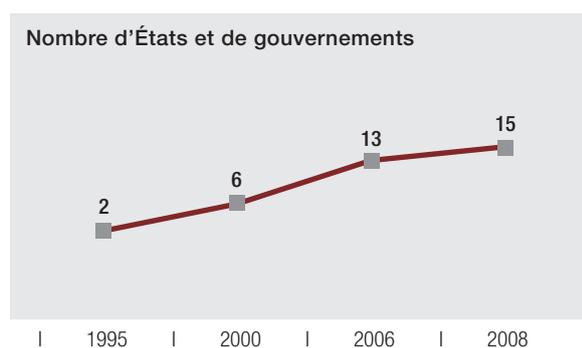
À la tendance décrite ci-dessus correspond une autre qui montre les progrès accomplis par les États par rapport au taux de présence des femmes dans les Assemblées nationales sur la période 1995-2008.

La tendance à l'accroissement des femmes au Parlement dans les États et gouvernements concerne aussi bien la catégorie de Parlement avec un taux allant de 10 à 19 % que les Parlements avec un taux de 20 à 30 %.

Assemblées nationales avec un taux de 10 à 19 % de femmes



Assemblées nationales avec un taux de 20 à 30 % de femmes



Si, en 1995, 11 États seulement avaient un taux de représentation féminine compris entre 10 et 19 %, en 2008, ils sont au nombre de 20. Mais la progression la plus importante concerne le nombre d'États et de gouvernements qui avaient un taux de 20 à 29 % qui est passé de 2 en 1995 à 15 en 2008.

Ces tendances s'expliquent par plusieurs facteurs qui peuvent être de nature sociale, culturelle, économique, politique ou institutionnelle. L'analyse s'attachera davantage aux facteurs institutionnels qui influencent la participation politique des femmes.

MÉCANISMES INSTITUTIONNELS ET POLITIQUES D'ÉLARGISSEMENT DE LA PARTICIPATION DES FEMMES

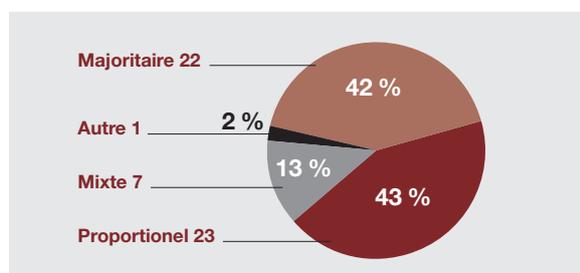
Si les systèmes électoraux ne sont pas forcément déterminés pour favoriser ou au contraire restreindre l'accès des femmes aux enceintes parlementaires, ils n'en produisent pas moins des effets sur celui-ci, comme le prouve la relation entre le taux de présence des femmes au Parlement et le type de mode de scrutin pour la désignation des membres des assemblées.

Contrairement aux modes de scrutin, les politiques de quotas et de parité, qu'elles soient d'origine constitutionnelle ou légale ou décidées volontairement au niveau des partis politiques, visent directement à augmenter la part de sièges pour les femmes.

INFLUENCE DES SYSTÈMES ÉLECTORAUX SUR LES DIFFÉRENTES TENDANCES : ANALYSE DES MODES DE SCRUTIN

Les modes de scrutin indiquent les modalités selon lesquelles s'effectue, dans le cadre des élections, la conversion des voix en sièges. La nature du mode de scrutin détermine la catégorie du système électoral. Ainsi, les systèmes électoraux peuvent être subdivisés en trois grandes familles : le scrutin majoritaire, le scrutin proportionnel et le scrutin mixte. Chaque famille est elle-même subdivisée en plusieurs variantes. Pour les commodités de la présentation, les

Répartition des modes de scrutin dans l'espace francophone



États seront classés selon ces trois grandes catégories. L'examen des systèmes électoraux des États et gouvernements membres de la Francophonie, en particulier les règles de désignation des membres des Parlements, indique qu'aucune tendance ne se dégage quant au choix de l'un ou l'autre grand système. En effet, 22 États adoptent le scrutin majoritaire, 23 la proportionnelle et 7 disposent du scrutin mixte.

Le rapport entre le pourcentage de représentation des femmes dans les Parlements nationaux (Assemblées) et le type de mode de scrutin indique que, dans les États avec un système proportionnel, ce taux est de 20 % tandis que dans les États avec un système majoritaire, ce taux est de 14 %.

Les analyses sur la question de la relation entre mode de scrutin et représentation des femmes s'accordent à reconnaître que le système proportionnel favorise davantage la représentation féminine aux postes électifs. Alors que dans le système majoritaire les partis ont tendance à mettre l'accent sur le candidat susceptible de gagner, dans le système proportionnel, la technique de la liste fait ressortir plutôt le parti et la diversité des candidats avec la présence des femmes qui apparaît comme un atout.

QUOTAS ET PARITÉ : COMMENT ASSURER UNE PLUS GRANDE PRÉSENCE DES FEMMES

Pour faire face à la sous-représentation des femmes dans tous les domaines et en particulier politique, des mesures spéciales ont été proposées aux États dans le cadre des initiatives internationales. Le pro-

gramme d'action de Beijing a encouragé les États à aller vers de telles mesures, parmi lesquelles les politiques de quotas.

Les quotas se traduisent par la définition d'un objectif sous la forme d'un pourcentage à atteindre en vue de compenser le déséquilibre créé par la faible présence des femmes au sein des institutions, notamment les Parlements nationaux. Les quotas sont prévus par la Constitution, la loi électorale ou bien décidés, de façon volontaire, par les partis politiques. Ces quotas peuvent porter uniquement sur les candidatures aux élections ou sur les sièges.

En 2008, dans l'ensemble des États et gouvernements membres de la Francophonie, on recense 9 États disposant d'un quota constitutionnel ou législatif. Si dans certains États comme le Niger ou la Mauritanie le quota est basé sur un nombre ou pourcentage minimum de sièges à l'Assemblée nationale devant être occupés par les femmes, en revanche, dans d'autres, il s'agit de sièges réservés comme au Rwanda et au Burundi.

Il importe de signaler également l'apparition du modèle de parité toujours dans le cadre de la volonté d'assurer une plus grande présence, mais fondée sur des réserves quant au système du quota en raison du risque qu'il présente de confiner les femmes dans une proportion qui ne correspond pas à leur poids réel au sein des sociétés.

La France a instauré la parité en 1999. La Constitution de 1958 a été révisée en vue de favoriser « l'égal accès des hommes et des femmes aux mandats électoraux et aux fonctions électives » (article 3), et de faire en sorte que « les partis et groupements politiques contribuent à la mise en œuvre de ce principe » (article 4). Au plan législatif, c'est la loi du 6 juillet 2000 qui instaure effectivement cette parité. Celle-ci impose aux partis politiques de présenter un nombre égal d'hommes et de femmes pour les élections régionales, municipales (dans les communes de 3 500 habitants et plus), sénatoriales (à la proportionnelle) et européennes. Elle prévoit aussi de pénaliser financièrement les partis ou groupements

OBSERVATOIRE DE LA PARITÉ ENTRE LES FEMMES ET LES HOMMES EN FRANCE

L'Observatoire de la parité entre les femmes et les hommes a été institué par le décret n° 95-1114 du 18 octobre 1995. Ses missions initiales de pôle d'information sur la situation des femmes étaient associées à une fonction de promotion de l'égalité entre représentants des deux sexes en amont de la législation, au travers de « programmes d'action spécifiques » et de l'élaboration de « recommandations et propositions de réformes ».

Ces dispositions réglementaires ont été complétées par le décret n° 98-922 du 14 octobre 1998. Tandis que les statuts de 1995 lui conféraient la mission d'« éclairer les pouvoirs publics ainsi que les acteurs politiques, économiques et sociaux dans leur décision », le décret de 1998 est plus explicite : l'Observatoire est dorénavant chargé sur saisine du Premier ministre de se prononcer, au regard des principes dont il assure la défense, sur les textes qui lui sont soumis. Lesdits principes directeurs ont également été précisés ; ils englobent désormais la prévention et la lutte à l'encontre des inégalités

entre hommes et femmes à tous les niveaux de la vie en société.

L'article 2 complété du décret du 18 octobre 1995 définit les missions de l'Observatoire de la parité entre les femmes et les hommes comme suit :

- centraliser, faire produire et diffuser, au besoin par des programmes d'action spécifiques, les données, analyses, études et recherches sur la situation des femmes aux niveaux national et international ;
- évaluer la persistance des inégalités entre les sexes et identifier les obstacles à la parité, notamment dans les domaines politique, économique et social ;
- émettre des avis sur les projets de textes législatifs et réglementaires dont il est saisi par le Premier ministre ;
- faire toutes recommandations et propositions de réformes au Premier ministre afin de prévenir et de résorber les inégalités entre les sexes et promouvoir l'accès à la parité.

<http://www.observatoire-parite.gouv.fr/index.htm>

politiques qui ne respectent pas le principe de parité lors de la désignation des candidats pour les élections législatives.

RÔLE DES PARTIS POLITIQUES : INSTITUTION DES QUOTAS VOLONTAIRES

Si les quotas fondés sur la loi ont l'avantage d'être obligatoires, en revanche, dans quelques États, les partis politiques ont choisi également d'instaurer volontairement des quotas quant à l'investiture des femmes aux postes électifs. Ce qui offre à la fois une

opportunité de mobilisation des femmes et peut servir d'exemple à suivre. Cette démarche participative est appliquée par plusieurs partis politiques dans certains États.

On peut citer l'exemple de partis politiques en Belgique, au Burkina Faso, au Cameroun, au Canada, en Côte d'Ivoire, en Guinée équatoriale, en France, en Grèce, au Luxembourg, en Ex.-République yougoslave de Macédoine, en Moldavie, au Maroc, au Niger, en Roumanie, au Sénégal, en Suisse et en Tunisie.

LA FEMME DANS LA VIE POLITIQUE : CONTRIBUTION DU RÉSEAU DES FEMMES PARLEMENTAIRES DE L'APF

Rapport de Mme Henriette Martinez, député (France), à l'occasion de la réunion du Réseau des femmes parlementaires de l'APF à Libreville en juillet 2007.

« Les partis politiques ont peu à peu pris conscience que les femmes constituaient une clientèle électorale importante, dont il importait de prendre en compte les préoccupations et qu'il convenait d'associer aux décisions. Pour autant, cette prise de conscience ne s'est pas toujours traduite par une augmentation significative des investitures accordées à l'occasion des élections, et la prééminence des hommes sur les mandats électoraux est encore bien réelle.

Ainsi, la proportion de femmes présentées par les partis politiques aux dernières élections variait de 8,2 à 37,6 % selon les pays. Ces écarts ne peuvent pas être mis sur le compte d'une pénurie de candidatures féminines, mais

d'une pratique différente d'un parti à l'autre puisque la majorité des réponses fait également état de disparités dans la présentation de candidates allant de 1 à 3 selon les formations politiques. De fait, l'accession des femmes aux mandats électifs ne figurait pas au programme des partis lors des dernières élections (7 réponses sur 22), ou n'était prévue que dans quelques-uns (8 réponses sur 22).

Par ailleurs, dans les pays où les campagnes sont financées par les partis politiques, les femmes ne bénéficient pas d'un soutien financier particulier ; il arrive que cette égalité de traitement pose problème dans la mesure où les femmes disposent souvent de ressources moindres et de réseaux de soutien moins étendus que ceux des hommes. »

http://apf.francophonie.org/IMG/pdf/2007_Rap_femmepolitique.pdf

LA DÉPÉNALISATION DES DÉLITS DE PRESSE DANS L'ESPACE FRANCOPHONE

L'Histoire a montré qu'une société politique et qu'un secteur médiatique libre ne peuvent exister l'un sans l'autre. Ce lien s'explique empiriquement par le fait que seul le libre-échange d'idées, d'opinions et d'informations permet à un débat public de prendre racine. Il garantit un processus ouvert de discussion et de décision indispensable au bon fonctionnement de la démocratie.

La liberté de la presse, consacrée par les grands textes de référence internationaux, est assurément

l'une des conditions à l'existence de la démocratie. Le contrôle ainsi exercé sur les dirigeants et leurs politiques, au nom du droit du public à être correctement informé, participe du nécessaire système de contre-pouvoirs. Cette liberté exercée par les journalistes recouvre certes des droits, mais implique également des devoirs.

De façon générale, parmi les éléments qui font l'objet d'une régulation dans la procédure légale de la grande majorité des pays, on trouve notamment : la

liberté de la presse, la liberté d'expression, la vie privée, la diffamation et les insultes, le droit de réponse, l'accès du public à l'information, la discrimination, la censure, les mineurs, la protection des sources, etc.

Pour autant, certains délits commis par voie de presse sont parfois considérés comme des infractions pénales, et donc susceptibles de peines d'emprisonnement contre les journalistes. Cette situation met potentiellement les autorités gouvernementales, les opérateurs économiques ou encore les responsables politiques en mesure de faire pression sur les médias et les journalistes. De nombreux exemples ont démontré que la criminalisation de ces délits pouvait avoir un effet négatif sur la liberté de la presse. En encourageant la censure des journalistes et des médias, la pénalisation fragilise la démocratie car elle peut conduire à limiter la liberté d'expression. Cela est d'autant plus vrai des pays où l'État de droit, encore fragile, doit être consolidé et où l'existence de contre-pouvoirs effectifs doit être encouragée.

C'est consciente du lien inextricable existant entre « démocratie » et « presse libre et responsable » que la Francophonie œuvre depuis près de deux décennies au renforcement des capacités des médias et à leur plus grand professionnalisme. Médias et journalistes, à l'instar d'autres acteurs de la société civile, ont en effet un rôle important à jouer au service du renforcement de l'État de droit et pour une vie politique apaisée au sein de l'espace francophone. Dans la Déclaration de Bamako, adoptée le 3 novembre 2000, les pays francophones, constatant que la démocratie exigeait entre autres le « droit à la liberté d'opinion et d'expression, notamment par voie de presse », ont solennellement pris l'engagement de « veiller au respect effectif de la liberté de la presse » par une évaluation permanente.

Parce que médias et journalistes peuvent œuvrer à la prévention des crises et des conflits, le Symposium international Bamako + 5, réuni en novembre 2005, a souhaité, pour le renforcement de leurs capacités, une « protection accrue de la liberté des médias, ayant pour corollaire l'affirmation de leur responsabilité ». Par la diffusion des valeurs de liberté, de tolérance et de paix, médias et journalistes contribuent à la

pacification politique et à l'enracinement de la culture démocratique. C'est en appelant à une plus grande participation des médias à la prévention des conflits que, dans leur Déclaration de Saint-Boniface (mai 2006), les États et gouvernements francophones ont pris en outre le soin de reconnaître la nécessité de garantir la liberté de la presse, affirmé le droit à la protection des journalistes et condamné la désinformation ainsi que toute incitation, par les médias, à la haine et à la violence.

Faisant écho à la demande des journalistes francophones – réunis à Ouagadougou pour les 36^e Assises de l'Union internationale de la presse francophone (UPF) – de voir l'ensemble des « États francophones abandonner les peines d'emprisonnement pour délit de presse », le Secrétaire général de la Francophonie, Abdou Diouf, a lancé en cette occasion un appel « à tous les francophones, afin qu'ils se mobilisent pour la dépénalisation des délits de presse », estimant que « le mouvement de la dépénalisation des délits de presse constaté dans certains pays doit s'accélérer ».

ÉTAT DES LIEUX DE LA DÉPÉNALISATION DANS L'ESPACE FRANCOPHONE

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

Un autre argument plaidant en la faveur de la dépénalisation de ces délits renvoie aux risques qu'une criminalisation de ces délits de presse fait courir au bon fonctionnement des sociétés démocratiques dans leur ensemble. On peut en effet considérer qu'elle participe d'une intimidation des individus et qu'elle réfrène ainsi les débats sur les affaires publiques importantes – contribuant de la sorte à pénaliser tout discours politique. C'est la raison pour laquelle

l'abandon de la juridiction pénale au profit de la juridiction civile pour ce type de délits pourrait permettre de gommer les conséquences dommageables qui ne manquent pas de se faire ressentir sur la liberté d'expression en général et sur la liberté de la presse en particulier. Par son effet dissuasif restreignant la tenue d'un débat libre et ouvert, la pénalisation de ces délits de presse peut altérer le bon fonctionnement de la démocratie.

Si les appels à la dépénalisation de tels délits de presse tendent à se multiplier à l'échelle de la Francophonie et à l'échelle internationale, et à être suivis d'effet, un large consensus existe sur la nécessité de maintenir le caractère criminel de certains autres délits commis par voie de presse ou par tout autre moyen de communication. Il en va ainsi de l'appel à la haine ou encore de l'incitation au crime de génocide, qui font l'objet de peines pénales les plus lourdes. L'appel à la violence, aux destructions, au vol, etc., fait également objet de consensus et continue d'être considéré comme un crime relevant d'une juridiction pénale. Il en va de même du cas particulier de la diffamation ou de l'injure touchant un individu ou un groupe, en raison de son appartenance à une race, une ethnie, une religion, etc.

Certains États, dans lesquels les peines d'emprisonnement pour délit de diffamation ou d'injure n'ont pas été abrogées, ne les appliquent pas dans la pratique. Cela étant, la problématique de la dépénalisation de tels délits de presse est dans ces États un sujet de préoccupation constante en même temps qu'une revendication dont se sont saisis de nombreux acteurs de la société civile (associations de journalistes et communicateurs, organisations de défense des droits de l'Homme, etc.), qui ne manquent pas une occasion de faire pression sur les autorités politiques. Ce plaidoyer, couplé à la tendance et aux appels à la dépénalisation à l'échelle internationale, pourrait y produire ses effets à court et moyen terme.

Parmi les autres délits de presse demeurant punis d'une peine d'emprisonnement, certains ne devraient pas non plus poser de problème de principe pour leur dépénalisation – à l'exemple du délit d'offense à la mémoire d'un défunt. Pour ce qui est du délit de diffusion de fausses nouvelles ou de diffusion d'informa-

tions affaiblissant l'État, le consensus sera plus difficile à obtenir tant il est vrai que les expériences malheureuses du Rwanda et de l'ex-Yougoslavie restent présentes à l'esprit de nombreux responsables politiques. Le plein exercice de leur indépendance par les juges apparaît ici comme la condition *sine qua non* d'une dépolitisation des jugements en ces matières et de la bonne administration de la justice.

À quelques rares exceptions près, les États francophones ont intégré dans leur législation pénale de multiples dispositions prévoyant de lourdes peines d'emprisonnement pour protéger l'État et la nation : on citera notamment les délits contre les autorités publiques, contre l'ordre constitutionnel, l'atteinte au crédit de l'État ou à l'intérêt national, au moral des armées, ou encore la rébellion, la sédition, etc. La fréquence de leur usage – en principe prévu pour des situations relativement exceptionnelles ou tout au moins peu fréquentes – tend à confirmer qu'on y recourt davantage dans certains États à des fins politiques *ad libitum* que pour statuer sur la réalité des infractions prévues par les textes. Le manque de définition claire des infractions concernées caractérise ce type de délits et ouvre la voie à une importante dose de subjectivité et d'interprétation qui pourra varier d'un juge à l'autre et en fonction du contexte politique. Les insuffisances et les handicaps dont souffrent encore certains appareils judiciaires de pays francophones font que n'est pas toujours au rendez-vous l'indépendance nécessaire pour juger sereinement et en toute objectivité ces délits.

Au total, l'essentiel des limites à la liberté d'expression ne doit se justifier que par le souci de protéger les droits de l'Homme.

LES PRINCIPAUX DÉFIS ET BONNES PRATIQUES : DÉPÉNALISATION ET VIE POLITIQUE APAISÉE

La dépénalisation des délits de presse, c'est particulièrement vrai en matière de diffamation, peut être propice à une meilleure transparence de l'action des autorités publiques en incitant les responsables à rendre des comptes ou à s'expliquer publiquement

sur certaines questions relevant de leurs attributions et intéressant la collectivité. Ce plus grand effort de transparence demandé aux élites politiques va dans le sens de la tenue d'un débat décripé, ouvert et sain, sur des enjeux importants. C'est là une condition à la bonne gouvernance démocratique de toute société, francophone ou non. Pour ce faire, deux préalables devraient idéalement être réunis. Le premier étant l'existence de lois garantissant l'accès des journalistes et de tous les citoyens à l'information publique et aux documents administratifs ; le second consistant en la reconnaissance du droit des journalistes de critiquer les actes publics et de dénoncer publiquement les éventuelles fautes commises par les détenteurs des fonctions, charges et pouvoirs publics qui pourraient être tentés d'en abuser.

Parmi les bonnes pratiques identifiables et qui mériteraient d'être généralisées, il faut distinguer celles qui relèvent de la sphère extrajudiciaire de celles qui ont trait à la loi ou à son application. Les premières se situent en amont de l'intervention du juge, qu'elles cherchent préventivement à éviter en responsabilisant davantage le journaliste. Les secondes concernent au contraire la législation et visent à ce que délit commis et peine infligée soient proportionnés, et que la charge de la preuve revienne au plaignant.

Comme palliatif aux procédures pénales ou civiles pour diffamation – ou tout au moins pour essayer d'éviter d'en arriver là –, il faudrait en amont encourager, dans les États qui s'engageraient dans cette voie, le développement de l'autorégulation et/ou la mise sur pied de mécanismes gérés par des autorités indépendantes (du type conseils de presse et de médiateur de presse), avec à leur tête des experts, chargés d'évaluer en toute impartialité la réalité des violations commises et de proposer des sanctions (blâme, interdiction temporaire d'exercer pour le journaliste fautif, retrait de la carte de presse...) ne conduisant pas à remettre en cause les valeurs essentielles sur lesquelles repose la liberté d'expression. De la même façon, dans les États où existent des instances de régulation de la communication indépendantes, celles-ci pourraient se voir confier, avec l'accord des deux parties, une médiation avant de porter le litige en justice – comme le prévoit par exemple la législation togolaise qui confie cette tâche à la Haute Autorité de l'audiovisuel et de la communication.

Par ailleurs, là où ils n'existent pas encore, les codes de bonne conduite des journalistes devraient être encouragés comme mesure préventive prioritaire. Enfin, la possibilité de recourir aux mécanismes « traditionnels » de droit de réponse ou de rectification devrait partout être encouragée comme mode de réplique adéquat à des allégations diffamatoires.

RECOMMANDATIONS

Au regard de tous les défis relevés dans le chapitre consacré à la vie politique apaisée, les recommandations peuvent être formulées relativement aux thématiques soulevées.

SUR LES DYNAMIQUES CONSTITUTIONNELLES

Les réformes constitutionnelles se multiplient dans l'ensemble de l'espace francophone. Elles ne sont pas seulement l'apanage des États du Sud. En dépit de la diversité des modèles politiques, les enjeux de ces réformes portent sur un fond commun de préoccupations, à savoir notamment : les modalités de partage du pouvoir, l'équilibre entre les institutions, la mise en place de nouvelles institutions, les réformes dans le domaine de la justice, le renforcement des législations en matière de sécurité. Au-delà des modalités techniques de mise en œuvre, le défi dans chacun des États est de trouver les meilleures formules pour assurer une large participation des citoyens. Dans ce domaine, les actions peuvent porter sur :

- L'appui aux initiatives nationales en matière de réforme des textes fondamentaux doit être développé en liaison avec l'ensemble des membres du réseau d'information et de concertation autour de la DDHDP et des instituts de recherche spécialisés dans le domaine constitutionnel. Ces appuis peuvent prendre la forme d'échange d'expériences et de bonnes pratiques.
- Le soutien aux initiatives visant à l'appropriation des textes fondamentaux par l'ensemble des acteurs

nationaux et des institutions notamment à l'occasion de l'organisation des processus électoraux dans les pays en transition et en sortie de crise, en prenant une part active dans le cadre de la coopération internationale multilatérale par la mise à disposition des riches expériences accumulées par la Francophonie en la matière, doit être poursuivi.

- L'intensification des échanges avec les organisations régionales et internationales sur les questions de réformes institutionnelles mérite une attention particulière. Tout en reconnaissant l'absence de modèle idéal en matière de Constitution, de nombreuses organisations, y compris la Francophonie, ont adopté des textes normatifs se référant explicitement à des valeurs communes et partagées sur le plan constitutionnel. À ce sujet, l'OIF peut initier une concertation entre les organisations internationales (Nations unies, Union africaine, Commission européenne, Organisation des États américains) en collaboration avec des institutions spécialisées pour mesurer les progrès accomplis dans ce domaine et les modalités d'un renforcement des actions de coopération mutualisée.
- La veille juridique et l'enrichissement des bases de données sur les textes fondamentaux dans le cadre du mécanisme d'alerte précoce et de prévention des conflits doivent être encouragés. Si les causes des crises et des conflits ne peuvent être réduites uniquement aux aspects institutionnels, il reste que des failles et autres fragilités constituent très souvent des points de cristallisation des tensions. Une meilleure approche de ces problématiques en amont permettra de prévenir les crises et, par la suite, de nourrir les réflexions pour des médiations préventives.

SUR LE FINANCEMENT DES PARTIS POLITIQUES

La question du financement est d'une importance cruciale pour la consolidation de la démocratie dans l'espace francophone. Il s'agit en particulier de :

- doter les États qui ne disposent pas d'une législation sur la régulation du financement politique d'une législation qui puisse couvrir tous les aspects du financement de la vie politique ;
- renforcer les capacités des partis en matière de transparence pour leur permettre de se conformer à la législation en vigueur. Des constats de la difficulté des partis à remplir leurs obligations en matière de réédition des comptes aux organes compétents et dans les délais impartis ayant été faits ;
- faciliter l'accessibilité de la législation à tous les acteurs de la vie politique. L'appropriation par les acteurs politiques et la société des règles du financement des partis contribuera à éviter les nombreux malentendus sur le financement des partis et de la vie politique. La mise en place, grâce aux nouvelles technologies de l'information, de bases de données sur toutes les ressources concernant le financement des partis est d'une grande importance. Les institutions nationales chargées de veiller au contrôle (Cours des comptes, commissions spécialisées, administration) devraient pouvoir publier les résultats de leurs travaux ;
- faciliter les échanges d'expériences au sein de l'espace francophone. Il s'agit de poursuivre et d'intensifier les actions dans ce domaine, avec le renforcement de la base de données et la collecte d'informations dans le cadre du groupe de travail sur les partis politiques en concertation avec tous les partenaires régionaux et internationaux travaillant sur des questions similaires.

SUR LA PARTICIPATION DES FEMMES À LA VIE POLITIQUE

La présence des femmes francophones au sein des Parlements a connu des progrès importants durant ces treize dernières années. La mobilisation des femmes pour changer la situation antérieure, la sensibilisation des pouvoirs publics et l'instauration de mesures, de mécanismes institutionnels, ont forte-

ment contribué à cette évolution. Le pourcentage de femmes dans les Parlements de l'espace francophone, qui est de 17 %, se situe dans la moyenne mondiale estimée en 2008 à 18 %.

Ces progrès enregistrés sont cependant inégalement répartis au sein des États et gouvernements. On note des disparités entre les différentes situations nationales même si la tendance générale est positive. D'importants progrès restent à réaliser. L'instauration de politiques de quotas et plus récemment la parité politique constituent des signes de la volonté de réaliser les objectifs fixés par la communauté internationale.

Dans ce domaine, il s'agit de :

- poursuivre les efforts en matière d'observation et d'évaluation de ces tendances entreprises au sein de l'espace francophone, notamment par le Réseau des femmes parlementaires en collaboration avec les Parlements nationaux, pour mieux agir dans le sens de la réalisation de l'objectif d'une participation des femmes dans la vie politique. Une bonne connaissance des tendances générales et des situations nationales permettra de continuer à adapter utilement et davantage la coopération de la Francophonie dans le domaine du renforcement de la place et du rôle des femmes dans la politique des États et gouvernements membres ;
- appuyer les initiatives de plaidoyer en faveur de l'instauration dans les États de politiques de quotas ou de parité, et apporter une assistance institutionnelle dans l'élaboration des législations pour les États qui le souhaitent ;
- encourager les efforts visant à un meilleur partage des bonnes pratiques à l'occasion des rencontres au niveau régional et international en valorisant les expériences nationales de participation politique des femmes et d'accès aux institutions tant au niveau des Parlements, de l'exécutif, de l'administration que des collectivités régionales et municipales ;
- renforcer le rôle des partis politiques en matière de promotion et de mise en œuvre des instruments nationaux et internationaux relatifs aux droits des femmes tant au sein des partis que dans la vie politique nationale ;

- soutenir et encourager les États et gouvernements à mettre en place des incitations financières au bénéfice des femmes impliquées dans les compétitions électtorales comme, par exemple, la réduction de la caution et d'autres mesures d'allègement financières.

SUR DE LA DÉPÉNALISATION DES DÉLITS DE PRESSE

Il convient de :

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

PROTÉGER LES JOURNALISTES EN SITUATION DE CONFLIT ARMÉ

« Au cœur des valeurs de la Francophonie figure la liberté de la presse, et toutes les atteintes à la mission des journalistes sont des attaques contre cette liberté fondamentale. »

Abdou Diouf, Secrétaire général de la Francophonie

Les médias sont une composante essentielle de tout système démocratique. L'évolution du climat international et les conditions dans lesquelles les journalistes doivent remplir leur fonction d'information, partout dans le monde, notamment dans des situations de conflit, s'est profondément dégradées ces dernières années. Un grand nombre d'entre eux sont tués, accidentellement ou de sang-froid, blessés, enlevés, agressés, intimidés, détenus. En 2007, selon la Fédération internationale des journalistes (FIJ), 171 employés des médias ont perdu la vie.

L'hécatombe se poursuit depuis le début de l'année 2008 : près de 40 journalistes ont déjà perdu la vie en exerçant leurs fonctions, soit près de deux par semaine.

Les dispositions du droit international humanitaire (DIH) sur le travail des journalistes dans les zones de conflit armé et de violence destinées à les protéger sont insuffisantes et méritent d'être complétées pour renforcer cette protection. En effet, un des principes essentiels sur lequel repose le DIH est la distinction entre civils et combattants. Or, dans les conflits actuels, cette distinction n'est plus respectée. De même, les mécanismes existants ne semblent pas efficaces pour sanctionner les violations du DIH et des dispositions particulières pour renforcer son application semblent nécessaires.

De nombreuses associations se mobilisent et multiplient les propositions visant à réduire les risques auxquels le personnel des médias est exposé dans les zones de conflit. Elles appuient les initiatives qui rappellent aux gouvernements leurs obligations résultant du droit international et des législations nationales en la matière. Le Comité international de la Croix-Rouge (CICR) et la Commission des droits de l'Homme des Nations unies ont également engagé depuis plusieurs années un travail important sur cette question.

Face à l'insécurité croissante qui frappe à travers le monde les journalistes et les professionnels des médias, le Conseil de sécurité des Nations unies, rappelant aux États leurs obligations inscrites dans le droit international, a aussi adopté, le 23 décembre 2006, à l'initiative de la France et de la Grèce, deux États membres de la Francophonie, une résolution sur la protection des journalistes opérant dans les zones de guerre. La résolution réaffirme la nécessité de prévenir les actes de violence à l'encontre des journalistes et de juger les auteurs de ces violences quand elles n'ont pu être empêchées.

En mai 2007, à l'occasion de la Journée mondiale de la liberté de la presse, l'UNESCO a organisé une conférence internationale sur la sécurité des journalistes et la lutte contre l'impunité à Medellin (Colombie). Dans ce cadre, quelque 200 professionnels de médias du monde entier ont adopté une déclaration posant les bases de tout un éventail de mesures visant à améliorer la sécurité des journalistes et à punir les crimes commis contre ces derniers. Elle demande en outre aux États de tenir les engagements pris dans la résolution 29 de la Conférence générale de l'UNESCO de 1997 en vue de combattre l'impunité concernant les crimes contre les journalistes et la résolution 1738, adoptée en décembre 2006 par les Nations

unies, touchant au statut des journalistes.

Pour l'Organisation internationale de la Francophonie (OIF), le droit à l'information et la liberté de la presse font l'objet d'un engagement formel de ses États et gouvernements, puisqu'ils figurent explicitement dans la Déclaration de Bamako de novembre 2000 et dans la Déclaration de Saint-Boniface de mai 2006.

C'est conscient du lien inextricable existant entre « démocratie » et « presse libre » que le Secrétaire général de la Francophonie Abdou Diouf rappelle que, « du fait de l'insécurité croissante qui frappe les journalistes et les professionnels des médias, il est essentiel que notre organisation réaffirme, notamment dans des situations de crise et de conflits armés, la nécessité de prévenir les actes de violence à l'encontre des journalistes et de juger les auteurs de ces violences quand elles n'ont pu être empêchées ».

Dans ce contexte, l'OIF plaide pour qu'une véritable protection des journalistes, qui seule donne son sens à la réaffirmation de la liberté de la presse, puisse voir le jour. Dans l'exercice de leur métier, tous les journalistes doivent bénéficier d'une garantie internationale de leur liberté d'aller et de venir et de leur liberté d'exprimer, en direction de l'opinion publique, les informations qu'ils ont collectées, sans qu'ils puissent faire l'objet de menaces ou sans qu'on puisse chercher à les impressionner pour les influencer.

La Francophonie poursuit son action dans ce sens et renforce les échanges et le dialogue entre les journalistes, les organisations de médias, les ONG, les gouvernements, les forces militaires et de sécurité, afin que des mesures concrètes, pour réduire les risques auxquels les journalistes sont quotidiennement confrontés, puissent être rapidement promues.

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

Consacré à Bamako par la Déclaration du 3 novembre 2000, le concept d'impératif démocratique dans toutes ses dimensions, a connu ses prémices une décennie auparavant. En effet, réunis à Dakar pour le III^e Sommet de la Francophonie en mai 1989, les chefs d'État et de gouvernement avaient fait du concept fédérateur de l'État de droit le thème de leur rencontre, marquant ainsi l'engagement de l'Organisation dans l'accompagnement des processus démocratiques en cours dans de nombreux pays. C'est à partir de ce concept aussi que la Francophonie a déployé la démarche intégrée qui traduit sa spécificité, illustrée par le Plan d'action francophone en faveur de la justice, de l'État de droit, des droits de l'Homme et du développement, adopté au Caire en novembre 1995. Le rôle précurseur de la Francophonie dans ce domaine est significatif, dans la mesure où elle a posé le principe selon lequel c'est par la démocratie que se fortifie et se consolide le lien entre justice et droits de l'Homme.

Le quatrième engagement fondamental de Bamako, « pour la promotion d'une culture démocratique intériorisée et le plein respect des droits de l'Homme », confirmé à Saint-Boniface en 2006, en y intégrant les enjeux de la sécurité humaine, et par la Déclaration de Paris, adoptée en février 2008 par la IV^e Conférence des ministres de la Justice francophones, est donc la résultante d'un projet politique ambitieux qui ne demande qu'à être incarné dans les faits. Cela implique l'appropriation par les États francophones des normes internationales relatives aux droits de l'Homme et au droit international humanitaire, mais aussi la recherche d'une coopération renforcée pour pleinement mettre en œuvre ces engagements, sur le plan interne, dans le cadre des instances internationales comme au sein de l'OIF.

Commencée dans le premier rapport en 2004 et approfondie dans le deuxième en 2006, l'évaluation des pratiques de la démocratie, des droits et des libertés dans l'espace francophone, objet du présent rapport, est une exigence du Programme d'action de Bamako, adopté en 2002 à Beyrouth par la IX^e conférence des chefs d'État et de gouvernement. Cette évaluation conduite à des fins de prévention doit permettre de définir les mesures les plus appropriées en matière d'appui à l'enracinement de la démocratie, des droits et des libertés, et d'apporter aux États et gouvernements qui le souhaitent l'assistance nécessaire dans ces domaines.

Sur le plan méthodologique, ce troisième rapport se fonde sur les acquis des précédents rapports dans la

compilation des sources officielles – issues notamment des travaux des Nations unies – et la présentation synthétique de données souvent dispersées. Mais ce tableau d'ensemble vise une plus grande lisibilité, afin de faciliter son utilisation pratique comme « tableau de bord » pour les responsables de la Francophonie. À l'analyse quantitative et qualitative pays par pays, qui garde l'immense mérite de l'objectivité, il a été préféré une orientation synthétique, mettant en exergue les trois points ci-après :

Les engagements internationaux dans le domaine des droits de l'Homme.

Sur la base du paragraphe 21 de la Déclaration de Bamako, il s'agit d'un souci permanent de l'OIF d'inciter ses membres à adopter l'ensemble des instruments juridiques relatifs aux droits de l'Homme. Cependant, la démarche se fonde dès le départ sur la conviction que la ratification de ces instruments n'est pas une fin en soi et que les engagements internationaux et les principes constitutionnels, les garanties internationales et régionales, et les garanties internes se complètent et se renforcent dans un État de droit. Autrement dit, la ratification des instruments internationaux n'est qu'un premier pas qui doit être suivi, le cas échéant, par l'incorporation des engagements assumés dans le droit interne, y compris par l'adoption de lois d'adaptation, puis par la mise en œuvre effective de ces obligations par les pouvoirs publics, sous la garantie des juges nationaux.

Dans cette perspective, en tenant compte du critère d'effectivité des engagements internationaux, l'observation et l'évaluation visent à suggérer des priorités

pour les divers pays concernés, à commencer par la recherche des obstacles, de caractère juridique ou non, qui freinent la ratification universelle et l'application effective des traités internationaux, conformément à la Déclaration et au programme d'action de la Conférence mondiale de Vienne de 1993. À cet égard, deux étapes récentes méritent être soulignées. D'une part, le relevé de conclusions sur le renforcement de la coopération entre l'OIF et le HCDH du 25 septembre 2007 qui vise à développer les initiatives communes en matière de sensibilisation, de formation et d'appui. D'autre part, la réforme du Conseil des droits de l'Homme, qui prévoit un examen périodique universel (EPU) sur la base des engagements internationaux des États membres mais aussi des « promesses » présentées en vue de leur élection. Le rôle d'accompagnement de l'OIF doit permettre de mettre en relief et d'encourager les bonnes pratiques afin de faciliter la préparation, la présentation et le suivi efficace de l'EPU.

Les priorités spécifiques. Dans le cadre de cette vision d'ensemble des droits de l'Homme, universels et indivisibles, qui écarte la sélectivité comme les doubles standards, il a semblé utile de mettre l'accent sur certaines priorités ou certains enjeux. Pour ce faire, c'est la recherche de la valeur ajoutée de la Francophonie qui a servi de fil conducteur, en tenant compte des travaux en cours ou des débats récemment ouverts au sein des Nations unies. Forte de ses valeurs de solidarité internationale, l'OIF devrait être à même de porter des interrogations de fond, transcendant les clivages habituels, pour renforcer le cadre juridique d'une « mondialisation à visage humain ».

La protection des personnes migrantes est l'exemple de sujet sur lequel la Francophonie peut contribuer à l'édifice d'une gouvernance mondiale, du fait de la nature spécifique de ce droit et de ses destinataires. L'objectif de Bamako de veiller au respect de la dignité des personnes immigrées et à l'application des dispositions pertinentes contenues dans les instruments internationaux les concernant a été rappelé à Ouagadougou, conforté à Saint-Boniface et réaffirmé à Bucarest, notamment sous l'angle du dialogue des cultures et des civilisations, en tant que facteur de rapprochement et de connaissance mutuelle entre peuples héritiers d'une civilisation humaine universelle

et en perpétuel enrichissement. L'observation des pratiques en matière de droit culturel dans l'espace francophone contribue à enrichir le débat, d'autant plus que la Francophonie a naturellement vocation à intégrer la dimension culturelle dans son approche de la démocratie et des droits de l'Homme, en mettant en exergue le lien entre universalité et diversité.

La protection des données personnelles et les difficiles tentatives de régulation internationale, face à l'essor rapide des nouvelles technologies, semblent illustrer la difficulté de trouver des réponses et réactions dont le droit dispose, comme outil de régulation sociale, dans le respect des droits de l'Homme et des libertés individuelles. Dans la Déclaration de Ouagadougou adoptée en 2004, les États de l'espace francophone sont convenus d'attacher une importance particulière à la protection des libertés et droits fondamentaux de la personne, notamment de la vie privée, dans l'utilisation des fichiers et traitements des données à caractère personnel. Ils ont par ailleurs appelé à créer ou consolider les règles assurant cette protection, et encouragé la coopération internationale entre les autorités indépendantes chargées dans chaque pays de contrôler le respect de ces règles. C'est donc par conviction que les chefs d'État et de gouvernement ayant le français en partage ont marqué à Bucarest leur intérêt pour l'examen de l'opportunité d'élaborer un instrument international garantissant le droit des personnes à la protection des données à caractère personnel.

Une troisième priorité s'impose, celle des générations futures. À la veille du vingtième anniversaire de la Convention internationale sur les droits de l'enfant, la Francophonie se propose de placer ces droits parmi les priorités de son action, dans tous les domaines, prolongeant ainsi la réflexion entamée avec la Déclaration de Saint-Boniface dans le domaine des conflits armés.

Les perspectives et recommandations. L'analyse des situations sur le terrain a permis de mettre en évidence des bonnes pratiques qu'il convient de partager et des recommandations adressées tant à l'OIF et à ses réseaux qu'aux États membres et à leurs institutions.

ENGAGEMENTS INTERNATIONAUX DES ÉTATS MEMBRES DE LA FRANCOPHONIE DANS LE DOMAINE DES DROITS DE L'HOMME

La garantie sur le plan interne du respect des droits de l'Homme est généralement la résultante d'un engagement international contracté par l'État. C'est pourquoi les États membres de l'OIF, à Bamako, ont fait de la ratification des principaux instruments internationaux et régionaux relatifs aux droits de l'Homme un des objectifs du quatrième axe majeur de l'exigence démocratique. Cependant, les droits proclamés n'ont de sens que s'ils sont effectifs. C'est aussi pourquoi la Déclaration de Bamako précise qu'il faut « 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'évaluation du niveau d'engagement des États francophones et de la mise en œuvre effective des droits ainsi protégés indique une certaine progression qui, on l'espère, pourrait être améliorée par l'aspect novateur de la réforme du Conseil des droits de l'Homme, et notamment l'examen périodique universel (EPU).

ÉTAT DES RATIFICATIONS ET DES PRATIQUES OBSERVÉES

De l'observation des pratiques des États en matière de droits de l'Homme, il résulte le constat de la nécessité de poursuivre les efforts entrepris tant au niveau des droits civils et politiques qu'à celui des droits économiques, sociaux et culturels. Ce bilan mitigé des pratiques est atténué par de réelles avan-

cées dans le nombre de ratifications et de signatures, en dépit du rythme moins soutenu eu égard aux ambitions affichées à Bamako.

UNE PROGRESSION LENTE DES RATIFICATIONS

Depuis le précédent rapport de l'Observatoire, des évolutions significatives sont intervenues dans les engagements internationaux des États francophones. La marche progressive vers la ratification universelle des traités relatifs aux droits de l'Homme a franchi de nouvelles étapes, conformément à la Déclaration et au Programme d'action de la Conférence mondiale de Vienne de 1993. En Francophonie, cette évolution est tempérée par le nombre restreint d'États concernés, la lenteur des ratifications certainement due au défaut de volonté politique ou au complexe processus de ratification des traités internationaux. Parfois, les États omettent de donner une pleine mesure aux engagements contractés en ignorant purement et simplement les mécanismes de suivi.

À ce stade, dans un souci de lisibilité, n'ont été recensés que les « traités internationaux de base », qualifiés comme tels par le HCDH, aujourd'hui au nombre de neuf, ainsi que leurs protocoles additionnels. Mais il faut rappeler le caractère arbitraire de cette qualification qui laisse de côté des instruments essentiels en matière d'interdiction de l'esclavage et de la traite des

êtres humains, dans le cadre de l'ONU, sans parler des conventions conclues sous les auspices d'autres organisations internationales, comme l'OIT ou l'UNESCO.

Un niveau d'engagement à améliorer

Entre le 1^{er} janvier 2006 et le 1^{er} mai 2008, 76 signatures et 47 ratifications ont été enregistrées. Si la signature est une première étape vers la manifestation formelle du consentement de l'État à être lié, elle n'emporte aucune obligation de ratifier. Le nombre de signatures est donc à relativiser même s'il peut constituer un indicateur de l'évolution future des ratifications. D'autre part, les signatures sont conséquentes à l'égard des deux plus récentes conventions ouvertes à la signature en 2007 – la Convention contre les disparitions forcées et la Convention sur les droits des personnes handicapées – créant une dynamique collective dont il faut se féliciter, mais elles restent marginales à l'égard des conventions et protocoles plus anciens. C'est particulièrement le cas pour les droits civils et politiques, qu'il s'agisse des deux protocoles au Pacte ou à la Convention contre la torture et son protocole.

La mobilisation des États de l'OIF sur les deux nouvelles conventions est positive mais demande à être confirmée eu égard au nombre encore restreint de ratifications. La Convention contre les disparitions forcées avait fait l'objet d'une seule ratification francophone (au 1^{er} mai 2008), la Convention sur les personnes handicapées de 5 ratifications et son protocole additionnel établissant un contrôle sur plainte de 3 ratifications.

L'absence de ratification de ces conventions n'est pas significative en raison de leur nouveauté et de la lenteur des procédures internes – s'agissant d'engagements particulièrement complexes impliquant des transpositions législatives dans de nombreuses branches du droit –, mais il serait opportun d'appuyer l'élan donné par les nombreuses signatures, afin qu'il débouche sur des ratifications, avec des séminaires thématiques de sensibilisation, mais aussi la prépara-

tion de « lois types » pour favoriser la transposition de ces traités en droit interne.

Avec les 47 ratifications enregistrées entre le 1^{er} février 2006 et le 1^{er} mai 2008, la moyenne est d'une ratification par État. Cette donnée serait satisfaisante en termes de flux si elle correspondait effectivement à une ratification par État. Cependant, trois États accaparent à eux seuls un tiers des ratifications. Il s'agit de l'Albanie (6), d'Andorre (5) et de la Moldavie (5). Ces trois pays sont par ailleurs européens, région dans laquelle existe déjà un maillage juridique dense de protection des droits. Les États européens totalisent 21 ratifications.

Les ratifications des pays non européens traduisent une certaine distinction entre les droits politiques et les autres. Le Bénin excepté qui a ratifié la Convention contre la torture et son protocole ainsi que le Sénégal qui a ratifié ce dernier, l'ensemble des autres États n'a ratifié que des instruments de protection catégorielle : Burkina, Égypte, Gabon, Guinée, Laos, Mauritanie, Tunisie, Vanuatu pour ne citer que les États qui ont au moins deux ratifications.

De ce qui précède, on relève un statu quo sur les instruments relatifs aux droits politiques pour les États non européens, notamment les protocoles visant des mécanismes de garantie, et un progrès mesuré sur la protection des personnes vulnérables avec notamment une percée du protocole sur la vente d'enfants avec 12 nouvelles ratifications.

Toutefois, de nombreux textes encore trop négligés permettraient d'améliorer sensiblement le niveau d'engagement des États membres de l'OIF. Il s'agit en particulier des premier et deuxième protocoles au Pacte relatif aux droits civils et politiques, du protocole à la Convention contre la torture, de la Convention sur les travailleurs migrants et du protocole additionnel à la Convention sur la protection des femmes contre les discriminations. Certains touchent des questions de fond, les autres visent à renforcer les mécanismes de protection.

	Signatures		Ratifications															
	S	R	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16
Albanie	0	6		R	R		R	R		R						R		
Andorre	2	5	R	R	R	R					R						S	S
Belgique	3	1					S	S								R	S	S
Bénin	2	2				R	R			S			S				S	S
Bulgarie	1	1											R				S	
Burkina	3	2					S	S							R	R	S	S
Burundi	3	1						S		S			S		S	R	S	S
Cambodge	2	1		S			R			S			S				S	S
Cameroun	1	0						S							S	S		
Canada	1	0															S	
Cap-Vert	2	0						S									S	
Comores	2	1				S		S		S						R	S	
Congo	3	0						S									S	S
Côte d'Ivoire	2	0															S	S
Djibouti	3	0									S				S	S		
Dominique	1	0															S	
Égypte	0	2													R		R	
France	2	1		R			S	S									S	
Gabon	2	2					S	S		S					S	R	R	S
Grèce	1	1														R	S	
Guinée	0	2					S										R	R
Guinée Bissau	0	0	S	S	S	S				S	S		S		S	S		
Guinée équa.	0	0																
Haïti	1	0						S							S	S		
Laos	1	3	S						R						R	R	S	
Liban	3	0						S							S		S	S
Luxembourg	3	0					S	S								S	S	S
Ex-Rép.youg.de Macédoine	3	0					S	S									S	
Madagascar	3	0					S	S				S					S	S
Mali	1	2						S									R	R
Maroc	2	0						S									S	
Maurice	2	0										S		S	S	S	S	S
Mauritanie	0	2								R						R		
Moldavie	2	5		R	R		R	S				R				R	S	
Monaco	1	0						S								S		
Niger	3	0						S									S	S
Rép. Centraf.	2	0															S	S
RD Congo	0	0																
Roumanie	1	0					S										S	
Rwanda	0	0																
Sainte-Lucie	0	0																
Sao Tome & Pr.	0	0	S	S	S	S			S	S	S		S					
Sénégal	3	1					R	S									S	S
Seychelles	2	0										S		S	S	S	S	S
Suisse	1	1					S					S			R			
Tchad	1	0						S										
Togo	0	0					S			S								
Tunisie	1	2						S									R	R
Vanuatu	3	3	S					S				R		R	R	S		
Vietnam	1	0															S	

Engagements internationaux

Le tableau montre les progrès accomplis par chaque Etat durant ces deux dernières années et le chemin qu'il reste à parcourir. Les signatures (S) et ratifications (R) apparaissent dans les cases grises. Les cases rouges montrent les instruments qui ne sont pas encore ratifiés. Le « S » signifie que l'instrument, non ratifié, a été signé avant 2006. Les cases blanches indiquent que l'instrument a été ratifié avant 2006.

- 1 • PIDCP : Pacte international relatif aux droits civils et politiques
- 2 • 1^{er} Pr. PIDCP : 1^{er} Protocole au Pacte relatif aux droits civils et politiques
- 3 • 2^e Pr. PIDCP : 2^e Protocole au Pacte relatif aux droits civils et politiques
- 4 • CAT : Convention contre la torture
- 5 • Pr. Ad. CAT : Protocole additionnel à la Convention contre la torture
- 6 • CDF : Convention internationale pour la protection de toutes les personnes contre les disparitions forcées
- 7 • PIDESC : Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels
- 8 • CTM : Convention sur les droits des travailleurs migrants
- 9 • CIEDR : Convention pour l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale
- 10 • CEDEF : Convention pour l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes
- 11 • Pr. Ad. CEDEF : Protocole additionnel à la Convention pour l'élimination des discriminations à l'égard des femmes
- 12 • CIDE : Convention sur les droits de l'enfant
- 13 • Pr. conf. : Protocole concernant l'implication d'enfants dans les conflits armés à la Convention sur les droits de l'enfant
- 14 • Pr. vente : Protocole concernant la vente d'enfants, la prostitution des enfants et la pornographie mettant en scène des enfants à la Convention sur les droits de l'enfant
- 15 • CPH : Convention sur les personnes handicapées
- 16 • Pr. Ad. CPH : Protocole additionnel à la Convention sur les personnes handicapées

UN SUIVI À RENFORCER : LES RAPPORTS PÉRIODIQUES

De nombreux instruments internationaux prévoient des mécanismes de suivi des engagements de l'État sous la forme de rapports périodiques à présenter par ce dernier, dans lesquels seraient indiquées les mesures prises pour rendre effectifs ses engagements. Il existe actuellement 7 comités d'experts indépendants (bientôt 9) chargés du suivi des engagements, sur la base de l'examen périodique des rapports nationaux. Cette pratique, qui nécessite d'être bien préparée sur le plan interne, doit déboucher sur un « dialogue constructif » avec le comité qui adopte des observations finales que l'État concerné doit prendre en considération de bonne foi. Mais, comme le montre le tableau ci-contre, certains États de l'OIF n'ont rendu aucun rapport depuis l'origine. Les retards dépassent parfois vingt ans.

SUIVI DES RAPPORTS PÉRIODIQUES

	PIDCP	CAT	PIDESC	CTM	CIEDR	CEDEF	CDE
Albanie	2008	2007	2009	2007	2007	2003	2009
Andorre	2007	2007	•	•	2007	2002	2003
Belgique	2008	2011	2010	•	2011	2002	2007
Bénin	2008	2011	2011	•	2002	2005	2011
Bulgarie	1994	2008	1999	•	1998	1995	2010
Burkina Faso	2000	2000	2000	2005	1997	2008	2007
Burundi	1996	2008	1992	•	1998	1997	1997
Cambodge	2002	1997	1994	•	1998	2005	1999
Cameroun	2003	2004	2001	•	1998	1999	2000
Canada	2010	2008	2010	•	2009	2003	2009
Cap-Vert	1994	1993	1995	2004	2006	1982	1999
Comores	•	•	•	•	2005	1995	2000
Congo	2003	2004	1990	•	1989	2003	2010
Côte d'Ivoire	1993	1997	1994	•	2006	1997	1998
Djibouti	2004	2003	2004	•	•	2000	1998
Dominique	1994	•	1995	•	•	1982	2006
Égypte	2004	2004	1995	2008	2006	2002	2002
France	2011	2008	2011	•	2008	2005	2011
Gabon	2003	2001	1990	•	1999	2004	2001
Grèce	2009	2009	2009	•	2003	20--	2000
Guinée	1994	1990	1990	2004	2000	1995	1997
Guinée Bissau	•	•	1994	•	•	1986	1997
Guinée équa.	1988	2003	1990	•	2003	2005	2009
Haïti	1996	•	•	•	2000	1982	2007
Laos	•	•	2009	•	2007	2006	1998
Liban	1999	2001	1995	•	2006	2006	2008
Luxembourg	2008	2011	2008	•	2007	2006	2010
Ex-Rép. yougoslave de Macédoine	20--	20--	2008	•	2010	2007	2000
Madagascar	2009	2007	20--	•	2008	1994	2008
Mali	2005	2000	1990	2009	2005	2006	2012
Maroc	2008	2006	2009	2004	2006	2002	2009
Maurice	2010	2002	1995	•	2001	2009	2011
Mauritanie	2006	2005	2007	2008	2008	20--	1998
Moldavie	20--	20--	2008	•	20--	2008	20--
Monaco	20--	2009	2009	•	1996	2006	2000
Niger	1994	1999	1990	•	1998	2000	1997
Rép. Centraf.	2008	•	1990	•	1986	1992	1999
RD Congo	2009	2009	2012	•	2011	2011	2002
Roumanie	1999	1996	1994	•	2001	2007	2007
Rwanda	1992	•	1990	•	2000	1994	2010
Sainte Lucie	•	•	•	•	1991	1983	2010
Sao Tome & Pr.	•	•	•	•	•	2004	2008
Sénégal	2000	1996	2003	2004	2004	1994	2011
Seychelles	1993	1993	1994	2004	1989	1993	2007
Suisse	2006	2008	1999	•	20--	2006	2007
Tchad	20--	1996	1997	•	1996	1996	20--
Togo	2004	2008	1990	•	20--	2004	2007
Tunisie	20--	1997	2000	•	2006	2002	2004
Vanuatu	•	•	•	•	•	2008	2000
Vietnam	2004	•	1995	•	2003	2011	2007

Ce tableau croise deux catégories d'informations : le point rouge (•) figure chaque fois que l'État n'a pas ratifié l'instrument et échappe de ce fait à tout contrôle de l'organe de suivi. Pour les États parties, l'année indiquée est celle à laquelle l'État devait ou doit remettre son rapport à l'organe de suivi. Les dates correspondant à un retard supérieur à deux ans sont en **gris**. 20-- signifie que le rapport est en cours d'examen devant le comité.

L'important est qu'un nombre significatif d'États semble s'acquitter sans difficultés majeures de leurs obligations formelles, en étant à jour dans leurs rapports périodiques. Pourtant, quelle que soit la situation, il est impossible pour les États concernés de rattraper seuls et d'un seul coup les retards ainsi accumulés. Les raisons de cette situation pourraient être mises en exergue dans le cadre de l'examen périodique universel issu de la réforme du Conseil des droits de l'Homme, et auquel tous les États seront soumis à terme. Reste que les États concernés ne siègent pas le plus souvent au sein du Conseil des droits de l'Homme et que leur passage par l'EPU prendra donc un certain temps. Dans cette perspective, il serait judicieux de prendre les devants et d'identifier, avec le concours de l'ONU et de l'OIF, les premiers pas indispensables pour permettre à ces États d'aborder l'EPU dans des conditions moins défavorables.

UN BILAN MITIGÉ DES PRATIQUES

Ce bilan est dressé à partir d'une analyse thématique fondée sur les « constatations » et « observations finales » des comités et experts indépendants du système des Nations unies. C'est donc en fonction de l'existence de ces données qui peuvent être incomplètes, que ces commentaires sont présentés. Le processus de l'EPU constituera à l'avenir une source très importante pour croiser les informations venant de l'État lui-même, des diverses « parties prenantes », notamment les institutions nationales et les ONG, et enfin le « compendium » des travaux onusiens. Il sera indispensable de poursuivre le travail de suivi de l'EPU, en dehors du cycle officiel de quatre années du Conseil des droits de l'Homme, en recensant et en actualisant toutes les informations disponibles. À ce stade, seule cette troisième composante est systématiquement prise en compte ici.

RÉCAPITULATIF DES RATIFICATIONS ET SIGNATURES

	Nouvelles Signatures	Nouvelles Ratifications	Ratifications	Non ratifiés
S	75	47		
R				
PIDCP	1	1	44	6
1 ^{er} Pr. PIDCP	0	3	30	20
2 ^e Pr. PIDCP	0	4	16	34
CAT	0	2	39	11
Pr. Ad. CAT	1	5	7	43
CDF	23	1	1	49
PIDESC	0	1	44	6
CTM	0	2	10	40
CIEDR	1	1	45	5
CEDEF			50	0
Pr. Ad. CEDEF	1	3	17	33
CIDE			50	0
Pr. Conf.	1	4	30	20
Pr. Vente	1	12	36	14
CPH	30	5	5	45
Pr. Ad. CPH	17	3	3	47

Il faut souligner que les États mentionnés à titre d'illustration ont fait l'objet d'observations finales ou de rapports de la part des instances internationales chargées du suivi des engagements. Mais cela n'implique pas que d'autres États – à commencer par ceux qui n'ont pas rendu leurs rapports périodiques – ne puissent être aussi concernés. En ce sens, on peut considérer les exemples fournis comme un indicateur de tendances lourdes qui dépassent le plus souvent la situation de tel ou tel pays.

Les droits civils et politiques

Administration de la justice, droit à la liberté et à la sécurité

Le système judiciaire de nombreux pays souffre de sérieux dysfonctionnements dus entre autres à l'absence d'indépendance des juges et au manque de ressources humaines et matérielles. Des mauvaises conditions de détention sont à déplorer, tout comme le recours aux tribunaux militaires pour juger des civils et la persistance de législations antiterroristes ou relatives à l'immigration, faisant peu de cas de certains droits fondamentaux.

Droit à la vie, intégrité physique et mentale

La définition de la torture telle que prévue à l'article 1 de la Convention des Nations unies contre la torture et les peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, n'est pas toujours intégrée en droit interne de certains pays, soit que cette pratique ne soit pas définie en droit pénal, soit qu'elle ne comporte pas tous les éléments requis de ladite définition. Par ailleurs, les forces de police sont parfois impliquées dans des violations du droit à la vie lorsqu'elles ont commis des exécutions sommaires. Des cas de disparitions forcées sont relevés dans le contexte de conflits armés. On note aussi des cas de détention arbitraire. Les mutilations génitales demeurent une pratique commune dans certains pays africains, malgré l'adoption de lois et les efforts déployés par certains États visant à la réprimer.

La violence domestique et les autres formes d'abus sexuels contre les femmes et les enfants sont encore répandues et pratiquées de manière plus ou moins généralisée selon les pays. Les femmes et les enfants sont également victimes de la traite des personnes. Concernant la vente des enfants et la pornographie les mettant en scène, le cadre juridique de certains pays s'avère insuffisant pour mettre un terme à ces violations. Ainsi, ces crimes ne sont pas toujours définis précisément par la loi et les possibilités de réprimer les auteurs de ces infractions sont parfois restreintes.

Égalité entre hommes-femmes

Les inégalités entre les hommes et les femmes persistent d'une manière générale, en partie en raison de l'héritage d'un droit coutumier discriminatoire, principalement en Afrique mais pas seulement. Ces discriminations s'observent particulièrement dans le domaine de l'emploi et de la représentation dans la vie publique et politique, et en matière de propriété.

Discriminations fondées sur la race, la religion ou la conviction

Les discriminations fondées sur la race ou à l'encontre des minorités persistent là encore d'une manière générale. La discrimination à l'encontre des personnes d'origine étrangère est encore très répandue, notamment dans les pays occidentaux. Les minorités, les populations autochtones ou encore les migrants sont également victimes de maltraitance et d'usage excessif de la force par les forces de l'ordre par rapport au reste de la population.

Libertés publiques

Le droit à la liberté d'opinion et d'expression s'est détérioré dans plusieurs pays dans la période récente. Les atteintes à ces droits touchent particulièrement les journalistes, sur lesquels sont exercées des pressions, qui sont parfois arrêtés et poursuivis pour des faits commis dans l'exercice de leur profession. Les défenseurs des droits de l'Homme ont éga-

lement vu leur liberté d'opinion et d'expression ainsi que leur liberté de réunion et d'association limitée, voire violée.

Les droits économiques, sociaux et culturels

I Droits des travailleurs

L'établissement d'une synthèse dans le domaine des droits des travailleurs n'est pas chose aisée. En effet, l'information disponible dans les documents des Nations unies qui ont servi de base à l'étude dont est tirée cette synthèse est rare. Il serait utile de procéder à un inventaire systématique des conventions internationales du travail mises en œuvre dans le cadre de l'OIT. Par ailleurs, les informations propres à la période 2005-2007 sont encore plus rares et n'existent que dans un petit nombre de situations. Le Comité des droits économiques, sociaux et culturels souligne le haut niveau de protection des droits des travailleurs dans certains États, ce qui ne signifie pas que ces États n'ont pas de problèmes liés à l'application et au respect du Pacte.

La question du taux de chômage illustre parfaitement cette situation. En effet, le Comité des droits économiques, sociaux et culturels relève le plus souvent l'importance du taux de chômage. Ce dernier n'est pas élevé partout. On enregistre un relatif faible taux de chômage dans les États qui offrent une protection sociale élevée. Cependant, le Comité ne manque pas de relever que, dans certaines situations, alors que le taux de chômage est relativement bas, l'insécurité se développe dans le secteur de l'emploi.

De manière générale, l'égalité hommes-femmes dans le monde du travail est loin d'être toujours assurée, qu'il s'agisse de l'accès à l'emploi ou du niveau de rémunération. Cette situation peut résulter de l'absence d'interdiction de la discrimination dans la législation. En matière de droits syndicaux, il apparaît que, même là où la création de syndicats se fait en conformité avec le Pacte, leur représentativité peut poser problème. Dans d'autres situations, c'est le fait

d'avoir besoin d'une autorisation préalable de la part de l'exécutif pour créer un syndicat et/ou la possibilité pour l'exécutif de dissoudre assez facilement les syndicats ou encore l'absence pure et simple de véritable pluralisme syndical qui posent problème au regard du Pacte.

I Exploitation des enfants

Certains États membres de la Francophonie ont adopté des plans d'action d'envergure pour lutter contre le travail des enfants, leur exploitation dans le domaine de l'emploi et les crimes sexuels à leur encontre. Ces États montrent ainsi qu'ils ont conscience de ces phénomènes et qu'ils sont déterminés à les combattre. Dans d'autres situations, les comités compétents – le Comité des droits économiques, sociaux et culturels et le Comité des droits de l'enfant – relèvent l'existence d'efforts déployés par les États tout en soulignant leur caractère ponctuel et l'absence de stratégie d'ensemble pour combattre le phénomène du travail et de l'exploitation des enfants sous tous leurs aspects. Quelle que soit la situation, ces efforts témoignent d'une prise de conscience généralisée à quelques exceptions près.

Dans l'ensemble, les États de l'espace francophone apparaissent conscients du danger que représente l'utilisation d'enfants dans les conflits armés. La lutte contre l'exploitation sexuelle des enfants, la prostitution infantile et la pornographie mettant en scène des enfants progresse dans l'espace francophone. Elle passe notamment par l'incrimination spécifique de la violence sexuelle commise sur des enfants, la prostitution et la pornographie mettant en scène des enfants. Cette lutte est générale et concerne aussi bien des États du Nord que du Sud, aussi bien africains, européens qu'asiatiques. Cette lutte passe également par la lutte contre le phénomène du tourisme sexuel.

Malgré des progrès enregistrés dans certains États, le phénomène des abus sexuels commis sur des enfants persiste. De plus, dans les États où les autorités n'arrivent pas à éradiquer le phénomène de la

traite des enfants victimes d'enlèvement ou des conflits armés, l'exploitation sexuelle des enfants ne semble pas être en diminution.

I Éducation

Dans un nombre important d'États membres, l'accès à l'éducation primaire obligatoire et gratuite est assuré. Le taux de scolarisation est même élevé dans certains pays. Cependant, dans de rares cas, l'enseignement primaire n'est ni obligatoire ni gratuit, contrairement aux dispositions du Pacte sur les droits civils et économiques. Dans d'autres, l'enseignement primaire et gratuit a été mis en place dans un passé récent ou les échéances pour parvenir à un taux de scolarisation primaire ont été repoussées.

Certains problèmes sont récurrents et communs à un nombre important d'États. Les infrastructures scolaires existent, mais le budget qui leur est consacré est en baisse. De manière générale, les infrastructures scolaires sont insuffisantes dans un nombre important d'États et l'enseignement dispensé d'une qualité que le Comité estime faible. Dans ces États, le taux de scolarisation est faible, celui des filles davantage encore que celui des garçons, motivé par des stéréotypes culturels, et celui des enfants des zones urbaines est plus élevé que celui des enfants des zones rurales.

I Droits sociaux

L'insécurité alimentaire règne dans certains États tandis que d'autres connaissent des problèmes de malnutrition. Parfois, c'est l'accès à l'eau et la qualité de l'eau qui posent problème sans que le pays soit nécessairement un pays aux ressources hydriques rares. L'accent est mis dans de nombreux rapports sur la question du droit à la santé, avec la priorité à donner à la lutte contre les grandes pandémies comme le sida mais également d'autres maladies sexuellement transmissibles dans les pays qui connaissent un taux de prévalence HIV élevé. Le droit à la santé passe aussi par le droit à l'éducation. C'est particulièrement vrai dans de nombreux États où une

sensibilisation efficace à la santé de procréation permettrait d'éviter la multiplication des grossesses précoces, des avortements et des décès dus aux avortements clandestins dans les pays où cet acte est une infraction pénale. Dans de nombreux États, la mortalité infantile et maternelle reste élevée, en raison notamment d'un accès aux soins difficile et de la faible qualité des soins. Dans de nombreuses observations finales, il est fait état de fortes disparités entre les zones rurales et urbaines en la matière.

LA RÉFORME DU SYSTÈME DES NATIONS UNIES EN MATIÈRE DE DROITS DE L'HOMME

Le Conseil des droits de l'Homme a été créé par décision de l'Assemblée générale des Nations unies par la résolution A/RES/60/251 du 15 mars 2006. Sa création s'inscrit dans le courant de réforme de l'Organisation mondiale impulsé par le précédent Secrétaire général, au cours des dix dernières années, marquées par une importance croissante accordée aux droits de l'Homme au sein des Nations unies. Dans son rapport intitulé *Dans « Une liberté plus grande : développement, sécurité et respect des droits de l'Homme pour tous¹ », Kofi Annan réaffirmait avec force le lien d'interdépendance entre développement, sécurité et respect des droits de l'Homme. Dans cette perspective, il invitait notamment les États membres à se prononcer en faveur du remplacement de la Commission des droits de l'Homme par un organe à caractère intergouvernemental plus restreint, dont les membres élus directement par l'Assemblée générale « devaient respecter les normes les plus élevées relatives aux droits de l'Homme ». L'OIF et les États qui la composent ont accompagné ce processus de réforme, caractérisé par une période d'édification institutionnelle qui arrive à son terme, en juin 2008, avec la fin de la présidence exercée par la Roumanie pendant une année décisive.*

Le Conseil a repris les mandats conférés depuis 1947 à la Commission des droits de l'Homme en matière de promotion et de protection, avec des modifications

1. Doc ONU A/59/2005.

significatives quant au mode d'élection et au fonctionnement. D'organe subsidiaire du Conseil économique et social, la Commission est devenue un « Conseil », directement rattaché à l'Assemblée générale des Nations unies en qualité d'organe subsidiaire, la possibilité d'en faire un organe principal des Nations unies ayant été renvoyée à plus tard. Désormais, l'Assemblée générale élit à la majorité absolue les 47 membres qui composent le Conseil des droits de l'Homme, pour une durée de trois ans non renouvelables après deux mandats consécutifs. Cette élection se fait sur la base des « promesses » formulées par les États, mais on peut noter que le Gabon a été élu en 2008, sans même présenter de déclaration d'intention, contrairement à tous les autres candidats. Pour rappel, la Commission était composée de 53 membres élus par l'ECOSOC pour un mandat de trois ans, renouvelable sans restriction.

LA MISE EN ŒUVRE DE L'EXAMEN PÉRIODIQUE UNIVERSEL (EPU)

L'un des principaux changements issus de cette réforme a consisté en la mise en place d'un mécanisme d'examen périodique universel (EPU) de tous les pays, au regard des droits de l'Homme.

Cet exercice a été présenté comme la principale nouveauté de la réforme de la Commission des droits de l'Homme des Nations unies. La recommandation initiale du Secrétaire général de l'ONU qui consistait en un examen entre pairs avait été conçue comme un moyen de remédier au problème de la sélectivité symptomatique de l'ancienne Commission. Or, au cours des consultations tenues au niveau de l'Assemblée générale, l'examen universel par les pairs (*universal peer review*) se transforme en examen périodique universel (*universal periodic review*), ouvrant ainsi la voie à la participation d'acteurs non gouvernementaux.

Dans la résolution 60/251 de l'Assemblée générale, adoptée le 15 mars 2006 et instituant le Conseil des droits de l'Homme, les États membres précisaient les objectifs de l'EPU :

- Amélioration de la situation des droits de l'Homme sur le terrain ;
- Respect par l'État de ses obligations et engagements en matière de droits de l'Homme et évaluation des faits nouveaux positifs et des difficultés rencontrées ;
- Renforcement des capacités de l'État et assistance technique en consultation avec l'État intéressé et avec l'accord de celui-ci ;
- Mise en commun des meilleures pratiques entre les États et les autres parties prenantes ;
- Soutien à la coopération pour la promotion et la protection des droits de l'Homme ;
- Encouragement à coopérer et à dialoguer sans réserve avec le Conseil, les autres organes relatifs aux droits de l'Homme et le Haut-Commissariat des Nations unies aux droits de l'Homme.

Un juste équilibre se dégage entre l'esprit de coopération et une obligation de fond, à savoir celle de promotion et de respect des droits de l'Homme. Quant aux modalités de ce nouveau mécanisme, les États membres du Conseil se sont accordés sur un modèle en vertu duquel l'EPU sera effectué par tous les membres du Conseil siégeant en groupe de travail sous la forme d'un dialogue interactif avec l'État concerné². L'avantage pour le Conseil de siéger en tant que groupe de travail et non en plénière est que l'examen se tient ainsi en dehors des sessions ordinaires. De la sorte, le temps des sessions de ce groupe de travail sera spécialement consacré à l'EPU.

Les deux étapes de la procédure de l'EPU telles qu'adoptées par le Conseil sont les suivantes : dans un premier temps, l'examen est conduit au sein du groupe de travail susmentionné composé de tous les États membres du Conseil. Pour faciliter cet examen et assister le groupe de travail dans l'établissement du rapport, un groupe de trois rapporteurs tirés au sort parmi les membres du Conseil et représentant différents groupes régionaux sera constitué. Cette composition en forme de troïka s'explique par le souci de représentativité. Dans un deuxième temps, l'adoption du document final relatif à chaque pays examiné aura lieu en séance plénière du Conseil. Le document

2. Résolution 5/1 du 18 juin 2007. Mise en place des institutions du Conseil des droits de l'Homme, annexe I-D (2), §§ 18-25.

MISE EN ŒUVRE DE L'EPU : IMPLICATION DES INSTITUTIONS NATIONALES DES DROITS DE L'HOMME (INDH)

DOCUMENTATION

L'implication des INDH est similaire à celle lors du processus de préparation des rapports nationaux en vue de l'examen devant les organes conventionnels :

- Consultation en amont par leur gouvernement au cours de la phase de préparation du rapport contribution écrite si nécessaire transmise par l'INDH au gouvernement, à intégrer dans le rapport national ;
- Possibilité de contribution propre de l'INDH destinée directement au Haut-Commissariat aux droits de l'Homme : à cette fin, les INDH pourraient réfléchir à l'idée de rédiger un rapport annuel sur la situation des droits de l'Homme, qui pourrait servir au gouvernement dans le cadre de la préparation de son rapport et au HCDH.

En application des lignes directrices générales pour la préparation de l'information en vue de l'EPU

Les lignes directrices s'appliquent aussi bien au gouvernement concerné dans le cadre de son rapport national qu'aux INDH dans le cadre de leur contribution propre le cas échéant. Aussi les INDH de même que les États examinés devront tenir compte dans l'élaboration de leur rapport des indications contenues dans les lignes directrices, et notamment :

Lors de l'élaboration de leur rapport

- Mentionner le processus de consultation utilisé dans le cadre de la préparation de leur rapport/contribution ;
- Préciser l'existence et si nécessaire les évolutions dans le fonctionnement ou le statut de l'INDH ;
- Mentionner les activités, avis, études, recommandations pertinentes de l'INDH et le cas échéant le suivi effectif ou non de ces activités, avis, études, recommandations pertinentes par le gouvernement.

Lors du déroulement de l'EPU

Possibilité de participation en qualité d'observateur à la session du groupe de travail. Il serait opportun au sein du Comité international de coordination (CIC) des institutions nationales pour la promotion des droits de l'Homme d'instaurer une règle interne selon laquelle :

- seule l'INDH de l'État examiné assistera à cette session du groupe de travail ;
- le représentant permanent du (CIC) pourrait y assister, soit à la demande de l'INDH de l'État concerné si elle existe (notamment si elle n'a pas la possibilité de se déplacer), soit s'il n'existe pas d'INDH (pour information au cas où notamment l'idée de la création d'une INDH serait soulevée).

Lors de l'adoption du document final de l'examen

Possibilité d'exprimer des observations. Il serait opportun au sein du CIC d'instaurer une règle interne selon laquelle :

- seule l'INDH de l'État concerné peut émettre des observations,
- le représentant permanent du CIC pourrait émettre des observations au nom de l'INDH de l'État lorsque celle-ci l'aurait mandaté à cette fin ; ou au nom du CIC lorsqu'il n'existe pas d'INDH dans l'État examiné et qu'il apparaît opportun de faire une observation sur l'idée de la création d'une INDH.

Dans le suivi de l'examen

Au niveau national, l'INDH devra assurer un rôle de suivi, dans le cadre de son mandat, de la mise en œuvre des recommandations du Conseil en instaurant un dialogue constructif avec son gouvernement et si nécessaire en émettant des recommandations précises en vue d'une telle mise en œuvre.

Cela implique que l'INDH soit attentive aux recommandations du Conseil.

final contiendra deux catégories de recommandations : celles que l'État examiné accepte et qui apparaîtront comme adoptées par consensus ; celles que l'État n'accepte pas et qui seront spécifiées comme telles, assorties des observations de l'État.

Il va de soi que la documentation qui doit servir de base à l'examen représente un enjeu important. L'EPU est fondé sur trois documents différents³. Le premier document est un rapport préparé par l'État examiné qui devra suivre les directives générales adoptées par le Conseil à la première session de son deuxième cycle⁴. Ces directives laissent une marge d'appréciation considérable à l'État pour élaborer son rapport, sans entrer nécessairement dans les détails. Le deuxième document, que le Haut-Commissariat devra préparer, est un résumé des renseignements contenus dans les rapports des organes conventionnels, des procédures spéciales et des autres documents officiels des Nations unies. Enfin, le troisième document, qui est également établi par le Haut-Commissariat, doit contenir d'autres informations crédibles et dignes de foi émanant d'autres parties intéressées. C'est à ce niveau qu'est principalement prévue la contribution des organisations non gouvernementales et des institutions nationales des droits de l'Homme.

IMPLICATION ET ENJEUX FRANCOPHONES

La mission d'observation des pratiques de la démocratie et des libertés dans l'espace francophone ne saurait être complète si elle omet de mettre en relief les bonnes pratiques. Celles-ci peuvent servir de levier pour une approche basée sur les droits de l'Homme de la gestion de la chose publique et des institutions. Ces pratiques positives identifiées à partir des données collectées de diverses sources se déclinent autant dans les engagements internationaux généraux que dans les engagements spécifiques de la Francophonie.

Une bonne pratique observée dans l'analyse des engagements internationaux des États de l'OIF

consiste en la fourniture d'informations très précises aux différents comités constitués pour la mise en œuvre de l'ensemble des droits de l'Homme. Puisque l'effectivité de ces droits a souvent été contestée, cette attitude des États fait montre d'une disponibilité affichée de promouvoir des droits dont la satisfaction dépend parfois du niveau de développement de l'État concerné. Un des objectifs de l'EPU étant de mettre en évidence les difficultés rencontrées par les États dans la mise en œuvre de leurs engagements internationaux, ils auraient ainsi la possibilité de solliciter de la communauté internationale un accompagnement politique et une assistance technique, en vue du renforcement de leurs capacités.

En ce qui concerne les institutions nationales des droits de l'Homme dans l'espace francophone, le questionnaire qui leur était destiné a permis de relever des pratiques positives dans le domaine de la justice. Les modes d'action dont elles font état sont de plusieurs ordres : des avis sur des projets de loi, les activités de formation, des colloques et séminaires, l'examen des cas individuels et l'approche informelle.

Depuis la création du Conseil des droits de l'Homme par décision de l'Assemblée générale le 15 mars 2006, la Francophonie s'est engagée, aux côtés des États membres, dans le processus d'édification institutionnelle de ce nouvel organe, qui a abouti au terme d'une année de négociations à l'adoption de la résolution A/HRC/5/1, mettant en place les institutions du Conseil, en particulier les modalités de mise en œuvre de l'EPU. Celui-ci ayant pour objectif, à travers un processus gouvernemental et coopératif, de promouvoir « l'universalité, l'interdépendance, l'indivisibilité et l'indissociabilité de tous les droits de l'Homme ». En développant une démarche d'appui solidaire aux candidatures francophones, la Francophonie a pu compter sur la présence et le rôle actifs de ses membres, représentant au terme des élections de 2006 et de 2007 près d'un tiers des 47 membres du Conseil. Par ailleurs, l'OIF a organisé à Rabat en février 2008 un important séminaire sur l'EPU, avec le concours du Haut-Commissariat aux droits de l'Homme, afin de

3. Ibid., § 15.

4. Décision du Conseil 6/102 du 27 septembre 2007, suivi de la résolution 5/1 du Conseil des droits de l'homme, annexe I, directives générales pour la préparation des informations fournies dans le cadre de l'examen périodique universel.

contribuer à l'information et à la préparation pratique des États francophones (cf. encadré).

Durant son premier cycle annuel de réunions 2006-2007, le Conseil des droits de l'Homme s'est réuni lors de cinq sessions ordinaires et de quatre sessions extraordinaires, sous la présidence de l'ambassadeur mexicain Luis Alfonso de Alba. Au terme de la cinquième session qui s'est tenue du 11 au 18 juin 2006,

les États se sont accordés très difficilement sur un texte portant sur les nouvelles règles de fonctionnement du Conseil : méthode de travail, calendrier, lignes directrices et groupes de travail.

Le deuxième cycle annuel 2007-2008 du Conseil, accueillant de nouveaux membres élus en mai 2007 et placé sous la présidence de l'ambassadeur roumain Doru R. Costea, a entamé les travaux de sa

LES SÉMINAIRES FRANCOPHONES

Rabat (Maroc), 2 et 3 février 2008

Première initiative transrégionale à caractère didactique, le Séminaire francophone sur la mise en œuvre de l'EPU s'est adressé à l'ensemble des pays membres, observateurs et associés de l'OIF. Proposé et soutenu par le Groupe des ambassadeurs francophones à Genève, il a été une réalisation concrète de la concertation multilatérale francophone initiée par la Francophonie qui s'est fortement impliquée dans la création et la mise en place du nouveau Conseil des droits de l'Homme des Nations unies. Dans cette optique, il a atteint un des principaux objectifs de la concertation francophone et, notamment, de faciliter les échanges d'informations et d'expériences au sein du Conseil des droits de l'Homme et plus particulièrement de concourir à l'approfondissement de la réflexion multilatérale sur les modalités de mise en œuvre de son nouveau mécanisme. Les contributions du Canada, de la France, de Monaco, de la Suisse et du Royaume du Maroc, pays hôte du séminaire, ont été une confirmation de l'intérêt et de la portée de cette initiative. Organisé dans le cadre du partenariat entre l'OIF et le Haut-Commissariat aux droits de l'Homme, consolidé récemment par un programme d'actions communes, le séminaire a contribué de manière décisive au renforcement de la coopération entre les deux institutions. Il a aussi permis à l'Organisation internationale de la Francophonie de mieux identifier les attentes et les besoins de ses pays

membres afin de dégager des voies concrètes d'accompagnement du processus dans toutes ses phases. Ainsi, les représentants du Gabon, du Mali et du Burkina Faso ont adressé à l'OIF, après concertation avec la délégation à la paix, à la démocratie et aux droits de l'Homme, une demande d'appui sous forme d'expertise pour préparer leur rapport national et l'examen par le groupe de travail.

Genève (Suisse), 17 et 18 avril 2008

Dans le cadre de son travail de renforcement de la participation de la société civile aux travaux du Conseil des droits de l'Homme des Nations unies, l'Association francophone des commissions nationales des droits de l'Homme (AFCNDH) a organisé, en partenariat avec l'association Droit et Démocratie et avec le soutien de l'OIF, un atelier de travail sur le rôle des institutions nationales des droits de l'Homme (INDH) dans l'examen périodique universel. L'objectif de cet atelier était d'attirer l'attention des INDH accréditées sur le rôle qu'elles sont amenées à jouer dans le cadre de la nouvelle procédure d'examen par les pairs mise en place au Conseil des droits de l'Homme. Les discussions ont notamment porté sur les pratiques exemplaires et opportunités nouvelles, les défis et les besoins en matière de renforcement des connaissances et des capacités des INDH, le rôle des institutions et réseaux régionaux et internationaux, notamment la Francophonie et le *Commonwealth*.

sixième session qui s'est tenue du 10 au 28 septembre 2007. Ces travaux étaient essentiellement consacrés à la finalisation de l'édification institutionnelle du Conseil, en particulier les modalités de mise en œuvre de l'EPU, la rationalisation et l'amélioration des mandats (procédures spéciales, groupes de travail, procédures de plainte et sous-commission) hérités de l'ancienne Commission des droits de l'Homme.

Dès la première élection en mai 2006, on a pu noter, grâce notamment à une mobilisation de l'OIF, une forte présence francophone : 16 membres appartenant à la communauté francophone sur 47, légitimant ainsi une action sinon une influence francophone au sein du CDH. En mai 2007, ce sont 12 États membres de plein droit de l'OIF et 3 États observateurs et associés qui ont été élus par l'Assemblée générale, répartis entre 3 groupes régionaux. La plus forte présence francophone se manifestant au sein du groupe africain.

Par ailleurs, l'OIF est intervenue très régulièrement, lors des divers travaux du Conseil (débat général du Segment de haut niveau, débat interactif notamment sur l'intégration d'une perspective sexospécifique et le suivi et la mise en œuvre de la Déclaration et du Programme d'action de Vienne, etc.), sous forme de déclarations générales ou thématiques rappelant les positions de la Francophonie en matière de promotion et de protection des droits de l'Homme prises à l'occasion de ses Sommets et lors de l'adoption de la Déclaration de Bamako, ainsi que les programmes de coopération qu'elle met en œuvre. De même, lors de la cérémonie marquant le lancement de l'année de célébration du sixième anniversaire de la Déclaration universelle des droits de l'Homme, la Francophonie, tout en soulignant sa spécificité d'organisation transcontinentale, a souhaité manifester son adhésion au caractère universel, interdépendant et indivisible des droits de l'Homme.

ENGAGEMENTS SPÉCIFIQUES SECTORIELS

Si, dans la Déclaration de Bamako, les États de l'espace francophone font de la promotion d'une culture démocratique intériorisée et le plein respect des droits de l'Homme un objectif majeur de leurs actions, ils insistent aussi sur la nécessité de lutter contre l'impunité, de protéger les minorités et les personnes migrantes. Ils font par ailleurs de la formation, de la sensibilisation tout comme du développement de nouveaux partenariats et du soutien aux institutions nationales des droits de l'Homme des moyens de parvenir à l'objectif majeur, en ratifiant au préalable les principaux instruments internationaux et régionaux en la matière.

Dans le cadre de l'observation des pratiques de la démocratie et des droits et libertés dans l'espace francophone, les prescriptions de Bamako restent ouvertes. C'est pourquoi, à côté du thème général des engagements internationaux, il est utile de s'appesantir sur quelques-uns des engagements spécifiques sectoriels, qui correspondent à des priorités impliquant une mobilisation accrue de l'OIF et de l'ensemble de ses partenaires. C'est dans cet esprit qu'ont été retenus des aspects choisis des protections catégorielles et la protection des données personnelles et des droits culturels.

LES PROTECTIONS CATÉGORIELLES

En partant du postulat que « tous les êtres humains naissent libres et égaux en dignité et en droit » consacré par la Déclaration universelle des droits de l'Homme, on aboutit à l'idée que toute discrimination, quel qu'en soit le fondement, est inadmissible. De nombreux instruments internationaux emboîtent le pas de la DUDH. Dans la Déclaration de Bamako, la Francophonie reconnaît que la démocratie pour les citoyens des plus pauvres se juge, avant tout, à l'aune du respect scrupuleux de la pleine jouissance de tous leurs droits civils, politiques, économiques, sociaux et culturels. L'approche catégorielle de la protection concerne en général les plus vulnérables de la communauté humaine que sont les femmes, les enfants, les personnes âgées, les personnes handicapées, les minorités, les peuples indigènes et les personnes migrantes. À la veille du vingtième anniversaire de la Convention internationale des droits de l'enfant, et de l'actualité du débat sur la protection des personnes migrantes, il est justifié de centrer l'observation sur ces thèmes prioritaires.

LES DROITS DE L'ENFANT

Normes universelles et régionales

Adoptée le 20 novembre 1989 par l'Assemblée générale des Nations unies et entrée en vigueur en 1990, la Convention internationale sur les droits de l'enfant est aujourd'hui ratifiée par tous les États du monde sauf deux, les États-Unis et la Somalie. L'Assemblée générale des Nations unies a adopté en 2000 les deux protocoles suivants :

- Le protocole additionnel sur la protection des enfants dans les conflits armés et l'interdiction de leur recrutement comme soldats, désormais considéré comme crime de guerre, entré en vigueur le 12 février 2002. En 2007, ce texte avait été ratifié par 119 pays membres de l'ONU, dont 27 membres de l'OIF.
- Le protocole additionnel sur la vente d'enfants, la prostitution et la pornographie impliquant des enfants, entré en vigueur le 18 janvier 2002. En 2007, 124 États membres de l'ONU avaient ratifié ce texte, dont 30 membres de l'OIF.

RATIFICATIONS EN ROUGE, SIGNATURES EN NOIR DES PROTOCOLES AD. À LA CIDE

Pays	Protocole : vente, prostitution, pornographie	Protocole : enfant dans les conflits armés
	35 ratifications 8 signatures 7 inactions	30 ratifications 9 signatures 11 inactions
Albanie		
Andorre	•	•
Belgique	•	•
Bénin	•	•
Bulgarie	•	•
Burkina Faso	•	•
Burundi	•	•
Cambodge	•	•
Cameroun	•	•
Canada	•	•
Cap-Vert	•	•
Comores	•	
Congo		
Congo RD	•	•
Côte d'Ivoire		
Djibouti	•	•
Dominique	•	•
Égypte	•	•
France	•	•
Gabon	•	•
Grèce	•	•
Guinée		
Guinée-Bissau	•	•
Guinée équ.		
Haïti	•	•
Laos	•	•
Liban	•	•
Luxembourg	•	•
Ex-Rép. yougoslave de Macédoine	•	•
Madagascar	•	•
Mali	•	•
Maroc	•	•
Maurice	•	•
Mauritanie	•	•
Moldavie	•	•
Monaco	•	•
Niger	•	
Rép. Centrafricaine		
Roumanie	•	•
Rwanda	•	•
Sainte-Lucie		
Sao Tome & Principe		
Sénégal	•	•
Seychelles	•	•
Suisse	•	•
Tchad	•	•
Togo	•	•
Tunisie	•	•
Vanuatu	•	•
Vietnam	•	•

La Charte africaine des droits et du bien-être de l'enfant est entrée en vigueur en 1999. En 2007, 22 pays africains membres de l'OIF avaient ratifié ce document qui crée un comité de 11 experts chargés de veiller au respect de ce texte et siégeant auprès de l'Union africaine.

La Convention européenne des droits de l'Homme, adoptée par le Conseil de l'Europe en 1950, est entrée en vigueur en 1953. Ce texte ne mentionne pas spécifiquement les droits de l'enfant mais, par ses articles 2 (droit à l'éducation) et 8 (droit à la vie privée et familiale), il permet à tout citoyen européen, même mineur, de saisir la Cour européenne des droits de l'Homme de toute violation de ces droits, dont certains concernent directement les droits de l'enfant⁵.

La Charte des droits fondamentaux (2005) de l'Union européenne reprend les principes fondamentaux de la CIDE dans son article 24.

Effectivité

Depuis une vingtaine d'années, les droits des enfants ont connu de très sensibles progrès, notamment en raison des prises de conscience dont les textes mentionnés ci-dessus témoignent, en particulier les traités de droit international (CIDE, Charte africaine des droits et du bien-être de l'enfant, textes européens, notamment). D'autre part, les politiques de développement ont permis la mise en œuvre d'actions ciblées, en particulier dans les domaines de la santé, de la nutrition et de l'accès à l'eau. Néanmoins, ces progrès ont parfois été mal répartis à travers le monde.

En matière de mortalité infantile, le Groupe de Bellagio⁶, réuni depuis 2003 à l'initiative de la Fondation Rockefeller et dont l'UNICEF et l'OMS font partie, a relevé 60 pays dans lesquels la situation de la mortalité des enfants de moins de cinq ans est la plus défavorable : ceux dans lesquels meurent plus de 50 000 enfants de moins de cinq ans chaque

INSTITUTIONS INDÉPENDANTES CHARGÉES DE LA DÉFENSE DES DROITS DE L'ENFANT

Un certain nombre de pays ont créé, comme le recommande officiellement le Comité des droits de l'enfant des Nations unies à tous les pays qui ont ratifié la CIDE, des institutions indépendantes chargées de la défense des droits de l'enfant, directement inspirées des ombudsmans ou médiateurs de la République qui existent déjà dans de nombreux pays. Une quarantaine d'institutions de cette nature ont été créées à travers le monde dont quatre dans l'espace francophone.

Fonctions des institutions indépendantes chargées de la défense des droits de l'enfant :

- Tenter de régler des cas individuels demeurés dans l'impasse malgré les tentatives des institutions existantes ;
- Relever des dysfonctionnements qui peuvent porter atteinte au droit des enfants dans le pays, que ce soit dans les textes ou dans les pratiques ;
- Élaborer des propositions de réformes destinées à faire cesser ces dysfonctionnements et les soumettre aux instances décisionnelles ;
- Diffuser les droits de l'enfant à travers tous les canaux disponibles, que ce soit par les organes de presse ou via les institutions scolaires ou universitaires.

année et où le taux de mortalité avant cinq ans dépasse les 90/1 000. Sur ces 60 pays, 24 sont membres de l'OIF.

Le couple malnutrition-maladies infectieuses infantiles continue d'exercer des ravages dans d'immenses parties du monde. 150 millions d'enfants de moins de cinq ans souffrent de malnutrition à des degrés divers, dont un certain nombre sont frappés d'émaciation (poids trop faible par rapport

5. En 1995, le Conseil de l'Europe a élaboré une Convention européenne des droits de l'enfant qu'il a ouverte à la signature et à la ratification de ses membres. Ce texte, qui ne consacre aucun droit nouveau par rapport à la CIDE, n'a été pour le moment signé ou ratifié que par un nombre infime d'États européens.

6. Ce groupe réunit les plus grands spécialistes internationaux de la santé de l'enfant.

à leur taille), un risque qui peut entraîner de fortes menaces sur leur développement, et même leur survie.

Des progrès très considérables ont eu lieu dans le secteur de la scolarisation primaire et secondaire depuis plusieurs décennies, et ils se sont accélérés dans la période récente. Le nombre d'enfants non scolarisés était encore, en 2002, de 115 millions, il est tombé à 93 millions en 2006. Néanmoins, de vastes progrès restent à accomplir pour réduire encore ce chiffre, notamment en Afrique subsaharienne, où 41 millions d'enfants en âge de fréquenter l'école primaire ne sont pas scolarisés, ainsi qu'en Asie du Sud (31,5 millions). D'autre part, un enfant sur cinq en âge de fréquenter l'école secondaire est encore à l'école primaire, y freinant l'accès des enfants plus jeunes, soit parce qu'il y est entré trop tard, soit parce qu'il a redoublé. Ce problème entrave bien entendu la fréquentation de l'école élémentaire. Enfin, la sous-scolarisation des filles par rapport à la scolarisation des garçons tend à se réduire mais demeure préoccupante dans certaines parties du monde.

Dans un certain nombre de pays, l'âge légal du mariage demeure trop précoce, ce qui porte préjudice à une décision éclairée de la part des époux, d'une part, et entraîne des grossesses d'adolescentes, d'autre part. Dans d'autres pays, plus de 60 % des femmes sont mariées avant l'âge de dix-huit ans, notamment en Afrique et en Asie du Sud. Une législation adaptée devrait permettre de faire régresser ce phénomène. En Europe de l'Est aussi, des mariages précoces continuent de se produire.

Dans de nombreux pays de l'OIF, la pratique de l'excision persiste. Il est aujourd'hui avéré que l'interdiction légale de telles pratiques est déterminante pour provoquer sa décroissance, même si une telle mesure ne suffit pas à elle seule. Parmi quelques exemples, le Bénin ou le Burkina Faso ont vu ces mutilations régresser grâce à une action déterminée du législateur et de la société civile.

Le sous-enregistrement des naissances à l'état civil est trop peu souvent abordé car ce fléau qui prive les enfants d'un droit essentiel, celui de dispo-

ser d'une existence légale, frappe selon l'UNICEF une cinquantaine de millions d'enfants chaque année. Sans état civil, l'enfant n'existe pas : tout accès aux services de santé, à l'école, plus tard au travail, au mariage, aux migrations, pourra lui être dénié. Près de la moitié des enfants non déclarés vivent en Asie du Sud mais, en proportion, le problème est plus aigu en Afrique où de nombreux enfants ne font l'objet d'aucune déclaration. Sont en cause dans ce phénomène le fait que la déclaration des enfants demeure payante dans certains pays, que l'état civil y reste d'un accès difficile ou que les procédures d'enregistrement sont trop complexes ou trop éloignées des familles.

En matière de discriminations, les signes les plus visibles sont la fréquentation scolaire et le niveau d'alphabétisation. Certains pays francophones comme la France ne reconnaissent pas sur leur sol l'existence de minorités. Sur ce sujet, la position française est constante : soit la personne mineure ou majeure de nationalité française, quelle que soit son origine, dispose de tous les attributs de la citoyenneté, soit elle ne l'est pas et demeure étrangère. C'est ainsi que la France a émis sur ce point une réserve lors de la ratification de la CIDE en 1990 puisque ce texte reconnaît aux « enfants des minorités » les mêmes droits qu'aux nationaux. Ces dispositions rendent difficile une appréciation des discriminations telles qu'elles existent à l'égard, par exemple, de certains enfants issus de l'immigration et vivant en France.

Les discriminations à l'égard des enfants des minorités, quel que soit leur statut légal, sont extrêmement fréquentes partout dans le monde. Elles s'expriment dans leurs conditions de logement, qui s'apparentent souvent à leur « ghettoïsation », parfois dans leur accès aux soins, surtout dans leur accès à la culture et à l'école. La situation de la minorité rom dans plusieurs pays d'Europe centrale et orientale membres, associés et observateurs de l'OIF, semble préoccupante, le taux de scolarisation des enfants de cette minorité étant inférieur d'environ 50 % à celui de la population générale.

La Francophonie peut réellement s'investir dans cet aspect si particulier des droits de l'Homme comme elle a commencé à le faire. Sur ces questions essen-

tielles pour l'avenir, elle peut jouer un rôle moteur en soutenant les efforts de ses membres et en s'engageant elle-même, que ces efforts portent sur l'amélioration des textes ou sur la transformation des pratiques. Ainsi, l'OIF s'est impliquée dans la thématique du droit des enfants en s'engageant dans un partenariat avec l'UNICEF (Fonds des Nations unies pour l'enfance) pour développer un certain nombre d'actions communes, notamment au Sénégal, au Mali, au Burkina Faso et au Bénin. L'initiative menée avec l'UNICEF a pour objectifs principaux d'analyser dans les pays francophones d'Afrique de l'Ouest et du Centre l'opportunité de susciter la création d'un organisme indépendant du type ombudsman ou

médiateur des enfants, de favoriser les échanges avec les pays ayant déjà développé des organismes similaires, d'identifier la possibilité de mettre en place des modules de formation sur les droits de l'enfant à destination de diverses professions dans lesquelles le contact avec les mineurs est essentiel, ainsi que de contribuer à la sensibilisation de l'opinion publique sur ce sujet. Ces activités se situent dans le cadre de la célébration, en 2009, du vingtième anniversaire de la Convention internationale sur les droits de l'enfant, qui fournira l'occasion de dresser le bilan du chemin parcouru sur ce thème depuis 1989, dans les pays francophones comme dans l'ensemble du monde, et de mesurer ce qui reste à accomplir pour que ces droits progressent davantage encore.

ATELIERS ET TABLES RONDES FRANCOPHONES SUR LES DROITS DE L'ENFANT

V^e Congrès de l'Association des ombudsmans et médiateurs de la Francophonie (AOMF)

Le V^e Congrès de l'Association des ombudsmans et médiateurs de la Francophonie (Bamako, 11-14 décembre 2007), sur le thème « Le rôle du médiateur comme garant de l'équilibre entre droits individuels et droits collectifs », a proposé deux sujets de tables rondes : les droits des enfants et les lieux d'enfermement. Sur les droits de l'enfant, l'AOMF a demandé aux chefs d'État et de gouvernement d'accorder la plus grande attention, compte tenu de leur vulnérabilité particulière, aux enfants exposés à l'exploitation économique, à la maltraitance et à l'enrôlement forcé dans les conflits. L'AOMF a appelé « les États à adhérer sans réserve aux textes internationaux qui consacrent les droits des enfants et à soutenir les efforts des Nations unies, et notamment de l'UNICEF, dans ce domaine ».

Séminaire de l'Association francophone des commissions nationales des droits de l'Homme (AFCNDH)

Dans le cadre du Séminaire de l'Association francophone des commissions nationales des

droits de l'Homme (Rabat, 28 février-1^{er} mars 2008) sur « La responsabilité sociale des entreprises (RSE) dans l'espace francophone » s'est tenue une table ronde proposée par la DDHDP sur le thème « La lutte contre le travail des enfants », qui a bénéficié de la participation du BIT Maroc et de l'UNICEF Maroc. L'objectif principal de cet atelier a été de mettre l'accent sur la problématique du travail des enfants comme élément important de la dimension « droits de l'Homme » de la RSE, souvent essentiellement traitée sous les angles environnementaux, économiques et sociaux.

III^e Forum mondial des droits de l'Homme

Dans le cadre de la troisième édition du Forum mondial des droits de l'Homme (Nantes, 30 juin-3 juillet 2008), l'OIF a organisé et animé une table ronde sur « Les droits de l'enfant – situation Nord-Sud ». Les thématiques soumises aux débats étaient : le rôle du Comité des droits de l'enfant de l'ONU ; la violence à l'égard des enfants ; la vente des enfants, la prostitution et la pornographie impliquant les enfants ; une étude de cas sur la traite des enfants en Côte d'Ivoire et les droits culturels des enfants.

LES PERSONNES MIGRANTES

Les États membres de l'OIF unis par la langue française qu'ils ont « en partage » partagent également des problèmes communs de nature culturelle et linguistique, politique, économique mais aussi migratoire. Partager la même langue, c'est aussi admettre une mobilité facilitée par cette communauté linguistique, d'autant plus que la langue apparaît comme un critère essentiel du choix de la destination des personnes migrantes. À Bamako, la Francophonie leur a reconnu des droits et s'est engagée à veiller au respect de la dignité des personnes immigrées et à l'application des dispositions pertinentes contenues dans les instruments internationaux les concernant. À Saint-Boniface, les États ont par ailleurs consacré le principe de la responsabilité des États de protéger les civils sur leur territoire et les réfugiés notamment par le respect du principe de non-refoulement et la mise en œuvre des dispositions du droit international en leur faveur. Plus récemment, à l'issue du XI^e Sommet de la Francophonie en septembre 2006, dans une résolution sur les migrations internationales et le développement, les États ont précisé leurs engagements quant à la question migratoire reconnue comme « l'un des défis majeurs du XXI^e siècle » dont la problématique dépasse le domaine sécuritaire et doit respecter les droits fondamentaux.

Malgré cette mobilisation observée dans l'espace francophone, les migrations contemporaines sont mal appréhendées tant dans les faits que dans les réponses internationales qui y sont apportées. Le lien est cependant bien établi entre les migrations, y compris les déplacements internes et la recherche d'asile, et l'extrême pauvreté, les autres violations des droits économiques, sociaux, culturels, civils et politiques, et les conflits armés. Pourtant, les institutions et instruments internationaux de protection des migrants, déplacés internes et réfugiés, traversent une crise profonde d'inadaptation à ces réalités. Les politiques nationales en la matière, y compris dans les pays de l'OIF, s'orientent plus vers la négation des droits, la précarité juridique ou des politiques de contrôle à finalité principalement sécuritaire.

LES INITIATIVES ENGAGÉES

Les initiatives engagées prouvent simplement que les inquiétudes diverses ont suscité une prise de conscience quant aux limites d'une approche strictement nationale, restrictive et à court terme des phénomènes migratoires. La première initiative globale vient des Nations unies qui publie en 2000, par le canal de la Division de la population, un rapport d'un genre nouveau et s'appropriant définitivement le sujet. Cependant, le consensus pour la gouvernance globale se dessine avec la Conférence du Caire en 1994 sur la population et le développement avec, en ligne de mire, l'idée qu'il faudra appliquer les principes de règles internationales à la migration. En 2006, le Secrétaire général nomme un représentant spécial et met en place un « Dialogue de haut niveau » qui débouchera en 2007 sur le Forum mondial sur la migration et le développement.

Cet activisme confirme l'idée suivant laquelle les questions de mondialisation s'installent progressivement au centre des enjeux internationaux majeurs et qu'elles sont à ce titre autant d'exigences prioritaires pour construire la paix et la sécurité collective. Le secteur privé semble anticiper sur les besoins de main-d'œuvre à venir et commence à s'intéresser aux conditions de mobilité des personnes migrantes, notamment dans le cadre des consultations européennes. Les ONG et les syndicats ne sont pas en reste. Ils tentent de coordonner leurs projets au niveau international en créant des espaces d'échanges au sein des structures déjà existantes, telles que la Confédération internationale des syndicats. Les organisations internationales, quant à elles, essaient de coordonner leurs activités dans le cadre du Global Migration Group, entité créée en 2003 et regroupant les organisations du système des Nations unies pour la coordination des efforts.

La reconstruction de l'enjeu des migrations est devenue une nécessité car ce phénomène appartient d'abord à l'espace mondial devenu interdépendant et témoignant de la mobilité grandissante des personnes. Il s'agit donc d'établir les bases d'une gouvernance mondiale destinée à tirer le meilleur parti pour tout, rechercher les intérêts communs rassemblant États d'accueil et États d'origine, migrants et résidents, dynamique économique et protection sociale, bref, tenter d'harmoniser les intérêts rivaux. Avant d'être la cible des politiques nationales, le phénomène migratoire est désormais un objet potentiel de gouvernance globale.

D'une manière générale, deux fonctions complémentaires sont assignées à un éventuel projet de gouvernance globale : la fonction de protection des migrants et celle de promotion de la bonne mobilité, et ce dans le double souci de sécuriser les parcours migratoires et les territoires. La régulation des flux migratoires nécessite l'identification d'un espace de débat et de traitement global des questions qu'ils soulèvent. Le foisonnement des acteurs concernés par le phénomène, les initiatives engagées çà et là pour y apporter des solutions en matière de protection et de sécurisation des parcours, et les réponses insuffisantes proposées par les instruments internationaux de régulation des migrations confortent l'idée d'une gouvernance globale.

La logique de gouvernance doit être comprise comme un cadre de conception, de réflexion et de délibération permettant de réunir tous les acteurs publics, privés, nationaux, internationaux et transnationaux, participant à la définition d'objectifs partagés par tous, coordonnant leurs moyens et leurs ressources pour parvenir à un traitement plus fonctionnel et plus rationalisé des problèmes considérés. L'objectif recherché par tous devrait être la protection des migrants. C'est ainsi que les États d'origine ne sont pas les seuls à craindre l'absence de protection ou une protection insuffisante des migrants. Les États d'accueil ont fort à faire avec la prolifération de passages et de trafics clandestins qui menacent potentiellement la sécurité de leur territoire. Les OING impliquées dans la protection des réfugiés promeuvent désormais la protection des droits des migrants auprès des institutions internationales, tandis que les

organisations de défense des droits de l'Homme participent de plus en plus à des campagnes en faveur des droits des migrants. Les syndicats organisent des réflexions communes touchant à la protection des travailleurs migrants. Le constat du recul des droits humains et socioéconomiques des migrants, tout comme les effets déstabilisateurs de leur vulnérabilité ne sont plus contestés.

LES RÉPONSES NORMATIVES ACTUELLES SONT-ELLES À LA HAUTEUR DES ATTENTES EN MATIÈRE DE PROTECTION ?

La Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille (CTM), tout comme les deux Pactes sur les droits de l'Homme, la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes ou encore la Convention sur les droits de l'enfant s'appliquent aux migrants. Adoptée en 1990 par l'Assemblée générale des Nations unies, la CTM n'est entrée en vigueur que le 1^{er} juin 2003, après le dépôt du vingtième instrument de ratification. Au 1^{er} janvier 2008, la Convention n'était ratifiée que par 37 pays, deux pays de l'OIF, l'Albanie et la Mauritanie, étant les derniers. Il est clair que ces chiffres sont alarmants au regard du nombre d'États membres des Nations unies, et marquent une distorsion géopolitique entre pays développés rejetant la CTM et pays en développement faisant par ailleurs du texte un instrument régional au lieu d'être universel. Au-delà de la diversité des motifs expliquant la non-ratification du texte, le blocage semble de nature plus politique que juridique, le contexte étant dominé par des réactions défensives et restrictives aux défis de la migration internationale. La définition d'une bonne mobilité impliquant la sécurité des parcours migratoires et servant d'objectif gagnant pour les parties concernées pourrait constituer un cheminement vers des solutions efficaces et pratiques du problème des migrations.

DE NOUVEAUX DÉFIS EN MATIÈRE DE PROTECTION : LES DONNÉES PERSONNELLES ET LES DROITS CULTURELS

Si les droits culturels apparaissent enfin à la place qui leur revient dans le filet de protection des droits de l'Homme, le droit à la protection des données personnelles, récemment élaboré, est devenu avec l'évolution des technologies un droit essentiel à un exercice réel d'autres libertés et droits fondamentaux, telles la liberté d'aller et de venir ou la liberté d'information. Face à l'émergence et à la consolidation de ces droits, la Francophonie ne saurait faire l'économie de l'observation et de l'évaluation des pratiques dans son espace d'intervention.

LA PROTECTION DES DONNÉES PERSONNELLES

Si le développement économique et la consolidation ou la modernisation de l'État ne se conçoivent plus sans usage des technologies de traitement de l'information, la reconnaissance du droit à la protection des données personnelles sur le plan national et au niveau mondial est devenue déterminante pour le développement et la pérennité de la démocratie. Or, à ce jour, quelque 45 pays seulement au monde ont reconnu un tel droit, dont 24 dans l'espace francophone, et les instruments internationaux actuels, malgré des progrès, ne répondent pas de manière satisfaisante aux enjeux.

État des lieux

La dimension internationale des traitements de données personnelles a conduit les premiers États qui ont légiféré en la matière à porter le sujet dans des enceintes internationales dès la fin des années 1970 afin d'assurer, entre les États membres, tout à la fois la circulation des données et la poursuite du régime de protection.

À ce jour, 24 États membres et gouvernements de l'espace francophone ont adopté et mis en œuvre des législations en matière de protection des données personnelles⁷. Ce développement s'est effectué selon les étapes historiques précises. Certains de ces États ont conféré explicitement au droit à la protection des données personnelles un statut constitutionnel. Les principes posés et les droits ainsi consacrés s'inspirent largement des instruments internationaux et dans tous ces États est prévue une autorité de protection des données. Si le mandat général de ces autorités de nature nouvelle est le même (assurer le respect des droits et principes inscrits dans leur législation), en revanche, les conditions de leur indépendance, la nature et l'étendue de leurs pouvoirs varient de manière substantielle. On peut pourtant constater une tendance au renforcement ou à l'optimisation des moyens de mise en œuvre.

Les États qui ont consacré le droit spécifique à la protection des données personnelles dans leur Constitution

S'agissant d'un droit fondamental devenu essentiel dans la société de l'information, tant en vue de la protection de la vie privée que de l'exercice d'autres libertés et droits fondamentaux, la question de son inscription au plus haut niveau de la hiérarchie des normes se pose depuis son émergence. Ainsi, des États qui ont accédé à un régime démocratique ont inscrit d'emblée ce droit dans leur nouvelle Constitution. D'autres ont procédé pour l'y incorporer à des révisions institutionnelles. Dans l'Union européenne, le droit fondamental à la protection des données personnelles est inscrit dans la Constitution de 11 États⁸.

Dans l'espace francophone, sept États consacrent expressément dans leur Constitution le droit à la protection des données personnelles : la Grèce, la Hongrie, la Lituanie, la Pologne, la Slovaquie, la Slovénie et la Suisse.

7. Sur le plan mondial, 45 États se sont dotés à ce jour d'une législation générale relative à la protection des données personnelles.

8. Des Constitutions incorporant le droit à la protection des données personnelles ont été adoptées tout d'abord en Europe du Sud (Espagne, Portugal), puis en Amérique latine (Colombie, Pérou, Guatemala, Venezuela, Équateur, Brésil, Paraguay, Argentine où le droit d'accès d'une personne à ses données personnelles est consacré sous la dénomination d'« Habeas Data ») et en Europe centrale et orientale (Grèce, Hongrie, Lituanie, Pologne, Slovaquie, Slovénie). Dans d'autres démocraties, soit ce droit a été incorporé à l'occasion d'une révision constitutionnelle (Pays-Bas, Malte, Suède, Suisse), soit il a été reconnu de valeur constitutionnelle par la Cour constitutionnelle, par exemple en Allemagne, au Canada et en France.

Dans d'autres États, la Cour constitutionnelle a été amenée à se prononcer sur la valeur de ce droit. Ainsi, par exemple, au Canada, la Cour suprême a reconnu à maintes reprises le statut quasi constitutionnel de la loi sur la protection des renseignements. En France, le Conseil constitutionnel intègre dans ses décisions la loi « Informatique et libertés » comme « protectrice des libertés individuelles ». Les travaux en cours relatifs au préambule de la Constitution offrent à ce pays l'opportunité de consacrer expressément le droit à la protection des données personnelles.

■ Les États dotés d'une législation

Les pays francophones du Nord font partie des États pionniers qui ont développé les règles de la protection des données personnelles : la France (1978), le Luxembourg (1979), le Canada (1982, pour les organes publics de compétence fédérale, et au Québec pour les organes publics de compétence provinciale). Certains de ces États ont joué un rôle de premier plan dans l'adoption des premiers instruments internationaux.

Ultérieurement, au début des années 1990, la conjonction des travaux menés depuis plus de dix années au sein du Conseil de l'Europe et de ceux lancés en 1989 au sein de l'Union européenne aux fins d'harmonisation dans ce domaine a incité d'autres États francophones de cette région à parachever rapidement le processus d'adoption de leur législation souvent commencé de longue date, qu'ils soient ou non membres de l'Union européenne : la Belgique et la Suisse en 1992, Monaco en 1993.

Dans la même période, au Canada, l'accélération du développement des traitements de données personnelles dans le secteur privé et des transferts de données transfrontaliers sous l'effet de l'ouverture commerciale d'Internet a incité tout d'abord la province du Québec en 1992, puis le Parlement fédéral en 2000, à étendre le régime de protection au secteur privé. L'adoption par l'Union européenne de la directive

de 1995 a fait également partie des réflexions qui ont conduit à ces décisions.

Parallèlement, sous les effets combinés des progrès de la démocratie en Europe centrale et orientale et de la perspective de l'accession à l'Union européenne, des législations en matière de la protection des données personnelles ont été adoptées en Hongrie et en République tchèque dès 1992, dans l'Ex-République yougoslave de Macédoine en 1994, en Lituanie en 1996, en Grèce et en Pologne en 1997, en Slovaquie en 1998, en Albanie et en Slovénie en 1999, à Chypre et en Roumanie en 2001, en Bulgarie en 2002, en Croatie en 2003, en Albanie en 1999.

Enfin, l'accession des pays du Sud aux moyens informatiques, notamment de l'État, et aux réseaux de communication conduit en premier le Burkina Faso en 2004, puis en 2008 le Sénégal à légiférer, d'autres s'y préparent. Il est à noter qu'une telle politique est susceptible de s'intégrer dans un volet juridique plus large associé à une politique de promotion des nouvelles technologies d'information et de communication.

On notera également que les systèmes juridiques de protection plus anciens font l'objet d'améliorations périodiques sous l'effet combiné des enjeux de l'évolution des technologies et d'une réflexion sur l'effectivité des systèmes de protection mis en œuvre, notamment lors d'exercices ultérieurs d'harmonisation.

Nouveaux défis

Les libertés et droits fondamentaux sont exposés à des risques sans précédent sous l'effet du développement des nouvelles technologies ainsi qu'il en a été débattu lors de la XXIII^e session ordinaire de l'Assemblée parlementaire de la Francophonie réunie à Libreville les 3-6 juillet 2007⁹. Deux défis doivent être relevés d'ordre technologique, en liaison avec l'accélération des innovations, et d'ordre international, avec des initiatives nouvelles qui sont soit inquiétantes, soit trop parcellaires.

9. « Progrès technologique et protection des libertés individuelles, la Francophonie a-t-elle un rôle à jouer ? », par Alex Türk, président de la Commission nationale de l'informatique et des libertés, France, disponible sur : <http://apf.francophonie.org/spip.php?article727>

La technologie actuelle dans ses multiples dimensions

La période technologique actuelle est caractérisée par plusieurs facteurs :

L'accélération et la diversification du progrès technologique : les délais qui séparent la recherche, le développement et la diffusion commerciale d'une innovation se raccourcissent (Internet, réseaux communautaires, vidéosurveillance, puces RFID, biométrie). Or l'élaboration du droit et sa mise en œuvre (réglementations, procédures, etc.) sont par nature lentes en raison des processus démocratiques et organisationnels impliqués.

La combinaison des technologies : les téléphones portables, déjà appareils photo, ne seront-ils pas munis demain d'une puce RFID d'identification et d'un lecteur de puce RFID ? Or, la diffusion auprès de larges publics de tels usages défie le temps normal d'apprentissage des comportements adaptés aux conséquences juridiques et éthiques qu'ils impliquent.

L'ambivalence : l'innovation technologique est porteuse de progrès comme de dangers. Les individus sont tentés par le confort qu'elle procure mais ils sont peu conscients des risques qu'elle comporte, du moins jusqu'à ce qu'ils en soient victimes (et donc qu'il soit trop tard). Dès lors, la caractéristique des normes qui est d'être univoque paraît inadaptée.

L'invisibilité matérielle de certaines technologies (les puces RFID et demain les nanotechnologies) et celle virtuelle de plus en plus de traitements de données liés à des processus défient le principe de transparence (exemples : localisation des téléphones portables dans le réseau pour pouvoir leur transmettre une communication, données de connexions lors de consultations de sites Internet...).

L'irréversibilité de l'usage des technologies : comment pourrait-on se passer d'un ordinateur ou d'un téléphone portable aujourd'hui ?

La globalisation des traitements de données : du fait de l'abaissement des coûts d'accès aux réseaux de télécommunication (internet, etc.), le fichier des

clients d'une entreprise peut être localisé sur le territoire de son établissement, le centre d'appel de relation avec ces clients peut être implanté dans un autre pays, les tests des nouveaux programmes d'amélioration de ce système d'information dans un troisième pays et le fichier de sauvegarde dans un quatrième. De plus, en quelques mois, une innovation peut couvrir toute la planète (services pour réseaux sociaux). Or le principe international de base est celui de la territorialité de l'application du droit.

La régulation internationale

La période 2006-2008 a été caractérisée par une relance du débat international. En Europe, on observe la poursuite de la mise en œuvre de solutions pragmatiques, élaborées depuis quelques années, pour assurer la protection en cas de transferts de données hors de l'Union européenne. De tels transferts sont possibles ou autorisés, soit du fait de la protection des données assurée dans le pays destinataire, soit du fait de la protection assurée par le destinataire des données à l'aide d'autres techniques ou instruments, rattachés à la législation nationale du pays d'origine, comme dans le cadre d'un contrat passé avec l'émetteur des données ou un code de conduite contraignant adopté au sein de multinationales. Cependant, ces derniers instruments montrent de plus en plus leurs limites : multiplication des textes, impossibilité d'assurer un niveau de contrôle satisfaisant de multiples traitements effectués dans de multiples pays sans législation ni autorité avec qui coopérer.

Sur la scène internationale, deux entreprises multinationales de premier plan en matière de produits ou services informatiques, Microsoft puis Google, ont reconnu, en 2007, indispensable de disposer de standards internationaux. La première entreprise s'est référée aux lignes directrices de l'OCDE, la seconde au cadre pour la vie privée adopté par l'APEC.

Dans le même temps, en 2007 et début 2008, l'UNESCO, chargée par le Sommet mondial sur la société de l'information notamment de l'orientation C10 sur « les dimensions éthiques de la société de l'information », a soumis à la discussion un projet de code d'éthique lors de conférences organisées en Afrique, en Amérique latine, en Europe et en Asie-

Pacifique. Ce projet fait référence, en particulier, en quelques lignes, à la nécessité d'assurer la confidentialité des données personnelles. Non contraignant, le texte ne mentionne ni les principes directeurs de l'ONU relatifs à la protection des données personnelles, ni les autres textes internationaux ou régionaux.

Ces deux dernières initiatives sont intéressantes sur le plan pédagogique mais ne permettent pas de répondre à toutes les questions. Elles visent essen-

tiellement à résoudre un problème d'incidence mondiale par l'autorégulation des acteurs et n'insistent pas sur le besoin d'un encadrement juridique et institutionnel.

En revanche, sur un plan régional et linguistique, en Amérique latine, le Réseau ibéro-américain pour le développement de la législation sur la protection des données personnelles¹⁰ a publié en mai 2007 des « directives pour l'harmonisation des règles de la protection des données personnelles ». Ces directives

ASSOCIATION FRANCOPHONE DES AUTORITÉS DE PROTECTION DES DONNÉES PERSONNELLES (AFAPDP)

La création de l'Association francophone des autorités de protection des données personnelles comme élément de réponse aux enjeux et défis actuels.

Les représentants de 14 autorités francophones de protection des données personnelles ont formé, lors d'une rencontre à Monaco le 5 septembre 2006, le projet de créer une association francophone des autorités indépendantes en charge de la protection des données. La première Conférence des commissaires à la protection des données de la Francophonie s'est tenue à Montréal, avec le soutien de l'OIF, le 24 septembre 2007 sur le thème « La protection des données personnelles, indispensable à la démocratie et au développement ». Les institutions réunies à Montréal ont procédé à la création de l'Association francophone des autorités de protection des données personnelles (AFAPDP). La première présidence de l'association a été confiée à la Commission d'accès à l'information du Québec. La création de ce nouveau réseau institutionnel francophone s'inscrit dans le suivi des Déclarations du X^e Sommet de la Francophonie (Ouagadougou, novembre 2004) ainsi que du XI^e Sommet de la Francophonie (Bucarest, septembre 2006).

PRÉOCCUPATIONS POUR 2010

1. Indicateurs pertinents d'observation. Il n'existe pas d'indicateurs pour l'observation en matière de protection des données. L'Association francophone des autorités de protection des données personnelles pourrait procéder à une étude destinée à élaborer des indicateurs pertinents dans ce domaine.

2. Développement des règles nationales. La réalisation d'un bilan des actions engagées par les États membres et l'OIF depuis 2004 en vue du développement des règles de la protection des données personnelles dans l'espace francophone.

3. Instruments internationaux. La réalisation d'un bilan des démarches effectuées en vue de l'élaboration, de l'adoption et de la promotion d'une convention ou charte de portée mondiale assurant l'effectivité de la protection des personnes à l'égard du traitement des données personnelles et la coopération entre les autorités de protection des données personnelles.

10. Ce réseau a été créé en application de la Déclaration du Sommet ibéro-américain qui s'est tenu à Santa Cruz en Bolivie les 3-4 mai 2003. Il est animé par les autorités de protection des données personnelles d'Espagne et du Portugal.

sont destinées « à assurer, dans le cadre du développement économique, la circulation des données personnelles entre les pays d'Amérique latine ainsi qu'avec les États membres de l'Union européenne ». Ces directives s'inspirent des instruments internationaux les plus protecteurs.

Le débat international est donc une fois de plus relancé, avec sa même double question : Comment définir les standards mondiaux ? et Quelle doit être leur force juridique contraignante ? Deux autres questions doivent être posées : Quel rôle pour quelle enceinte internationale ? et Faut-il créer une enceinte spécifique ?

LES DROITS CULTURELS

Au sein de l'ensemble indivisible des droits de l'Homme, les droits culturels désignent les droits, libertés et responsabilités pour une personne, seule ou en commun, avec et pour autrui, de choisir et d'exprimer son identité ; cela implique les capacités d'accéder aux références culturelles, comme à autant de ressources qui sont nécessaires à son processus d'identification. Il s'agit d'établir les liens entre les capacités culturelles de chacun et la richesse culturelle de ses milieux, dont le premier indicateur est la diversité. Les droits culturels protègent la diversité des *facteurs de lien social et politique* qui permettent aux personnes de se relier librement entre elles en se référant à d'autres personnes et à des œuvres. Une œuvre culturelle est un savoir, qui se matérialise dans une chose (un livre, un bâtiment) ou ensemble de choses (une ville, un paysage), dans une coutume ou des traditions, ou dans une communauté (famille, institution, communauté religieuse ou savante, peuple). Une œuvre culturelle est une ressource de savoir, un espace de communication et d'exercice des droits culturels et des autres droits de l'Homme.

La violation des droits de quelques-uns signifie une atteinte à leur dignité et une privation de ressources, un appauvrissement des ensembles sociaux auxquels ils participent. Si le lien personne/société (ensemble varié de liens sociaux et de collectivités) n'est pas réductible à un dualisme individu/collectivité, il est cependant particulièrement sensible, car il révèle des faiblesses dont la gravité est insoupçonnée : les

faiblesses culturelles assèchent toutes les capacités de lien.

Avec pour ambition d'instaurer et de développer la démocratie, de prévenir les conflits, soutenir l'État de droit et les droits de l'Homme et d'intensifier le dialogue des cultures et des civilisations comme le prône l'article 1 de la Charte de la Francophonie, la diversité culturelle et la protection des droits culturels apparaissent comme une mission essentielle de la Francophonie. Autant la Déclaration de Bamako que la Déclaration et le Plan d'action de Cotonou de juin 2001, qui s'appuient sur une conception ouverte de la diversité culturelle, font de la promotion et de la protection des droits culturels un élément fondamental et catalyseur du système des droits de l'Homme conçus dans leur intégralité et leur indivisibilité. Le rôle joué par la Francophonie dans l'adoption à l'UNESCO en octobre 2005 de la Convention sur la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles est révélateur de son engagement. L'observation des droits culturels dans l'espace francophone tout comme la mise à l'index de la gravité des violations dans le présent rapport participent de l'effort commun de compréhension et de clarification de son contenu en tant que partie intégrante des droits de l'Homme. C'est dans ce même esprit que l'Observatoire de la diversité et des droits culturels auprès de l'Institut d'éthique et des droits de l'Homme de l'Université de Fribourg (Suisse), un des principaux partenaires de l'OIF dans ce domaine, a initié la rédaction de la Déclaration de Fribourg sur les droits culturels.

La gravité des violations des droits culturels

Comme pour les autres droits de l'Homme, le droit culturel peut être atteint de façon plus ou moins grave, systématique ou définitive. Les violations de droits culturels sont souvent les conséquences de situations qui remontent loin dans l'Histoire. C'est pourquoi le premier devoir est celui de la recherche de mémoire, afin d'identifier les processus et la complexité des responsabilités présentes. S'il est essentiel de rappeler le rôle primordial de l'État, il ne serait pas juste non plus de lui imputer toutes les violations présentes : ce sont tous les acteurs, civils, privés et publics qui sont concernés par la richesse culturelle commune (par le

LA DÉCLARATION DE FRIBOURG SUR LES DROITS CULTURELS

L'Observatoire a présenté en 2007 à l'Université de Fribourg, le 7 mai, puis au Palais des Nations à Genève, le 8 mai, la Déclaration de Fribourg sur les droits culturels, parrainée par une soixantaine d'experts, dont 13 des Nations unies, et 18 ONG et fondations. La Déclaration, rédigée par le Groupe de Fribourg sur la base des travaux de l'Institut interdisciplinaire d'éthique et des droits de l'Homme de l'Université de Fribourg (Suisse) commencés en 1991, et dont un premier projet avait été publié en 1998, a été présentée à l'adoption par la société civile : les acteurs privés, publics et civils qui s'y

reconnaissent et entendent participer à sa mise en œuvre¹¹. Dans son préambule et son premier article, ce texte situe les droits culturels au sein de l'ensemble indivisible et interdépendant des droits de l'Homme ; après l'article 2 consacré aux définitions, six articles définissent les droits culturels et quatre sont consacrés à leur mise en œuvre. La précision du texte expose une clarification des droits culturels actuellement dispersés dans divers instruments et offre une base utile pour leur promotion. Il permet également de structurer les programmes d'observation sur l'effectivité des droits culturels.

niveau culturel commun), selon le principe de l'opposabilité générale, et dans une perspective intergénérationnelle.

Observer les violations des droits culturels et les atteintes à la diversité, ainsi que, à l'inverse, les expériences positives est une priorité à la fois éthique et méthodologique : il s'agit avant tout de prendre en compte les capacités des femmes et des hommes dans la diversité des situations, de respecter leurs ressources culturelles. Identifier les violations, c'est aussi mettre au jour l'importance des acteurs culturels ainsi

que les responsabilités culturelles d'un grand nombre d'acteurs économiques et politiques.

« L'adéquation culturelle » d'un droit de l'Homme

L'enjeu de la Déclaration de Fribourg est à la fois de préciser les droits culturels et de mieux comprendre la dimension culturelle fondamentale de chacun des autres droits de l'Homme. « La mise en œuvre effective d'un droit de l'Homme implique la prise en compte de son adéquation culturelle, dans le cadre

EXEMPLES DE NON-RESPECT DE L'ADÉQUATION CULTURELLE DES DROITS DE L'HOMME

Travail : Impossibilité de faire un travail porteur de sens social (dont la valeur sociale apparaît comme une composante essentielle du droit au travail)

Alimentation : Impossibilité d'accéder à une rela-

tion sociale digne qui permette de nourrir et de se nourrir en harmonie avec son milieu et ses valeurs

Habitation : Vivre dans un logement qui rend impossible l'exercice des droits culturels (vie de famille, hospitalité, environnement propice)

11. La Déclaration est accessible sur le site, <http://www.unifr.ch/iedh> en français, anglais, arabe, espagnol, allemand, italien, grec, népal, ainsi que la liste des parrains et de nombreux documents explicatifs.

DÉCLARATION DE FRIBOURG : EXEMPLES DE VIOLATION DE DROITS CULTURELS

Art. 3

a : choix et respect de son identité culturelle.

Toutes les formes d'assignation, de déni et d'humiliation arbitraire

b : connaître et voir respecter sa propre culture ainsi que la diversité des cultures Voir son identité propre et/ou l'identité de sa famille, de sa communauté, de son peuple, systématiquement ignorées ou niées - Être maintenu dans un état d'isolement culturel

c : accéder aux patrimoines culturels Falsification de l'Histoire, impossibilité d'accéder à l'Histoire et à sa critique - Destruction volontaire de patrimoines ; incapacité à protéger et à valoriser des patrimoines évalués comme essentiels - Impossibilité de posséder/conservier des objets et d'accéder aux patrimoines nécessaires à son identité ; et à l'inverse de se dégager de la contrainte des objets qui empêchent le travail de communication (comme des technologies de communication inappropriées, un quartier inhabitable, un lieu pollué, un voile ou un mur qui enferment, etc.)

Art. 4 : liberté de se référer à une communauté culturelle. Impossibilité d'adhérer librement aux communautés culturelles de son choix et, à l'inverse, de se dégager d'amalgames ethniques ou de dérives communautaires - Se voir imposer une référence culturelle contre son gré

Art. 5 : participer à la vie culturelle : liberté linguistique - libertés de la recherche et de la création - droits d'auteur.

Impossibilité de s'intégrer dans un milieu culturel étranger (par suite de la guerre, de déplacements, de conditions limitatives pour réfugiés), ou au contraire obligation de s'assimiler au mépris de son identité - Interdictions linguistiques - Censure par violation des libertés ou par privation de revenu - Développement économique au détriment des ressources culturelles

Art. 6 : droit à l'éducation. Impossibilité d'accéder à une éducation de base, une formation scolaire et professionnelle ; ou être obligé de subir un enseignement contraire aux droits et libertés ; ne pas accéder à la connaissance des droits de l'Homme - Subir un enseignement méprisant pour sa culture ou pour d'autres cultures

Art. 7 : droit à l'information. Être victime de désinformation ou de non-information ; ne pas avoir le droit ou la capacité d'informer ; impossibilité d'accéder et de participer à une information respectueuse des cultures

Art. 8 : participation aux politiques culturelles. Impossibilité d'accéder aux espaces de discussion et de création - Impossibilité de participer aux choix culturels dans tous les domaines politiques concernés et à tous les niveaux de gouvernance

des principes fondamentaux ci-dessus énumérés » (art. 1, e). À chaque fois que l'adjectif « adéquat¹² » peut qualifier l'objet d'un droit de l'Homme (alimentation, logement, soins, information... adéquats), cela signifie que l'objet est réellement accessible pour le sujet, selon les différentes dimensions de l'adéquation :

économique, sociale et culturelle. La dimension culturelle est une des composantes de l'« adéquation », elle ne signifie pas une relativisation du droit amoindrissant son universalité, mais une mise en relation, un déploiement de l'universalité prenant en compte le sujet avec les liens qu'il entretient dans ses milieux.

12. Voir les Observations générales du Comité des droits économiques, sociaux et culturels, notamment les Observations générales : 4 sur le droit au logement, § 8 ; 12, sur le droit à une alimentation adéquate, § 7 et surtout § 11 ; 15 sur le droit à l'eau, §§ 11 et 12.

RECOMMANDATIONS

Les principaux destinataires des recommandations tirées de l'observation et de l'analyse des pratiques démocratiques, des droits et des libertés dans l'espace francophone sont l'OIF, d'une part, et les États membres, d'autre part, bien que des recommandations communes puissent leur être adressées à l'une et aux autres. Les réseaux pourraient également être sollicités, notamment pour affiner leurs domaines d'intervention.

POUR ACCÉLÉRER LA MISE EN ŒUVRE DES ENGAGEMENTS INTERNATIONAUX DANS LE DOMAINE DES DROITS DE L'HOMME

À l'attention de l'OIF

- Offrir son assistance technique aux États qui n'ont pas ratifié les instruments internationaux de protection des droits de l'Homme pour les aider à déterminer les réformes juridiques à entreprendre pour pouvoir ratifier ces instruments.
- Relayer les appels à ratification lancés tous les ans par le Secrétaire général des Nations unies.
- Organiser des séminaires de sensibilisation, soit thématiques, soit régionaux, pour étudier les bonnes pratiques et discerner les obstacles à une ratification universelle des instruments visés.
- Se mobiliser dans le cadre de la coopération renforcée avec le Haut-Commissariat pour former les fonctionnaires et agents publics à la transposition en droit interne et à la mise en œuvre effective des instruments internationaux, et à la préparation des rapports, en y associant la société civile, et notamment les INDH.

- Intégrer la Déclaration sur les droits des peuples autochtones, adoptée par l'Assemblée générale des Nations unies le 13 septembre 2007, à ses travaux et à ses réflexions, notamment dans le cadre de ses programmes sur la diversité culturelle ; organiser des séminaires régionaux afin de déterminer les problèmes spécifiques qui se posent dans ces régions aux peuples autochtones, avec leur participation active.

À l'attention des États membres

- Les États n'ayant pas ratifié les instruments de protection des droits de l'Homme des Nations unies devraient être encouragés à le faire, aussi bien au niveau politique qu'au niveau technique.
- Les États en retard dans la remise de leurs rapports périodiques aux comités conventionnels des Nations unies devraient rattraper leur retard sans délai. L'OIF pourrait également offrir son assistance aux États qui éprouvent des difficultés à remettre dans les délais leurs rapports périodiques aux comités conventionnels.
- Les États membres de l'OIF pourraient adresser systématiquement à l'OIF une copie des rapports périodiques en même temps qu'ils les remettent aux comités conventionnels afin que l'OIF puisse suivre l'évolution du respect des engagements en matière des droits de l'Homme ; ils devraient requérir l'assistance technique de l'OIF lorsqu'ils en éprouvent le besoin ; il serait utile de veiller à ce que les comités adressent des documents en français aux États qui présentent leurs rapports dans cette langue.
- Les États pourraient également informer l'OIF des suites données aux observations finales des comités sans attendre le rapport périodique suivant.

- Les États pourraient informer l'OIF des réformes entreprises visant à mettre la législation nationale en conformité avec les engagements internationaux en matière de droits de l'Homme ;
- Les États où l'incorporation des engagements conventionnels au droit interne est nécessaire pour que leurs dispositions puissent être invoquées devant les juridictions nationales devraient veiller à faire en sorte que cette incorporation ne soit pas sélective et touche l'ensemble des dispositions normatives des engagements conventionnels pertinents.
- Les États devraient diffuser auprès de leur population les engagements internationaux et encourager les personnes qui résident sur leur territoire à les invoquer dans les procédures judiciaires.
- Dans les domaines couverts par des engagements internationaux, en particulier dans le domaine des droits économiques, sociaux et culturels, les réformes entreprises, les politiques et les programmes mis en œuvre (alphabétisation, lutte contre la pauvreté, lutte contre les discriminations, droit à l'alimentation, droit à la santé) devraient s'inspirer systématiquement des orientations qui se dégagent de la pratique des comités conventionnels, notamment les observations générales, et des travaux des rapporteurs spéciaux ; de son côté, l'OIF pourrait contribuer à la meilleure connaissance de ces travaux par des séminaires thématiques, réunissant représentants des pouvoirs publics et de la société civile.
- Des mesures plus spécifiques doivent être adoptées pour prévenir et réprimer des violations qui restent encore répandues (traite des personnes, vente d'enfants, torture, mauvais traitements par les forces de police, violence contre les femmes). Les efforts restent insuffisants et ces pratiques devraient être criminalisées lorsque ce n'est pas encore le cas.
- S'agissant des forces en uniforme, armée, police et gendarmerie, des efforts de formation du personnel paraissent indispensables, en particulier là où la pra-

tique de la torture est généralisée. L'OIF pourrait apporter une assistance aux pays concernés et contribuer à la mise en place de structures nationales indépendantes comme prévu par le protocole à la Convention contre la torture.

- Pour ce qui concerne le contenu des rapports périodiques des États, les rapports adressés au Comité des droits de l'Homme devraient contenir systématiquement des informations précises et détaillées sur les droits politiques et sur le pluralisme syndical et le droit de grève pour ceux qui sont adressés au Comité des droits économiques, sociaux et culturels.

Enfin, les États membres et l'OIF devraient réfléchir ensemble à l'épineuse question de la collecte des données statistiques relatives aux questions sociales, notamment s'agissant de la non-discrimination entre hommes et femmes, et tenter d'établir éventuellement des orientations méthodologiques communes à l'espace francophone.

POUR RENFORCER LES INSTITUTIONS NATIONALES DES DROITS DE L'HOMME

- Développer une culture de l'évaluation. Selon les renseignements fournis par le questionnaire, complétés par des entretiens avec les responsables des INDH, la plupart des INDH ont mis en avant deux procédures d'évaluation de leur action : la production de rapports d'activité et l'usage d'audits. Par ailleurs, un large travail de consultation reste à mener pour déterminer les meilleurs critères d'évaluation de l'impact des activités des INDH. Si une réflexion sur les critères d'évaluation devait être menée, celle-ci profiterait certainement d'un travail commun entre les INDH, destiné à déterminer des critères qualitatifs d'évaluation, probablement aussi importants que des critères quantitatifs. Par ailleurs, tout processus d'évaluation devrait inclure des études de base (destinées à cerner la situation de départ) et des processus de planification pluriannuels¹³.

13. À cet égard, la brochure de l'International Council for Human Rights Policy, *Évaluer l'efficacité des institutions nationales*, publiée avec l'aide du HCDH, constitue une matrice intéressante.

- Clarifier, là où elles existent, les relations entre les INDH et les autres institutions impliquées dans la promotion et la protection des droits de l'Homme : médiateurs, institutions chargées de la protection des enfants, des réfugiés, de l'égalité entre hommes et femmes, afin de développer des synergies et des projets communs qui ne peuvent que contribuer à renforcer les uns et les autres.

- Augmenter les ressources dont les INDH peuvent bénéficier, en particulier celles provenant de sources autres que les gouvernements eux-mêmes. La capacité des INDH à obtenir et administrer des subventions venues d'institutions internationales, et éventuellement de bailleurs de fonds privés, devrait être développée, par exemple en développant la coopération dans ce domaine entre INDH, et si nécessaire entre les INDH et l'OIF.

- Renforcer les capacités des INDH par de vrais programmes de travail thématiques suivis et un partage des expériences lorsque cela est possible.

- Coordonner le travail avec le HCDH. L'accord passé entre l'OIF et le HCDH devrait permettre de mieux coordonner les activités et actions des deux organisations dans le soutien aux INDH. Une piste à explorer serait que le HCDH délègue une partie de ses attributions dans le soutien aux INDH à l'OIF, charge à cette dernière de rendre compte et d'utiliser des techniques et matériels communs.

POUR PROMOUVOIR LES DROITS DE L'ENFANT

- Appuyer les initiatives des États et de leurs institutions de célébration du vingtième anniversaire de la Convention internationale sur les droits de l'enfant et du dixième anniversaire de l'entrée en vigueur de la Convention africaine des droits et du bien-être de l'enfant. Ces événements permettraient de dresser le bilan des progrès enregistrés dans le domaine des droits de l'enfant, mais aussi de mesurer les attentes et les besoins en matière de coopération ;

- Mettre en œuvre les recommandations du Comité des droits de l'enfant, notamment l'adoption d'un statut consolidé de l'enfant.

- Soutenir en partenariat avec l'Association des ombudsmans et médiateurs de la Francophonie (AOMF) les initiatives de mise en place d'institutions indépendantes de protection des droits de l'enfant.

- Favoriser les échanges avec les pays ayant déjà développé des organismes similaires.

- Identifier la possibilité de mettre en place des modules de formation sur les droits de l'enfant dans le cursus universitaire des facultés de droit des pays concernés.

- Identifier les besoins de formation des personnels travaillant directement avec les enfants : magistrats, travailleurs sociaux, policiers, enseignants, personnels de santé, etc., dans un souci de pluridisciplinarité.

- Sensibiliser l'opinion publique, en particulier par le biais de la presse (écrite, radio, télévision), aux violations des droits de l'enfant et à la nécessité d'y remédier de manière coordonnée.

- Promouvoir l'échange d'expériences entre les pays impliqués dans ce projet.

POUR CONTRIBUER À UNE MEILLEURE PROTECTION DES DONNÉES PERSONNELLES

- Inciter les États membres non encore dotés d'une législation et d'une autorité indépendante de protection des données personnelles à prendre les initiatives visant à l'élaboration et à l'adoption des textes législatifs et réglementaires. La question majeure dans l'espace francophone au regard du droit à la protection des données personnelles réside dans le fait que 35 États membres et 5 États observateurs n'ont pas encore enclenché le processus normatif et institutionnel nécessaire à la reconnaissance et à la mise en

œuvre effective de celui-ci. Toutes les régions de l'espace francophone sont concernées, l'Afrique centrale, l'Afrique de l'Est et l'océan Indien, l'Afrique de l'Ouest, l'Afrique du Nord et le Moyen-Orient, l'Asie-Pacifique, les Caraïbes et, pour une part, l'Europe orientale.

- Organiser des séminaires et des conférences sur le plan régional ou sous-régional dans l'objectif de sensibiliser les responsables, favoriser la transmission des informations et les échanges d'expériences essentiels à l'élaboration d'une législation. Dans ce cadre, une attention particulière doit être apportée à la prise en compte des instruments internationaux les plus développés et, sur le plan institutionnel, à la prise en compte des conditions de l'indépendance des autorités de protection des données. Le public visé par ces séminaires et conférences devrait comprendre les responsables de l'élaboration des politiques juridiques et des politiques technologiques des États, ainsi que les représentants des milieux économiques et de la société civile des pays concernés. Ces initiatives devraient se réaliser en partenariat avec l'Assemblée parlementaire de la Francophonie, qui a consacré le point d'actualité à ces questions lors de sa XXIII^e session à Libreville en juillet 2007, et l'Assemblée parlementaire des autorités francophones de protection des données, qui devrait être sollicitée à des fins d'information, de sensibilisation et de partage d'expérience.

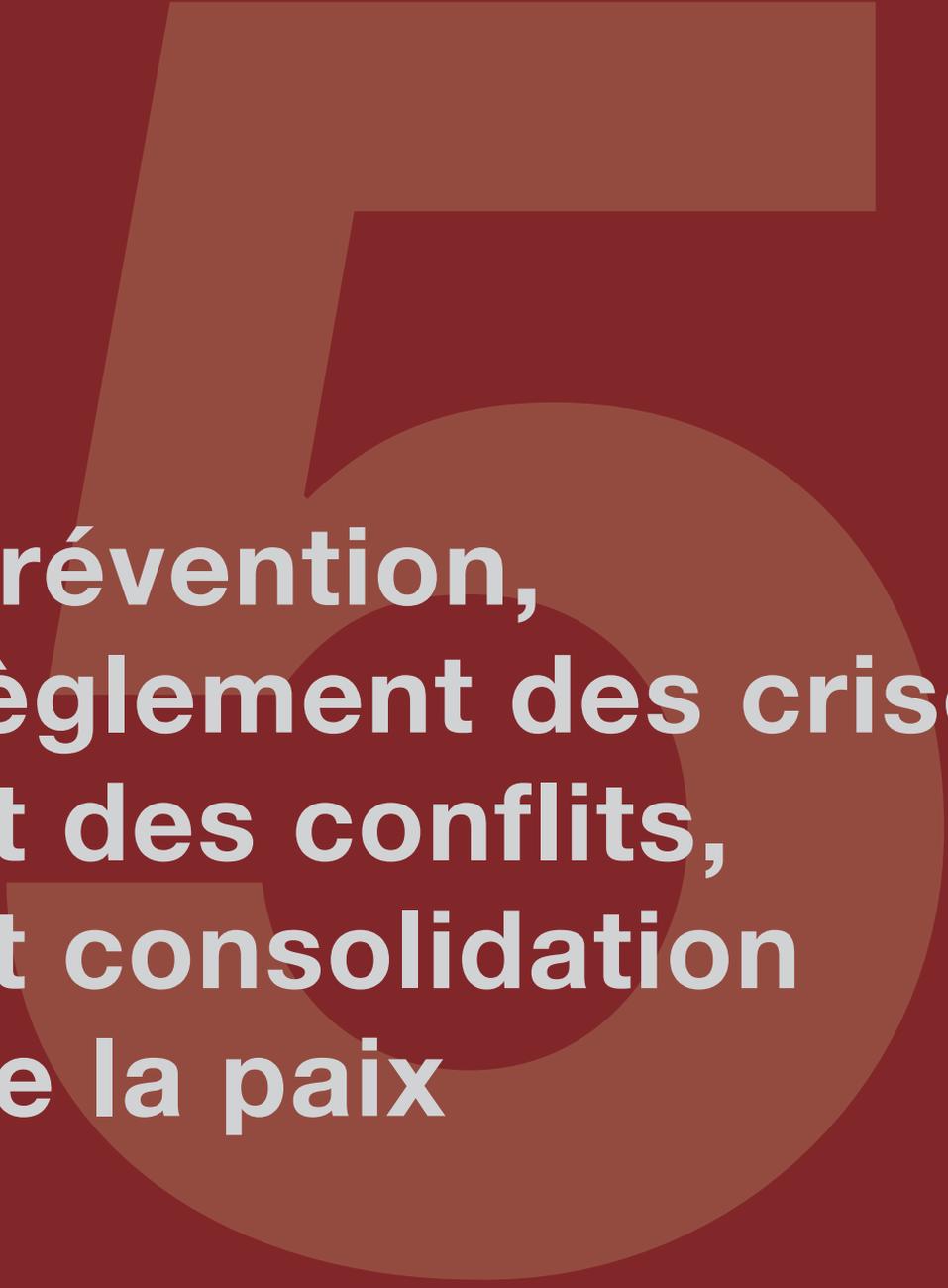
- Soutenir les travaux des autorités de protection des données personnelles nouvellement créées et la coopération entre ces autorités dans le cadre de l'Association francophone des autorités de protection des données personnelles. Dans leur phase d'installation, les autorités de protection des données personnelles ont à faire face à deux priorités : réunir des moyens humains et matériels nécessaires à leurs missions, faire connaître leurs droits et leurs obligations aux publics concernés. Dans ce cadre, elles ont besoin de s'appuyer sur l'expérience de leurs homologues en vue d'élaborer les stratégies de lancement de leurs activités, et de jeter les bases de leur future coopéra-

tion. En effet, la bonne coopération entre les autorités de protection des données est un instrument essentiel pour renforcer les capacités au quotidien, selon divers moyens (informations mutuelles, conseils, visites d'étude ou d'appui, stages, formations, réflexions collectives et conférences). C'est là le premier objectif de l'Association francophone des autorités de protection des données personnelles.

- Élaborer une vision et une stratégie commune visant à rendre effective la protection des personnes à l'égard des traitements de données sur le plan mondial, fondée sur une culture commune de la démocratie et des droits de l'Homme. Les instruments internationaux actuels ne concernent en pratique que les pays les plus développés ou certaines zones géographiques ou économiques. Compte tenu des enjeux nationaux et de ceux liés à l'ampleur de la mondialisation des opérations de collecte, de traitement et de communication des données personnelles à des tiers, cette situation est particulièrement préoccupante pour les libertés individuelles. Or, l'expérience montre qu'une initiative visant l'élaboration et l'adoption d'une convention ou d'une charte de portée mondiale constitue un stimulant pour les États qui n'ont pas encore reconnu un droit particulier. En incluant un mécanisme de suivi et de mise en œuvre adapté, une telle approche permettrait, en outre, de fonder en droit la coopération entre les autorités de protection des données personnelles amenées à conduire des investigations sur leur territoire respectif à l'égard de traitements de données mis en œuvre à travers plusieurs territoires nationaux. En vue d'une telle initiative, il est suggéré de rechercher, dans un premier temps, un rapprochement des points de vue entre l'OIF, l'Organisation ibéro-américaine, les institutions européennes et les quelques États n'appartenant pas à ces organisations, notamment dans la région de l'Asie-Pacifique, qui ont d'ores et déjà adopté une loi fondamentale en matière de protection des données personnelles et installé une autorité indépendante de contrôle.

POUR PROMOUVOIR LA PROTECTION DES DROITS CULTURELS

- Il est recommandé de développer une observation proactive. En effet, toute sécurité humaine, considérée selon le filet de sécurité des droits de l'Homme indivisibles, se réalise d'abord par la mise en place de systèmes d'observation auxquels peuvent participer des représentants de l'ensemble des acteurs impliqués dans chaque système social concerné. On peut relever notamment les observatoires des prisons, de la police, de l'armée, des systèmes sanitaires, alimentaires, judiciaires, de sécurité sociale, des patrimoines, de l'éducation, de l'information, des impacts écologiques, des droits des personnes en situation discriminée.
- Si chaque État a l'obligation d'assurer l'effectivité des droits culturels, aucun ne peut prétendre gérer le dialogue interculturel dans le cadre exclusivement national. Il doit respecter, sans considération de frontières, les espaces culturels transnationaux, notamment linguistiques, scientifiques, religieux, artistiques, en s'assurant que cette communication se déroule dans le respect des droits de l'Homme. La considération de ces espaces transnationaux et l'encouragement des relations de partenariat entre les acteurs culturels de différents pays sont une des clés essentielles de la démocratisation des relations internationales.
- Les réseaux professionnels, privés, publics ou civils (ONG) et mixtes doivent être particulièrement sollicités, afin que chacun prenne la mesure de ses droits, libertés et responsabilités dans la communication culturelle qui touche tous les modes de vie. Les réseaux de la Francophonie représentent à cet égard un potentiel considérable, à condition qu'ils acquièrent progressivement l'autorité nécessaire à leur mission.
- La responsabilité de nos universités, en tant que lieux de valorisation des savoirs, dans l'esprit d'une universalité apte à recueillir et à valoriser la diversité culturelle, est essentielle. Le soin de la paix passe par l'établissement de relations durables et équilibrées entre les universités des pays différents par leurs milieux culturels et par leurs niveaux de ressources. La démocratisation des relations internationales n'est crédible que si elle s'appuie sur les ressources dont les acteurs culturels sont porteurs. Mais, outre les réseaux de l'AUF qui remplissent cette fonction, il serait utile pour tous d'attacher systématiquement des pôles universitaires aux différents réseaux professionnels. Cela motiverait et impliquerait la recherche universitaire et cela enrichirait la capacité d'analyse des réseaux professionnels.
- Afin de comprendre la place centrale de la protection mutuelle de la diversité et des droits culturels dans tous les programmes de la Francophonie, il est important, conformément à sa mission, d'analyser tous les modes de gouvernance culturelle démocratique. Par gouvernance culturelle, on peut entendre la prise en compte des valeurs culturelles de toute activité organisée dans une culture démocratique. Une gouvernance culturelle contribue ainsi à redéfinir les valeurs et objectifs de chaque secteur social. Ce sont ces valeurs qui constituent la légitime diversité des conceptions de la richesse.
- Les États, en concertation avec les divers acteurs nationaux, devraient examiner toutes les répercussions sur le droit interne des dispositions qui protègent actuellement les droits culturels, et réexaminer les réserves par lesquelles ils ont limité la portée de traités ratifiés.
- La nomination d'un expert indépendant sur les droits culturels serait un pas important vers leur clarification.



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

Les questions relatives à la prévention des conflits et à la consolidation de la paix constituent une préoccupation majeure de la Francophonie. S'appuyant sur les Déclarations de Bamako et de Saint-Boniface, la Francophonie a poursuivi ses efforts pour contribuer à prévenir les crises et les conflits, et à conforter la paix dans certains de ses États membres tout en continuant le travail d'observation et d'évaluation des situations réelles ou potentielles de conflit et des solutions de sortie de crise.

De cette observation, un premier constat s'impose : en dépit des multiples initiatives qui ont été entreprises, ces situations de conflit et de transition perdurent. Plurielles dans leurs manifestations, car générées par des causalités autant multiples que complexes, elles se soumettent difficilement aux impératifs catégoriques d'une nomenclature rigoureuse.

Au-delà des caractéristiques propres à chacune de ces situations, et pour se focaliser davantage sur celles particulières des « conflits violents », il apparaît que bon nombre de ceux-ci sont des conflits rémanents, le plus souvent soutenus par une dissémination illicite d'armes légères et de petit calibre qui font disparaître la frontière entre conflits armés et criminalité. Beaucoup de ces situations, vérifiées dans l'espace francophone, se fondent moins sur la recherche d'avantages militaires et politiques que sur l'effondrement total de l'État, la collusion de parties en guerre ou l'accès de certains groupes aux ressources naturelles et à leur commerce. Ces conflits sont menés non par des armées mais par des factions armées opportunistes, sans discipline militaire, fréquemment responsables de graves violations du droit humanitaire et des droits de l'Homme contre les populations civiles, femmes et enfants en particulier, et où l'absence d'une culture de dialogue et de tolérance, le handicap d'un milieu social marqué par la pauvreté généralisée, la corruption... appellent en retour une « militarisation du mécontentement ». Telle situation engendre un processus où les valeurs, l'idéologie et les modes de comportement militaires en arrivent à exercer une influence dominante sur les affaires politiques, sociales, économiques et extérieures d'une société, qui subsume le recours à la violence et la porte à l'incandescence dans tous les segments de la société. Elle se manifeste par une certaine propension à recourir à l'usage de la force pour résoudre les moindres différends. La violence n'est donc pas ainsi une conséquence de la militarisation, mais l'une de ses caractéristiques principales.

Par ailleurs, une démarche empirique, loin de les circonscrire dans leurs termes exacts, laisserait néanmoins s'esquisser certains traits qui sembleraient les caractériser, permettant de distinguer des situations de sortie de crise négociée, résultant d'un processus d'une tierce médiation (cas du Togo et de la Côte d'Ivoire) ; des situations de crise persistante, dont l'étiologie est variable (cas de la République démocratique du Congo, du Burundi, des Comores, du Tchad, de la République centrafricaine) ; des situations de crise larvée (cas du Niger et du Mali confrontés à la problématique de l'insécurité dans la zone sahélo-saharienne) ; des situations consécutives à la réactivation de « conflits gelés » inhérents à la géopolitique particulière de la Transnistrie concernant la Moldavie et du Caucase du Sud (cas de l'Abkhazie et de l'Ossétie du Sud affectant la Géorgie) ; et enfin, des situations de crise institutionnelle plus ou moins vive.

Face à la persistance de ces tensions et dans le cadre de politiques de prévention efficaces, l'OIF s'est attachée à renforcer l'efficacité de ses actions et a contribué, parfois de façon plus décisive, à la prévention et au règlement des situations de crise et de conflit que connaissent ou sont susceptibles de connaître ses pays membres. Elle continue, par ailleurs, de les accompagner en période de transition et de consolidation de la paix, selon une démarche complémentaire et dynamique.

Pour mieux identifier les dynamiques de la conflictualité dans l'espace francophone, il a paru utile de pour-

suivre l'examen d'une série de préoccupations, déjà abordées ou parfois nouvelles, relativement aux questions liées à la paix et à la sécurité humaine. Il s'agit de la question de la prévention des conflits, de la responsabilité de protéger, de la participation des francophones aux opérations de maintien de la paix et enfin de la problématique nouvelle de réforme du secteur de la sécurité dans l'espace francophone. Pour le présent rapport, une attention particulière a été accordée à la question des mécanismes de sanctions contre les violences sexuelles, contre les femmes et jeunes filles en situation de conflit.

Pour la Francophonie, la prévention des conflits par l'alerte précoce reste un défi permanent en raison notamment de la multiplicité et de la diversité des risques pouvant affaiblir les États, notamment le non-respect des droits de l'Homme et des règles du jeu démocratique, mais aussi la pauvreté, les luttes fratricides, l'absence de développement et le gaspillage des ressources, le déficit de dialogue entre les cultures, la circulation des armes.

Dans le cadre des efforts visant à contribuer à la paix dans le monde, la Francophonie, en plus de nombreuses initiatives pour une efficacité et une concertation accrue entre les différents mécanismes au niveau international, a franchi un pas supplémentaire avec l'adoption de la Déclaration de Saint-Boniface consacrant **le principe de la responsabilité de protéger**. Ainsi, à l'avant-garde des organisations internationales dans le mouvement d'adoption du concept de la responsabilité de protéger, la Francophonie continue d'apporter sa contribution pour enrichir la compréhension de cet engagement et favoriser une plus grande adhésion de la communauté internationale en sa faveur.

Une des tâches de la responsabilité de protéger est justement de mieux assurer la protection des personnes vulnérables dans les situations de conflit.

Les violences sexuelles à l'encontre des femmes et des filles, dorénavant instrumentalisées en tant qu'« arme de guerre » utilisée comme moyen de

domination et d'humiliation à l'encontre de la population civile, en sont une illustration significative et constituent une grave préoccupation que le rapport s'attache à présenter.

Cette violence entretenue par une culture de l'impunité ne peut plus durer. La présentation des instruments internationaux destinés à sanctionner les auteurs et complices de ces pratiques inacceptables montre la détermination de la communauté internationale à ne pas laisser impunis ces actes.

Toujours dans le cadre des efforts en matière de consolidation de la paix, l'OIF continue de suivre la question des opérations de maintien de la paix.

En effet, la volatilité de la situation sécuritaire prévalant dans certains pays a pour effet le déploiement de cinq opérations de maintien de la paix (la FINUL au Liban, la MONUC en République démocratique du Congo, l'ONUCI en Côte d'Ivoire, la MINUSTAH en Haïti et la MINURCAT en République centrafricaine et au Tchad). Cette situation pose alors, dans la foulée, la question de la participation des pays francophones dans ces opérations. L'OIF soutient l'implication des francophones à ces opérations de maintien de la paix, et favorise les concertations francophones, à l'occasion des réunions internationales et au sein des nouveaux organes que sont la Commission de consolidation de la paix et le Conseil des droits de l'Homme.

Enfin, le rapport examine pour la première fois, la problématique de la réforme du secteur de sécurité

dans le cadre de l'approfondissement de la prévention des conflits et de consolidation de la paix, et rejoint l'approche francophone définie dans les Déclarations de Bamako et de Saint-Boniface. L'émergence du concept de « Réforme du secteur de la sécurité » se trouve aujourd'hui placée au centre des efforts effectués pour réduire la fragilité des États et pour les aider à sortir du cycle vicieux de l'instabilité et des conflits. Il est aujourd'hui urgent d'approfondir et de capitaliser les expériences, en vue de faire du monde francophone un espace de gouvernance démocratique des systèmes de sécurité.

L'ALERTE PRÉCOCE ET LA PRÉVENTION DES CONFLITS

UN CONCEPT EN DÉVELOPPEMENT

La réflexion sur le concept et ses premières applications, qui sont d'apparition récente, ont pris pour cadre privilégié celui des Nations unies, où elles connaissent des développements sans cesse renouvelés. En lui-même, le concept de l'alerte précoce ne constitue pas une réelle nouveauté dans les relations internationales. Il s'agit, en fait, d'un système de veille stratégique qui consiste, sur le fondement de la collecte d'une masse d'informations de nature diverse, analysées au trébuchet d'une batterie complexe d'indicateurs, à prédire la survenance d'une situation de crise, voire à prévoir et prévenir l'éclosion d'un conflit. À suivre son cheminement, il apparaît que sa consécration, dans le système de référence qu'est devenu en la matière celui des Nations unies, date du rapport du Secrétaire général, Boutros-ghali, « *l'Agenda pour la paix* » en 1992. La réflexion se poursuivra avec le rapport du Secrétaire général des Nations unies Kofi Annan (juillet 2001) et la résolution 1366 du Conseil de sécurité (2001). Dans le système des Nations unies, ces deux textes posent les jalons majeurs de la consolidation institutionnelle de la prévention des conflits. Le Conseil de sécurité, par sa résolution 1366 du 31 août 2001, reprend les conclusions du rapport du Secrétaire général tout en leur conférant une dimension quasi normative. En effet, le Conseil « déclare... la prévention des conflits armés... partie intégrante de sa responsabilité principale dans le maintien de la paix et de la sécurité internationales ». Désormais, la mise en place par les Nations unies d'« une stratégie globale comportant des mesures opérationnelles et structurelles de prévention des conflits armés » figure non plus parmi les objectifs de l'Organisation, mais de ses obligations. À ce titre, le

Conseil se met à la disposition du Secrétaire général, mais aussi de tout autre organisme des Nations unies ou d'un État, pour « examiner les cas d'alerte rapide » ou procéder à « l'évaluation des situations qui risquent de menacer la paix et la sécurité internationales ».

Le concept de prévention des conflits est paré d'une autorité renouvelée à l'issue de la réunion du Conseil de sécurité au niveau des chefs d'État et de gouvernement, le 14 septembre 2005, et l'adoption par celui-ci de la résolution 1625. Par cette résolution, le Conseil se définit et se donne les moyens nécessaires pour « renforcer l'effectivité » du concept de prévention des conflits. Aux fins, dit-il, de « renforcer les capacités de prévention des Nations unies », le Conseil de sécurité se dote d'un dispositif de surveillance adéquat, demandant au Secrétaire général de lui fournir des rapports et une analyse périodiques des événements dans les régions où existent des risques de conflit armé. Ce faisant, il met en place et en œuvre un mécanisme de détection des crises émergentes ; ce qui devrait lui donner davantage de temps pour préparer, analyser et planifier une réponse appropriée à la situation ; et, dans l'éventualité d'une intervention, renforcer les chances de succès. Le Conseil de sécurité a aussi reconnu l'importance de développer des partenariats efficaces, de même que le rôle essentiel joué par la société civile. Ce texte exprime la détermination du Conseil de sécurité à coordonner les efforts de toutes les parties prenantes.

Cette démarche est réitérée par le Conseil de sécurité lors du débat public organisé, en son sein, le 28 août 2007. À cette occasion, le Conseil pousse la dynamique opérationnelle plus loin encore, en estimant « il est important d'établir des stratégies efficaces et globales visant à prévenir les évolutions

négatives sur le plan de la sécurité et dans les secteurs économique, social et humanitaire, et en matière de gouvernance et de droits de l'Homme, dans les pays qui font face à des crises ». À travers ce débat public, le Conseil de sécurité cherchait à promouvoir une stratégie globale de prévention et de résolution des conflits en tirant profit des mécanismes internationaux, régionaux ou sous-régionaux existants, et en renforçant la cohérence, dans l'action, de tous les acteurs de la prévention des conflits. À cette occasion, et à travers la déclaration faite par son président, le Conseil de sécurité juge indispensable une coordination efficace entre les organes, programmes, fonds et organismes des Nations unies pour renforcer la cohérence des mécanismes existants et trouver un juste équilibre entre opérations de maintien de la paix et activités de prévention. Enfin, le Conseil souligne l'importance d'une approche régionale de la prévention des conflits.

Le dispositif de la Francophonie en matière d'alerte précoce et de prévention des conflits présente cette particularité que sa vocation repose sur l'accompagnement des États et des gouvernements appartenant à l'espace francophone dans leurs efforts visant à approfondir et à consolider leur expérience démocratique. L'esprit qui prévaut privilégiera davantage les actions tendant à favoriser une vie politique apaisée qu'à stigmatiser les dissensions et les écarts. Dans cette perspective, les mesures de prévention mises en place, d'abord d'ordre structurel, mais aussi celles qui relèvent de l'immédiat conjoncturel, privilégient et accordent une importance toute particulière à l'accompagnement et à l'assistance des États dans la préservation des principes démocratiques, et n'envisagent la sanction qu'en ultime recours. La complémentarité de ces mécanismes procédant d'un même dispositif normatif est définie par la Déclaration de Bamako qui en fait un véritable système cohérent et complet de protection et de sauvegarde de la démocratie, singularisant ainsi le mécanisme préventif de la Francophonie. L'ancrage de celui-ci aux prescriptions démocratiques sera élargi par la Déclaration de Saint-Boniface, adoptée le 14 mai 2006, aux impératifs nouveaux de la sécurité humaine et du maintien de la paix dans ses aspects non militaires.

Consciente de l'éparpillement des actions ainsi menées, l'Organisation internationale de la Francophonie, à deux reprises (en avril 2004 et en mars 2008), a pris l'initiative de porter la réflexion sur le défi de l'opérationnalisation des systèmes d'alerte précoce existant dans un cadre multilatéral en partenariat avec d'autres organisations et institutions internationales telles que le Commonwealth, la Communauté des pays de langue portugaise, la Communauté économique des États d'Afrique centrale, la Communauté économique des États d'Afrique de l'Ouest, le Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés, la Ligue des États arabes, la Commission de l'Union africaine, la Commission de l'Union européenne, le Conseil de l'Union européenne, le Club du Sahel et de l'Afrique de l'Ouest/OCDE ; des États (Canada, France, Roumanie et Slovénie), ainsi que des organisations internationales non gouvernementales (International Crisis Group et Wanep).

L'OPÉRATIONNALISATION DES SYSTÈMES D'ALERTE PRÉCOCE EXISTANTS DANS UN SYSTÈME MULTILATÉRAL

Le défi qui est ainsi posé induit qu'une série d'actions soit entreprise, et ordonnée, par souci de cohérence, autour des trois préoccupations majeures qui suivent.

LE RENFORCEMENT DES CAPACITÉS DE COLLECTE, D'ANALYSE ET D'ÉCHANGE DES INFORMATIONS

Une coopération internationale opérationnelle efficace en matière d'alerte précoce et de prévention des conflits repose d'abord sur l'échange régulier d'analyses objectives, fondées sur des informations fiables et actualisées. À cet égard, des progrès importants quoique inégaux ont été faits dans nombre d'organisations internationales partenaires s'agissant de la création et du fonctionnement de mécanismes de collecte, de sélection et d'analyse des informations et concernant le renforcement des capacités internes. Toutefois, force est de relever qu'à ce jour la plupart des organisations internationales, qu'elles soient universelles ou régionales, restent caractérisées par la faiblesse de leurs moyens et capacités au regard de

leurs besoins, et sont, pour cette raison, confrontées à de nombreux obstacles qui limitent considérablement leur coopération opérationnelle.

Ces insuffisances et ces obstacles, concernant les capacités de collecte, d'analyse et d'échange régulier des informations à des fins d'alerte précoce et de prévention des conflits affectent, tout à la fois, les capacités humaines, matérielles et financières des organisations internationales. Ils se manifestent autant au niveau du fonctionnement interne de ces organisations qu'au niveau de leurs relations de coopération. Ils tiennent à plusieurs facteurs et sont de différentes natures : institutionnelle, structurelle, opérationnelle et financière.

Compte tenu de ces obstacles et limites, des concertations élargies sont nécessaires pour améliorer la situation, si l'on souhaite que la coopération opérationnelle de collecte, d'analyse concertée et d'échange régulier des informations pour l'alerte précoce et la prévention des conflits soit à la mesure des attentes qu'elle a suscitées ; appelant des changements à effectuer sur le renforcement des capacités internes de chaque organisation partenaire, ainsi que sur le renforcement des capacités de coopération inter-organisationnelle. Il est bien évident que ce renforcement des capacités internes pose un indéniable problème de financement qu'il s'agira d'assurer. Ce financement devrait être suffisant et effectué par un recours à des ressources budgétaires régulières.

La pratique de la coopération multilatérale a aussi démontré l'importance de l'implication des acteurs locaux et des acteurs non étatiques dans la collecte des données, et de leur participation effective à l'analyse concertée de ces données. Ce travail de collecte devrait par ailleurs être mené sur la base de critères et de procédures d'actualisation, d'évaluation et de réévaluation périodiques des informations pour qu'ils soient partagés par l'ensemble des partenaires concernés.

Quant au renforcement des capacités de coopération entre organisations, il requiert préalablement une fine connaissance des potentialités et des capacités réelles de coopération opérationnelle des différentes organisations partenaires, aux fins de convenir des

convergences, des complémentarités, des avantages comparatifs et des facteurs de synergie propres à promouvoir davantage la coopération opérationnelle dans le domaine de la collecte, de l'analyse concertée et de l'échange régulier des informations. Il suggère, par ailleurs, une harmonisation des outils, dont les paramètres d'alerte et de prévention, avec pour objectifs : l'explicitation concertée des facteurs, des situations, des développements et des faits, concrets et mesurables, constitutifs d'indicateurs de crise et de conflit.

DE LA CONSTITUTION ET DU FONCTIONNEMENT D'UN RÉSEAU EFFICACE ET DURABLE DE COMMUNICATION DES INFORMATIONS ET DES ANALYSES

La réunion conjointe organisée par l'ONU et l'OIF à Paris en avril 2004 avait insisté sur l'importance et l'urgence qui s'attachaient à l'existence d'un système international permanent de circulation des informations. Certes, des réseaux internationaux sectoriels existent et des efforts sont déployés en vue de l'émergence d'un système commun. Dans le domaine humanitaire, en particulier, des avancées ont été notées dans la mise au point d'un système commun d'alerte humanitaire précoce. D'autres réseaux sectoriels se développent ou sont en gestation. Il en est ainsi dans les domaines de la gouvernance politique, des questions économiques et financières, de l'environnement, etc. Toutefois, ces progrès restent à la fois sectoriels et isolés, puisque, même au sein des Nations unies, le constat a été fait de l'absence d'un réseau intégré permettant d'analyser et d'intégrer les données fournies par les différents organismes et institutions en vue de leur consolidation dans des rapports globaux et pour articuler des stratégies d'ensemble.

Dans la perspective de la reprise en 2008 des réunions de haut niveau entre l'ONU et les organisations régionales et intergouvernementales, les participants ont émis le souhait que la réflexion engagée au cours de la présente réunion soit poursuivie et enrichie dans ce cadre multilatéral, et fasse l'objet d'une impulsion politique et d'un suivi.

RÉUNION SUR LES PARTENARIATS EN MATIÈRE D'ALERTE PRÉCOCE ET DE PRÉVENTION DES CONFLITS, 21-22 AVRIL 2008

Une réunion sur les partenariats en matière d'alerte précoce et de prévention des conflits s'est tenue à Paris au siège de l'OIF, les 21 et 22 avril 2008, à l'initiative de l'Organisation internationale de la Francophonie (OIF) et de l'Organisation des Nations unies (ONU).

Cette réunion a rassemblé la majorité des organisations et institutions internationales et régionales : le Commonwealth, la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest, la Communauté des pays de langue portugaise, la Communauté des États de l'Afrique centrale, le Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés, la Ligue des États arabes, la Commission de l'Union africaine, la Commission européenne, le Conseil de l'Union européenne, le Club du Sahel et de l'Afrique de l'Ouest/ OCDE. Des États (Canada, France, Roumanie et Slovénie), ainsi que des organisations non gouvernementales (International Crisis Group et Wanep) ont également participé à la concertation.

Cette réunion a été placée sous le signe de l'échange d'expérience entre praticiens de l'alerte précoce et de la prévention des conflits. L'objectif principal était d'établir un état des lieux de la pratique internationale dans ces domaines et d'identifier les moyens concrets à mettre en œuvre pour rendre plus efficace et plus rationalisée l'intervention de la communauté internationale en matière d'alerte précoce et de prévention des conflits.

Trois préoccupations majeures se sont dégagées à l'issue de ce débat.

Tout d'abord, en matière de concertation et de coordination, il apparaît nécessaire de développer l'échange d'analyses sur les situations de crise potentielle ou déclarée et de prévoir des circuits de communication réguliers, d'harmoniser les indicateurs et les instruments de mesure des situations. De plus, il convient d'encourager les échanges et la coordination

dans le cadre de réseaux sectoriels (gouvernance politique, questions économiques et financières, environnement...), et de favoriser une concertation plus régulière entre les organisations concernées pour le passage de l'alerte précoce à la réaction rapide. Il convient également de poursuivre la réflexion pour une meilleure coordination sur le terrain entre l'ONU et les organisations régionales.

En ce qui concerne le renforcement des capacités, il s'agit d'assurer les capacités nécessaires de collecte et d'analyse de l'information dans chaque organisation, en passant par l'aménagement de ressources financières fiables, prévisibles et stables. Il importe également de promouvoir la coopération entre organisations internationales dans les domaines de la collecte et de l'analyse des informations, y compris par l'échange des outils et des expériences, l'équipement, la formation et l'assistance technique.

Enfin, le suivi de la mise en œuvre de ces conclusions et la poursuite de la réflexion pour une consolidation des partenariats entre les organisations internationales dans les domaines de l'alerte précoce et de la prévention des conflits par des réunions périodiques au niveau technique et politique, notamment les quatre thèmes suivants :

- un atelier de concertation sur les paramètres et les indicateurs ;
- un échange d'information sur les outils et les technologies utilisés paraissant les plus appropriés, et les moyens d'y accéder ;
- la définition de propositions communes pour la création de réseaux sectoriels de la prévention (gouvernance politique, questions économiques et financières, environnement...) ;
- une meilleure information sur les spécificités des mandats ainsi que des textes normatifs de référence de chaque organisation, et une sensibilisation des acteurs non étatiques aux problématiques de l'alerte précoce et de la prévention des conflits.

DES MODALITÉS PRATIQUES DE PARTENARIAT EN VUE DU PASSAGE DE L'ALERTE PRÉCOCE À LA RÉACTION RAPIDE

Le passage de l'alerte précoce à la réaction rapide est une phase cruciale mais complexe et délicate du processus général de prévention des conflits. De son succès ou de son échec peut dépendre le sort de la paix. Aussi est-il de la plus haute importance de préparer soigneusement cette étape, en veillant notamment à ce que les organisations concernées se concertent et s'accordent dans le cadre de partenariats précis, souples et évolutifs, portant sur l'ensemble des aspects et des séquences de cette phase. En effet, pour avoir des chances de succès, la réaction rapide doit réunir au moins deux conditions. La première a trait à la volonté politique des protagonistes de la crise ou du conflit, à savoir : reconnaître l'existence d'une situation susceptible de dégénérer en conflit et consentir – ou à tout le moins ne pas faire obstacle – à l'action d'une tierce partie en vue de contribuer à faciliter un dialogue entre les protagonistes pour la résolution du conflit. La deuxième condition est relative à l'opportunité et à l'efficacité de la réaction rapide elle-même.

Qu'il s'agisse de la facilitation du dialogue entre protagonistes de la crise ou du conflit, qu'il s'agisse de la réaction rapide dans ses différentes composantes et séquences, plusieurs personnes, institutions et organisations peuvent être impliquées. C'est précisément cette pluralité d'acteurs extérieurs, conjuguée avec la gravité de la situation sur le terrain, du fait en particulier des manœuvres et tactiques des protagonistes au conflit, qui, corrélée aussi avec l'urgence de s'accorder sur une résolution de sortie de crise ou de conflit, qui confère au passage de l'alerte précoce à

la réaction rapide une complexité doublée d'une délicatesse particulière.

C'est notamment pour ces raisons que l'établissement d'un partenariat de coopération opérationnelle entre organisations internationales revêt une importance particulière dans cette phase de passage de l'alerte précoce à la réaction rapide. Ce partenariat comprend plusieurs volets, dont la nécessaire concertation des partenaires sur le terrain en vue de coordonner leurs efforts, ce qui suppose la fixation d'objectifs communs à atteindre, la détermination d'une stratégie concertée en vue d'atteindre ces objectifs, et, à l'intérieur de cette stratégie, l'aménagement d'options alternatives et évolutives, ainsi qu'une identification concertée des moyens à mettre en œuvre par chaque partie prenante, enfin, une planification rigoureuse des séquences successives doublée d'une répartition précise des tâches dans chaque séquence entre les différents acteurs extérieurs impliqués.

La résistance ou l'opposition d'un ou de l'ensemble des protagonistes du conflit à l'action d'une tierce partie représente le premier obstacle que l'on doit fréquemment braver concernant le passage de l'alerte précoce à la réaction rapide.

Le deuxième obstacle est constitué par la dispersion et l'incohérence des actions individuelles des organisations, vu la tendance marquée de chacun des représentants des organisations partenaires à agir de manière isolée, voire concurrente, au détriment d'une action collective concertée, chaque représentant isolé s'efforçant de créditer au profit exclusif de son organisation le bénéfice de l'amélioration de la situation sur le terrain.

LA RESPONSABILITÉ DE PROTÉGER ET LA SÉCURITÉ HUMAINE

En reconnaissant le principe de la responsabilité de protéger dans la Déclaration qu'il a adoptée à Ouagadougou le 27 novembre 2004, le Sommet des chefs d'État et de gouvernement des pays ayant le français en partage a fait de la Francophonie une figure pionnière en la matière. Dans cette Déclaration, la plus haute instance de la Francophonie souligne qu'il est de la responsabilité première des États de protéger les populations qui se trouvent sur leur territoire. « ... Cependant, lorsqu'un État n'est pas en mesure ou n'est pas disposé à exercer cette responsabilité, ou qu'il est lui-même responsable de violations massives des droits de l'Homme et du droit international humanitaire ou de la sécurité, la communauté internationale a la responsabilité de réagir pour protéger les populations qui en sont victimes, en conformité avec les normes du droit international, selon un mandat précis et explicite du Conseil de sécurité des Nations unies et sous son égide ».

Ce faisant, la Francophonie précède la reconnaissance par les Nations unies du concept de responsabilité de protéger, effectuée par l'Assemblée générale à travers les dispositions des paragraphes 138 et 139 du Document final du Sommet mondial. La responsabilité principale de l'État territorialement compétent y est affirmée, ainsi que la priorité des moyens pacifiques et de coopération. Le texte exclut catégoriquement les actions unilatérales et envisage exclusivement des interventions humanitaires conduites avec l'autorisation du Conseil de sécurité agissant en vertu du chapitre VII de la Charte. Ce que les dirigeants de la planète, réunis en Assemblée générale des Nations unies, qualifient de « devoir de protéger des populations contre le génocide, les crimes de guerre, le nettoyage ethnique et les crimes contre l'humanité », est par la suite avalisé par la résolution 1674 du 28 avril 2006 du Conseil de sécurité, laquelle « ... réaffirme les dispositions des para-

graphes 138 et 139 du Document final du Sommet mondial de 2005 relatives à la responsabilité de protéger les populations du génocide, des crimes de guerre, de la purification ethnique et des crimes contre l'humanité ». Cette résolution revêt une importance toute particulière car, pour la première fois, l'expression « responsabilité de protéger » est explicitement évoquée par le Conseil de sécurité des Nations unies. Toutefois, cette résolution « ... souligne dans ce contexte que les États ont pour responsabilité de s'acquitter de l'obligation qui leur incombe de mettre fin à l'impunité et de traduire en justice quiconque est responsable de crimes de guerre, de génocide, de crimes contre l'humanité et de violations flagrantes du droit international humanitaire, tout en reconnaissant, dans le cas des États qui sont en proie à un conflit armé ou qui en sortent, la nécessité de rétablir des institutions et systèmes judiciaires nationaux indépendants ou de les bâtir ».

Pour la Francophonie, la dynamique entamée à Ouagadougou se poursuit par l'adoption de la Déclaration de Saint-Boniface par la Conférence ministérielle sur la prévention des conflits et la sécurité humaine. Celle-ci s'articule principalement autour du concept de la responsabilité de protéger, et apporte des indications quant aux modalités d'exercice de cette responsabilité. Selon la Déclaration de Saint-Boniface, « la responsabilité incombe à chaque État de protéger les civils sur son territoire ou sur un territoire qu'il contrôle ». Le cas échéant, la Déclaration prévoit expressément que « la responsabilité de la communauté internationale est de réagir d'une façon opportune et décisive, et en conformité avec la légalité internationale, les principes de la Charte des Nations unies et les prérogatives dévolues au Conseil de sécurité pour protéger les civils contre le génocide, les crimes de guerre, l'épuration ethnique et les crimes contre l'humanité, au cas où les moyens paci-

fiques s'avéreraient insuffisants et où il serait manifeste que les autorités nationales ne protègent pas leurs populations contre de tels actes ».

LE DÉBAT SUR LA PORTÉE NORMATIVE DE LA RESPONSABILITÉ DE PROTÉGER

La responsabilité de protéger s'ordonne autour d'une proposition principale et de deux propositions subordonnées qui sont évoquées en deux paragraphes distincts, aussi bien dans le Document final du Sommet mondial, pour les Nations Unies, que dans la Déclaration de Saint-Boniface, pour la Francophonie. Selon la proposition principale, les Etats ont la responsabilité de la protection des personnes qu'ils tiennent sous leur juridiction, pour le génocide, les crimes de guerre, le nettoyage ethnique et les crimes contre l'humanité.

La responsabilité de protéger aura pour vocation d'organiser cette « intervention humanitaire », de la « codifier » en fixant les conditions de son déclenchement, et en mettant en place un modèle juridique d'intervention afin d'assurer un mécanisme clair de prises de décisions, et de faire en sorte que l'intervention soit exécutée de manière non discriminatoire. Car, « la responsabilité de protéger ne vaut effectivement que dans la mesure où elle donne à la communauté internationale les moyens d'agir, y compris par la force, contre un Etat qui perpétrerait ou laisserait perpétrer des crimes contre sa population. La responsabilité de protéger vise alors à éradiquer de l'ordre interne des Etats des crimes qui offensent la conscience de l'humanité ».

Mais, pour que le raisonnement proposé par ces deux propositions subordonnées (relatives à la réaction de la communauté internationale) soit recevable en droit, et puisse permettre de conférer à la responsabilité de protéger une signification juridique et un sens normatif, il faudrait préalablement s'assurer que la remise en cause de la souveraineté de l'Etat, qui s'oppose à toute intervention que celui-ci n'aurait pas sollicitée, soit consacrée par le droit positif. Ce qui, pour l'instant, est loin d'être vérifié. Tout le débat, qui se déroule aujourd'hui principalement au sein du Conseil de sécurité, porte sur cette ligne de partage que les protagonistes cherchent soit à faire évoluer pour faire

basculer la responsabilité de protéger dans le champ de l'obligation normative, soit à consolider pour contenir la responsabilité de protéger dans le seul domaine de l'énonciation politique. Dans ce contexte, l'exercice tendant à faire admettre une nature normative à l'obligation d'agir qui pèse sur la communauté internationale repose sur la conjugaison d'une double condition préalable : celle de la reconnaissance par le droit international positif d'un devoir de protéger et surtout de réaction, lorsque surviennent des événements spécifiques constitués par un génocide, des crimes de guerre, un nettoyage ethnique ou des crimes contre l'humanité, lesquels constituent le fait générateur de la responsabilité.

LE DÉBAT SUR L'IDENTITÉ DES ÉVÉNEMENTS DÉCLENCHEURS DE LA RESPONSABILITÉ DE PROTÉGER

Le Document final du Sommet mondial énumère expressément les situations pouvant déclencher la mise en œuvre de la responsabilité de protéger. Celle-ci ne saurait être appliquée qu'en cas de survenance des crimes internationaux les plus graves, à savoir le génocide, les crimes de guerre, le nettoyage ethnique et les crimes contre l'humanité. A l'instar de tout régime de responsabilité internationale, celle-ci n'est mise en œuvre qu'à l'endroit de faits imputables à l'homme, et semble exclure la réparation de dommages imputables à la nature, alors que le rapport de la Commission Internationale de l'Intervention et de la Souveraineté des Etats de 2001 prévoyait l'application de la responsabilité de protéger en « cas de catastrophes naturelles ou écologiques extraordinaires, lorsque l'Etat concerné ne peut, ou ne veut, y faire face ou demander l'aide, et que d'importantes pertes en vies humaines se produisent ou risquent de se produire ».

Nonobstant l'énumération des événements déclencheurs de la mise en œuvre de la responsabilité de protéger énoncée par le Document final du Sommet mondial de 2005, laquelle devrait être interprétée de manière restrictive et théoriquement à la lumière des définitions de ces événements selon les dispositions du statut de la Cour pénale internationale ; les conséquences dramatiques du cyclone Nargis en Birmanie

en mai 2008 ont été l'occasion saisie par quelques Etats européens pour entamer une nouvelle interprétation des crimes contre l'humanité consécutifs à des dommages issus de cataclysmes naturels. Ces pays ont ouvert le débat en évoquant l'application de la responsabilité de protéger dans le cas de la Birmanie, arguant du fait que le refus opposé par les responsables d'autoriser les organismes d'aide humanitaire d'accéder aux lieux sinistrés par le cyclone a eu pour conséquence de condamner des dizaines de milliers de Birmans à une mort probable des suites de faim ou de maladie. Ils ont été relayés par d'autres diplomates ainsi que des commentateurs indépendants, selon lesquels, le refus du gouvernement du Myanmar correspondrait à un crime contre l'humanité et que cela pourrait justifier une intervention coercitive pour imposer l'aide dans l'esprit de la « responsabilité de protéger ».

Après en avoir discuté, le Conseil de sécurité a rejeté cette proposition, « en raison de l'opposition d'un certain nombre de délégations qui ont jugé que pour des raisons de procédure, il n'appartenait pas au Conseil de sécurité de s'en occuper ». A cet égard, il est à noter que le Coordonnateur humanitaire des Nations Unies, John Holmes et Edward Luck, le Conseiller spécial du Secrétaire général des Nations Unies pour la responsabilité de protéger, se sont opposés à l'invocation de la responsabilité de protéger.

Si la Francophonie s'est trouvée à l'avant des organisations internationales dans le mouvement d'adoption du concept de la responsabilité de protéger, il est aujourd'hui paradoxal de constater que la réflexion doctrinale francophone, dans le vaste débat qui s'esquisse tant sur le statut du concept que sur son opérationnalisation, semble être ponctuelle, résiduelle, voire marginale. Cette situation est vérifiée aussi bien dans les enceintes politiques des Nations Unies que dans les cercles académiques, dorénavant polarisés autour du « Global Centre for the Responsibility to Protect », la tête pensante des Nations Unies dans la mise en œuvre de la responsabilité de protéger. Sur les douze personnalités que compte le « Comité de patronage » du « Global Centre for the Responsibility to Protect », trois sont issues de l'espace francophone ; sur les dix membres de son Conseil d'administration (Advisory Board), un seul est

issu de l'espace francophone. De même, un seul des quatre centres de recherches partenaires du « Global Centre for the Responsibility to Protect » est issu de l'espace francophone.

LES ENGAGEMENTS INTERNATIONAUX DES ETATS FRANCO-PHONES DANS LE DOMAINE DE LA SÉCURITÉ HUMAINE

La présentation qui suit offre un aperçu thématique des engagements des Etats francophones dans les domaines de la sécurité humaine les plus significatifs. La présentation de différents instruments se fait par ordre décroissant en fonction du nombre de ratifications recueillies. La lettre R indique le nombre de ratifications des Etats appartenant à l'espace francophone. Les dernières ratifications indiquent les Etats ayant ratifié un instrument depuis 2006 jusqu'au mois de mai 2008.

LE DROIT INTERNATIONAL HUMANITAIRE

R 33 - Convention : Protocole additionnel III aux Conventions de Genève relatif à l'adoption d'un signe distinctif de 2005

Dernières ratifications : Albanie, Bulgarie, Canada, Chypre, Croatie, Géorgie, Hongrie, Lituanie, Moldavie, Monaco, République tchèque, Slovaquie, Slovénie, Suisse.

États non parties : Andorre, Arménie, Autriche, Belgique, Bénin, Burkina Faso, Burundi, Cambodge, Cameroun, Cap-Vert, République Centrafricaine, Comores, Congo, République démocratique du Congo, Côte d'Ivoire, Djibouti, Dominique, Égypte, Ex-République yougoslave de Macédoine, France, Gabon, Ghana, Grèce, Guinée, Guinée Bissau, Guinée équatoriale, Haïti, Laos, Liban, Luxembourg, Madagascar, Mali, Maroc, Maurice, Mauritanie, Mozambique, Niger, Pologne, Roumanie, Rwanda, Sainte-Lucie, Sao Tomé et Príncipe, Sénégal, Serbie, Seychelles, Tchad, Togo, Tunisie, Ukraine, Vanuatu, Vietnam.

LE CONTRÔLE DES ARMEMENTS NON NUCLÉAIRES

LES INSTRUMENTS INTERNATIONAUX

TRAITÉS INTERNATIONAUX

R 46 - Convention armes chimiques

DERNIÈRES RATIFICATIONS : République centrafricaine, Comores, Djibouti, Haïti

ÉTATS NON PARTIES : Congo, Égypte, Guinée Bissau, Liban

R 45 - Convention d'Ottawa (mines antipersonnel)

DERNIÈRES RATIFICATIONS : Haïti

ÉTATS NON PARTIES : Égypte, Laos, Liban, Maroc, Vietnam

R 35 - Convention armes bactériologiques

R 32 - Protocole de 1925

R 28 - Convention sur l'interdiction ou la limitation de l'emploi de certaines armes classiques (CCW)

DERNIÈRES RATIFICATIONS : Cameroun, Gabon

ÉTAT DES RATIFICATIONS DES PROTOCOLES À LA CCW

R 26 - Protocole : CCW Prot. I 1980 (éclats non localisables) armes chimiques

DERNIÈRES RATIFICATIONS : Cameroun, Gabon

R 26 - Protocole : CCW Prot. III 1980 (armes incendiaires)

DERNIÈRES RATIFICATIONS : Cameroun, Gabon

R 24 - Protocole : CCW Prot. II 1980 (mines, pièges)

DERNIÈRES RATIFICATIONS : Cameroun

R 21 - Protocole : CCW Prot. IV 1995 (armes à laser aveuglantes)

DERNIÈRES RATIFICATIONS : Cameroun, Ex-Rép. yougoslave de Macédoine, Niger, Tunisie

R 6 - Protocole : CCW Prot. V 2003 (restes explosifs de guerre)

DERNIÈRES RATIFICATIONS : Albanie, France, Ex-Rép. yougoslave de Macédoine, Suisse

LES INSTRUMENTS RÉGIONAUX

TRAITÉS INTERNATIONAUX

R 3/4 - Convention interaméricaine sur la fabrique et le trafic illicites d'armes à feu

DERNIÈRES RATIFICATIONS : Haïti

ÉTATS NON PARTIES : Canada

R 1/4 - Convention interaméricaine sur la transparence de l'acquisition des armes classiques

ÉTATS NON PARTIES : Dominique, Haïti, Sainte-Lucie

R 3/12 - Convention européenne sur les armes à feu pour les particuliers

LE CONTRÔLE DES ARMES NUCLÉAIRES

R 50 - Traité sur la non-prolifération nucléaire

R 37 - Traité sur les essais nucléaires

DERNIÈRES RATIFICATIONS : Andorre, Cameroun, Cap-Vert, Moldavie, Vietnam

R 23 - Protocole Additionnel sur les compétences de l'AIEA

DERNIÈRES RATIFICATIONS : Burundi, République centrafricaine, Côte d'Ivoire, Haïti, Ex-Rép. yougoslave de Macédoine, Maurice, Moldavie, Niger, Tchad

TRAITÉS RÉGIONAUX

R 3/3 - Traité de Tlatelolco (Amérique latine)

R 1/1 - Traité de Rarotonga (Pacifique Sud)

R 3/3 - Traité de Bangkok (Asie du Sud-Est)

R 10/29 - Traité de Pelindaba (Afrique)

DERNIÈRES RATIFICATIONS : Sénégal

R 7/50 - Traité antarctique

LA PROTECTION CATÉGORIELLE

LES INSTRUMENTS INTERNATIONAUX

FEMMES ET ENFANTS

R 50 - CEDEF

R 50 - Convention sur les droits de l'enfant

R 47 - Convention n° 182 de l'OIT (travail des enfants)

DERNIÈRES RATIFICATIONS : Cambodge, Haïti,
Vanuatu

ÉTATS NON PARTIES : Andorre, Guinée Bissau,
Monaco

R 34 - Protocole sur la vente et la prostitution des enfants

DERNIÈRES RATIFICATIONS : Belgique, Burkina
Faso, Burundi, Comores, Gabon, Laos,
Mauritanie, Moldavie, Suisse, Vanuatu

R 30 - Protocole sur les enfants dans les conflits armés

DERNIÈRES RATIFICATIONS : Burkina Faso,
Égypte, Laos, Vanuatu

R 18 - Protocole à la CEDEF

RÉFUGIÉS ET APATRIDES

R 41 - Convention relative au statut des réfugiés

R 41 - Protocole relative au statut des réfugiés

R 14 - Convention relative au statut des apatrides

DERNIÈRES RATIFICATIONS : Roumanie, Rwanda

R 8 - Convention réduction des cas d'apatridie

DERNIÈRES RATIFICATIONS : Roumanie, Rwanda

LES INSTRUMENTS RÉGIONAUX

R 24/28 - Convention de l'OUA sur les réfugiés

ÉTATS NON PARTIES : Djibouti, Madagascar,
Maurice, Sao Tome et Principe

R 22/28 - Charte africaine des droits de l'enfant

DERNIÈRES RATIFICATIONS : Congo,
Côte d'Ivoire, Gabon

R 3/4 - Convention interaméricaine sur les violences contre les femmes

ÉTATS NON PARTIES : Canada

R 11/28 - Protocole à la Charte africaine relatif aux droits des femmes

DERNIÈRES RATIFICATIONS : Burkina Faso,
Seychelles

R 4/28 - Convention n° 182 de l'OIT (travail des enfants)

DERNIÈRES RATIFICATIONS : Cambodge, Haïti,
Vanuatu

ÉTATS NON PARTIES : Andorre, Guinée Bissau,
Monaco

R 0/12 - Convention européenne sur la protection des enfants contre les abus sexuels

LES ENGAGEMENTS EN MATIÈRE DE LUTTE CONTRE LE TERRORISME

CONVENTIONS INTERNATIONALES

R 50 - Convention sur la capture d'aéronefs

R 50 - Convention sur la sécurité de l'aviation civile

R 48 - Convention sur les infractions à bord des aéronefs

DERNIÈRES RATIFICATIONS : Andorre,
Sao Tome et Principe

ÉTATS NON PARTIES : Dominique, Guinée Bissau

R 44 - Convention pour les personnes jouissant d'une protection internationale

DERNIÈRES RATIFICATIONS : Cambodge,
Luxembourg, Sao Tome et Principe, Sénégal

R 43 - Convention contre la prise d'otages

DERNIÈRES RATIFICATIONS : Cambodge,
République centrafricaine,
Sao Tome et Principe, Tchad

R 41 - Protocole à la Convention sur la sécurité de l'aviation civile

DERNIÈRES RATIFICATIONS : Andorre,
Sao Tome et Principe

R 39 - Convention pour la répression des attentats terroristes à l'explosif

DERNIÈRES RATIFICATIONS : Cambodge, Maroc, Sao Tome et Principe

R 37 - Convention sur la sécurité de la navigation maritime

DERNIÈRES RATIFICATIONS : Mauritanie

R 37 - Protocole à la Convention sur la sécurité de la navigation maritime

DERNIÈRES RATIFICATIONS : Mauritanie

R 34 - Convention sur la protection des matières nucléaires

DERNIÈRES RATIFICATIONS : Andorre, Cambodge, Cap-Vert, Comores, Mauritanie, Togo

R 29 - Convention sur le marquage des explosifs

DERNIÈRES RATIFICATIONS : Andorre, Belgique, Luxembourg, Tunisie

R 5 - Convention sur les actes de terrorisme nucléaire

DERNIÈRES RATIFICATIONS : Comores, Gabon, Liban, Ex-Rép. yougoslave de Macédoine, Roumanie

CONVENTIONS RÉGIONALES**R 12/12 - Convention européenne sur le blanchiment des produits du crime****R 11/12 - Convention européenne sur la répression du terrorisme**

DERNIÈRES RATIFICATIONS : Monaco

ÉTATS NON PARTIES : Andorre

R 9/12 - Protocole additionnel à la Convention européenne sur la répression du terrorisme

DERNIÈRES RATIFICATIONS : Belgique, France, Suisse

ÉTATS NON PARTIES : Andorre, Grèce, Monaco

R 20/29 - Convention de l'OUA sur le terrorisme

DERNIÈRES RATIFICATIONS : Congo

R 2/4 - Convention interaméricaine contre le terrorisme

ÉTATS NON PARTIES : Haïti, Sainte-Lucie

R 6/12 - Convention européenne sur la prévention du terrorisme

DERNIÈRES RATIFICATIONS : Albanie, Andorre, Bulgarie, France, Moldavie, Roumanie

R 3/12 - Convention européenne sur le blanchiment des produits du crime et du financement du terrorisme

DERNIÈRES RATIFICATIONS : Albanie, Moldavie, Roumanie

R 0/4 - Convention interaméricaine pour la prévention et la répression du terrorisme sous forme de délit contre les personnes, 1971**LES ENGAGEMENTS EN MATIÈRE DE PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT****INSTRUMENTS INTERNATIONAUX****R 50 - Convention sur la lutte contre la désertification****R 49 - Convention sur la protection de la couche d'ozone**

ÉTATS NON PARTIES : Andorre

R 49 - Convention sur les changements climatiques

ÉTATS NON PARTIES : Andorre

R 49 - Convention sur la diversité biologique

ÉTATS NON PARTIES : Andorre

R 45 - Protocole de Kyoto

DERNIÈRES RATIFICATIONS : Cap-Vert, Congo, Côte d'Ivoire, Gabon, Liban, Monaco

ÉTATS NON PARTIES : Andorre, République centrafricaine, Comores, Sao Tome et Principe, Tchad

R 35 - Protocole Cartagena sur la prévention des risques biotechnologiques

DERNIÈRES RATIFICATIONS : Congo, Gabon, Tchad

R 33 - Convention de Rotterdam (produits chimiques et pesticides)

DERNIÈRES RATIFICATIONS : Cap-Vert, Congo, Liban, Niger, Vietnam

R 17 - Convention sur la modification de l'environnement à des fins militaires

**R 9 - Convention d'Aarhus
(l'accès à l'information, au processus
décisionnel et à la justice en matière
d'environnement)**

DERNIÈRES RATIFICATIONS : Grèce

**R 2 - Protocole sur les registres des rejets
et transferts de polluants**

DERNIÈRES RATIFICATIONS : Luxembourg, Suisse

INSTRUMENTS RÉGIONAUX

**R 12/12 - Convention européenne relative
à la conservation de la nature**

**R 18/29 - Convention africaine sur
la conservation de la nature**

**R 15/29 - Convention de Bamako sur
les déchets dangereux**

DERNIÈRES RATIFICATIONS : Gabon

**R 6/29 - Convention africaine révisée sur
la conservation de la nature**

DERNIÈRES RATIFICATIONS : Burundi, Niger

**R 0/12 - Convention européenne sur la
responsabilité civile pour l'environnement**

**R 0/12 - Convention européenne
sur la protection de l'environnement
par le droit pénal**

LES VIOLENCES SEXUELLES À L'ÉGARD DES FEMMES ET DES FILLES DANS LES SITUATIONS DE CONFLIT ET DE TRANSITION AU SEIN DE L'ESPACE FRANCOPHONE

Depuis fort longtemps, et ce au sein de toutes les sociétés humaines, « le repos du guerrier » avec son lot d'abus sexuels, ainsi que la désignation de la femme comme un « butin de guerre » font partie de l'imaginaire et de la mythologie des pratiques de guerre. Les terribles conflits internes qui ont ponctué la décennie 90 ont conféré un statut nouveau à ces violences sexuelles lorsque celles-ci, instrumentalisées à de

larges échelles, sont devenues des armes de guerre et ne sont plus la conséquence tragique des conflits. L'innovation de la fin du siècle dernier ne réside pas dans l'utilisation de ces violences qui, comme l'Histoire nous le rappelle, sont indissociables des guerres, mais bien dans leur dimension évolutive. Car, dans les schémas actuels des conflits où les différences ethniques et religieuses sont supposées être au cœur

des affrontements, les corps des femmes sont devenus «les nouveaux champs de bataille». Cette situation a été vérifiée dans bon nombre de conflits qui ont éclaté dans l'espace francophone. En Croatie, au Rwanda, en Côte d'Ivoire, en République centrafricaine ou en République démocratique du Congo, ces crimes se sont généralisés au point de devenir des outils politiques à un carrefour entre nationalisme et genre. « Les femmes sont désignées comme des cibles stratégiques et leur corps, lourd de tabou, exploité comme une arme redoutable [...] ». Les conséquences de ces actes deviennent de véritables cauchemars, cette violence étant le plus souvent le principal vecteur du VIH/sida.

Des enquêtes de plus en plus nombreuses démontrent que les violences sexuelles en temps de guerre ne disparaissent pas une fois les accords de paix signés. Dans nombre de situations d'après-guerre, le taux de violences sexuelles reste élevé. Il est essentiel de comprendre comment ces situations évoluent pour construire une approche préventive et une réponse, solidement ancrées dans les réalités du terrain.

Face à cette évolution des faits, assimilable à une véritable « épidémie de violence », la communauté internationale, plus que les États eux-mêmes, s'est progressivement dotée d'un arsenal juridique aux fins d'une criminalisation de ces actes et a pris sur elle la responsabilité particulière de lutter contre l'impunité et de punir les auteurs de violence sexuelle.

LES VIOLENCES SEXUELLES SAISIÉS PAR LE DROIT

L'encadrement de la répression des violences sexuelles dans les situations de conflit par le droit s'est effectué par une combinaison du droit international humanitaire avec le droit international des droits de l'Homme. Si le premier a posé le cadre juridique pertinent organisant la protection des femmes et des filles contre les violences en période de conflit, le second a fondé le régime de leur criminalisation et de leur sanction par le juge.

LA PROTECTION DES FEMMES ET DES FILLES CONTRE LES VIOLENCES SEXUELLES DANS LES SITUATIONS DE CONFLIT

Une protection générale offerte à la population civile

Cette protection générale repose sur un principe de base du droit international humanitaire, celui du droit fondamental des populations civiles d'être tenues en dehors de toute logique d'attaques menées par les belligérants. Cette interdiction d'attaques dirigées contre les civils emporte plusieurs conséquences, définies par les dispositions de l'article 3 commun aux quatre Conventions de Genève et s'articulant autour de l'idée centrale de préserver la dignité de la personne humaine et de ses extensions. Ainsi est-il prévu que les personnes qui ne participent pas directement aux hostilités soient en toutes circonstances traitées avec humanité et sans aucune distinction de caractère défavorable.

Les règles du Protocole additionnel aux Conventions de Genève du 12 août 1949 relatif à la protection des victimes des conflits armés non internationaux (Protocole II), qui développent et complètent l'article 3 commun, sont venues étayer le principe de la protection de la population civile, en imposant une protection particulière au bénéfice des blessés, lesquels doivent être traités avec humanité et soignés sans aucune distinction fondée sur des critères autres que médicaux. Elles prévoient, par ailleurs, une protection des populations civiles contre les effets des hostilités. C'est ainsi que le Protocole déclare que «sont interdits les actes ou menaces de violence dont le but principal est de répandre la terreur parmi la population civile». Les personnes civiles bénéficient de cette protection aussi longtemps qu'elles ne participent pas directement aux hostilités. Elles doivent être «traitées avec humanité en toutes circonstances et bénéficieront des garanties fondamentales sans aucune discrimination, sous quelque prétexte que ce soit».

Des protections spécifiques offertes aux femmes et aux jeunes filles

La « vulnérabilité », fondement des protections spécifiques ?

Les dispositions du droit international humanitaire, qui offrent une protection supplémentaire spécifique aux femmes, reposent sur l'exigence formulée à l'article 14 de la III^e Convention de Genève, selon laquelle « les femmes doivent être traitées avec tous les égards dus à leur sexe ». Ce régime particulier se fonde sur la « vulnérabilité » de la femme dans les situations de conflit. Il est à relever, à cet égard, que le droit international humanitaire identifie certaines catégories de personnes, comme les femmes et les enfants, qui doivent être protégées de manière particulière.

Les jeunes filles sont d'autant plus vulnérables qu'elles sont jeunes et qu'elles dépendent des autres pour leur bien-être. Certes, elles ont droit à l'intégralité de la protection accordée par les règles du droit international humanitaire concernant la protection des civils ; mais, compte tenu de leurs besoins particuliers et de leur vulnérabilité, le droit international humanitaire leur assure une protection supplémentaire spéciale. Ainsi, en tant qu'enfants, elles « doivent faire l'objet d'un respect particulier et doivent être protégées contre toute forme d'attentat à la pudeur. Les parties au conflit leur apporteront les soins et l'aide dont elles ont besoin du fait de leur âge ou pour toute autre raison ».

La protection spécifique des femmes par les règles du droit international humanitaire

Les Conventions de Genève n'évoquent une protection supplémentaire, spécifique, accordée aux femmes à l'endroit des violences sexuelles, que de manière succincte. Toutefois, les interprétations récentes, ainsi que l'application d'autres dispositions par les Tribunaux spéciaux pour l'ex-Yougoslavie et pour le Rwanda, ont confirmé que la violence sexuelle était couverte par les règles concernant la torture et les traitements inhumains et dégradants.

Concernant les conflits armés non internationaux, qui constituent aujourd'hui la grande majorité des situations de conflit dans l'espace francophone, le Protocole additionnel II prévoit l'interdiction des « atteintes à la dignité de la personne, notamment les traitements humiliants et dégradants, (du) viol, (de) la contrainte à la prostitution et (de) tout attentat à la pudeur ». En plus de ces règles explicites, l'interdiction de la violence sexuelle est implicitement inscrite dans les dispositions du droit international humanitaire qui interdisent les atteintes portées à la vie, y compris les traitements cruels, la torture et les atteintes à la dignité de la personne, et qui s'appliquent dans les conflits armés internationaux et non internationaux.

La violence sexuelle est aussi abordée dans d'autres domaines, notamment celui de la traite des personnes, qui est associée à l'esclavage sexuel et à la prostitution forcée des femmes. Le droit international humanitaire ne contient aucune disposition spécifiquement consacrée à la traite des êtres humains. Cependant, les clauses interdisant l'esclavage et la prostitution forcée dans les situations de conflit armé sont prévues par les Protocoles additionnels aux Conventions de Genève. Les violations de ces interdictions, lorsqu'elles sont le fait de parties à un conflit armé sur le territoire d'États touchés par le conflit, constituent des crimes de guerre au regard du Statut de la Cour pénale internationale. Il est aussi à souligner que, lorsque l'esclavage sexuel est commis dans le cadre d'une attaque généralisée ou systématique lancée contre la population civile, il constitue, au regard du Statut de la Cour pénale internationale, un crime contre l'humanité.

Parallèlement à ce dispositif mis en place par le « droit de Genève », et pour le compléter, l'Assemblée générale des Nations unies, consciente du fait que les cadres législatifs nationaux existants étaient mal adaptés à la lutte contre la traite des personnes, a adopté le 15 novembre 2000 le Protocole additionnel à la Convention des Nations unies contre la criminalité transnationale organisée visant à prévenir, réprimer et punir la traite des personnes, en particulier des femmes et des enfants (Protocole de Palerme). Ce protocole définit la traite, et exige des États parties à la

Convention qu'ils confèrent à ces actes le caractère d'infraction pénale dans leur législation nationale.

La protection spécifique des femmes par des règles du droit international des droits de l'Homme

Bien que de nombreux instruments internationaux relatifs aux droits de l'Homme traitent de la violence contre les femmes en général, pour la prohiber, les références expresses à une protection à l'endroit des violences sexuelles en période de conflit sont plus limitées.

Au-delà de cette remarque d'ordre général, il convient de remarquer que certains instruments du droit international des droits de l'Homme les plus récents recèlent dans leur contenu des dispositions particulières évoquant clairement la violence sexuelle. C'est le cas notamment de la Convention relative aux droits de l'enfant, qui exige des États parties de protéger l'enfant, dont font partie les jeunes filles, contre toutes les formes d'exploitation sexuelle et de violence sexuelle.

Ainsi, bien que la violence sexuelle ne figure pas expressément parmi les motifs de persécution qui donnent droit au statut de réfugié, on assiste, depuis quelques années, à une évolution notable tant au niveau du Comité exécutif du Haut-Commissariat aux réfugiés qu'à celui des tribunaux de certains pays, lesquels ont déclaré que les persécutions fondées sur l'appartenance sexuelle pouvaient constituer de tels motifs. En ce qui concerne spécifiquement les violences sexuelles, les « Lignes directrices du HCR pour la protection des femmes réfugiées » stipulent que les violences sexuelles dont les femmes sont victimes sont une forme de persécution quand elles sont le fait d'individus agissant dans l'exercice de leurs fonctions officielles, ou avec leur consentement, à titre de mesure d'intimidation ou de sanction. En outre, dans un certain nombre de cas, des tribunaux nationaux ont jugé que des violences sexuelles constituaient une persécution.

LA CRIMINALISATION DES VIOLENCES SEXUELLES

Lorsque l'on aborde cette question de la criminalisation des violences sexuelles, les femmes concernées apparaissent avant tout comme des victimes, dont il conviendrait, d'une part, d'établir l'imputabilité de l'acte générateur des dommages et, d'autre part, d'examiner, en conséquence, les conditions de mise en œuvre de leurs droits à la justice et à la réparation. Cette criminalisation, qui aura pour principal cadre d'expression le droit international, évoque et met en place un régime nouveau de responsabilité pénale individuelle affectant non seulement les agents de l'État qui auraient manqué à leurs devoirs de protection, mais aussi les individus auteurs des actes internationalement illicites que sont devenues les violences sexuelles. L'apparition de ce dispositif de sanction est désormais complété par la mise en place de juridictions pénales internationales qui ont reçu mandat d'apprécier la réalité de la responsabilité pénale individuelle des personnes concernées sur le fondement d'un corpus normatif nouveau, inédit, et aujourd'hui en plein développement.

Cette dynamique de la criminalisation des violences sexuelles enclenchée et étayée par le droit international sera plus modestement complétée par des initiatives prises au sein de l'ordre juridique des États en situation de conflit ou de sortie de crise. Illustration en est donnée dans l'espace francophone par la République démocratique du Congo et la République centrafricaine qui ont légiféré en la matière en 2006. Cette situation est d'autant plus intéressante que, dans l'un et l'autre cas, cette internationalisation de la criminalisation s'effectue par le biais de la technique juridique du renvoi ; un renvoi constitutionnel dans le cas de la République démocratique du Congo, un renvoi judiciaire dans le cas de la République centrafricaine.

La criminalisation des violences sexuelles par le droit international

Les décisions du Conseil de sécurité des Nations unies de créer, par le biais de résolutions, les Tribunaux pénaux internationaux pour l'ex-Yougoslavie et le Rwanda afin de juger les personnes responsables

de violations généralisées du droit international humanitaire constatées dans ces deux pays, comprenant des viols et de nombreuses autres formes de violence sexuelle à l'encontre des femmes, constituent un tournant majeur dans les rapports entre le droit et les violences sexuelles dans les situations de conflit. Sur le plan international, le droit pénal substantiel qui s'est saisi des actes de violence sexuelle en période de conflit exige alors la détermination des infractions à sanctionner.

Dans cet exercice, la catégorisation des actes de violence sexuelle en tant qu'acte internationalement illégitime, voire de crime, ne peut être étendue par analogie. Un crime peut être qualifié comme tel par le droit international, même s'il ne serait pas considéré comme un crime par le droit interne. L'incrimination s'effectue alors par rapport à un état et à une situation juridiquement établis, en l'occurrence les droits naturels de l'Homme, une valeur commune et partagée de l'humanité, et non par rapport au dommage causé ou à un ordre public à préserver.

Cette démarche singulière de l'incrimination, laissant une place primordiale au juge en droit pénal international, s'est vérifiée dans l'arrêt de la Chambre d'appel du TPIY du 2 octobre 1995, dans l'affaire Tadic. Les orientations que le TPIY y a prises seront déterminantes pour l'ensemble de l'exercice effectué par les deux tribunaux pénaux internationaux ad hoc, et au-delà pour l'ensemble du droit international.

L'incrimination par les résolutions 808, 827 et 955 du Conseil de sécurité fixant le statut des Tribunaux pénaux internationaux pour l'ex-Yougoslavie et le Rwanda

En déterminant la compétence *ratione materiae* de ces tribunaux pénaux internationaux ad hoc dans les termes de leur statut, le Conseil de sécurité apporte des indications sur la qualification juridique des actes incriminés et dont la commission, ou le défaut de l'empêcher, relève de la juridiction de ces tribunaux. Le Conseil évoque alors des « infractions graves aux Conventions de Genève de 1949 », de « violations

graves du droit international humanitaire » ou de « violations de l'article 3 commun des Conventions de Genève et du Protocole additionnel II de 1977 » ; de « violations des lois ou coutumes de guerre » ou de « génocide » et de « crime contre l'humanité ».

De toutes ces incriminations, seule l'infraction de crime contre l'humanité, pour ce qui concerne les deux tribunaux, évoque la violence sexuelle à travers l'indication expresse du « viol ». Toutefois, il est aussi intéressant de relever que dans les deux cas existe un même alinéa i qui laisse au juge la possibilité d'user de la méthode d'analogie légale (*analogia legis*), c'est-à-dire d'étendre analogiquement certains textes d'incrimination, évoquée par cet alinéa. Le « viol » est expressément mentionné par le statut respectif des deux juridictions comme crime contre l'humanité lorsqu'il est commis dans le cadre d'une attaque généralisée et systématique dirigée contre une population civile quelle qu'elle soit, en raison de son appartenance nationale, politique, ethnique, raciale ou religieuse ; et en tant que « violation de l'article 3 commun aux Conventions de Genève et du Protocole additionnel II » devant le TPIR. Le viol et les violences sexuelles, bien que non énumérés dans les mandats respectifs des deux tribunaux, peuvent cependant être poursuivis en vertu des articles 2 des Conventions de Genève pour le TPIY, en tant qu'infraction grave à celles-ci ; de l'article 3, en tant que violations des lois ou coutumes de la guerre ; et/ou en vertu de l'article 4 relatif au génocide, devant le TPIY ; mais aussi sur le fondement de l'article 1^{er} de son statut pour le TPIR. La jurisprudence des deux juridictions révélera par la suite dans quelle mesure le juge, dans le travail d'interprétation qu'il effectue des dispositions des statuts, va développer une importante doctrine visant non seulement la qualification du « viol », mais aussi son régime de sanction. Le TPIR, avec la jurisprudence Akayesu, jouera à cet égard un rôle précurseur, suivi par le TPIY, avec notamment la jurisprudence Tadic et Furundžija.

L'apport de la jurisprudence Akayesu est, pour ce qui concerne le régime juridique des violences sexuelles en période de conflit, extrêmement important en ce que le TPIR y juge que le viol et les violences sexuelles peuvent être constitutifs de génocide

lorsqu'ils sont commis dans l'intention de détruire, en tout ou en partie, un groupe donné. Le jugement que le TPIR a rendu le 2 septembre 1998 présente cet autre intérêt que le viol est pour la première fois défini en droit international. Sur les prémices de la jurisprudence Akayesu, le TPIR, à travers treize décisions, va développer une jurisprudence significative en matière de poursuite du viol et des violations sexuelles. Ainsi, dans l'affaire Nyiramasuhuko, le TPIR précise dans la définition du viol qu'il n'y a pas lieu, pour l'accusé, de recourir à la force physique pour que l'acte prohibé soit consommé.

Concernant l'ex-Yougoslavie, il est essentiel de rappeler que les actes de violence sexuelle commis contre des femmes lors du conflit en Bosnie ont constitué l'un des principaux éléments qui ont motivé la création du Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie et occupent une place importante dans les affaires portées devant le tribunal. Très tôt, se dessinent les grandes lignes du positionnement du tribunal quant à la détermination et la qualification juridique des actes de violence sexuelle qu'il a eu à examiner, à travers une jurisprudence construite autour de trois affaires clés, les affaires Tadic, Mucic et consorts « Celebici », et Furundžija.

Dans l'affaire Furundžija, le TPIY a estimé que, « pour arriver à une définition précise du viol basée sur le principe en vertu duquel les normes pénales doivent avoir un contenu précis, il faut rechercher des principes du droit pénal communs aux grands systèmes juridiques. On peut, avec toute la prudence nécessaire, dégager ces principes du droit interne ». Le TPIY retiendra en conséquence une tendance, celle d'élargir la notion de viol à des actes qui étaient autrefois moins graves ; puis il compare douze systèmes nationaux avant de donner sa définition du viol.

Dans son appréciation de la qualification juridique de l'acte de viol, le TPIY le considère comme étant un acte constitutif d'un crime de guerre, et sanctionné à ce titre. Il est tout aussi intéressant de relever que le TPIY assimile le viol systématique à l'esclavage sexuel en période de conflit armé, et fait application du « principe de la responsabilité du supérieur » et de « l'autorité hiérarchique » qui s'étend non seulement aux commandants militaires mais aussi aux individus

qui occupent des postes de commandement hors des rangs de l'armée.

La criminalisation des violences sexuelles dans les ordres juridiques nationaux

En procédant à la ratification du Statut de la CPI, les 106 États qui y ont procédé à la date du 1^{er} juin 2008 ont pris l'engagement non seulement de respecter des obligations en matière de coopération avec la Cour, mais aussi d'adapter leur législation nationale aux exigences du Statut. À cet effet, ils doivent théoriquement réviser le dispositif de leur droit pénal national afin, notamment, que les incriminations des violences sexuelles opérées par le Statut s'y retrouvent.

Pour ce qui concerne les États appartenant à l'espace francophone et qui sont en situation de conflit ou de transition, l'adaptation de l'incrimination des violences sexuelles a été vérifiée en République démocratique du Congo, quatre années après la ratification du Statut. Elle a été réalisée à un double niveau : constitutionnel et législatif. En République centrafricaine, les carences de l'adaptation législative effectuée en 2006, conjuguées avec les difficultés institutionnelles du système judiciaire ont amené le juge de la Cour de cassation à procéder à un renvoi juridictionnel, faisant de la CPI le juge de droit commun, et non plus de substitution, des incriminations relevant de la compétence de celle-ci. Par ricochet, les incriminations des violences sexuelles dégagées pour et par la CPI s'appliquent *ipso facto* sur l'ensemble du territoire centrafricain.

Le cas de la République démocratique du Congo

Selon les dispositions de l'article 15 de la Constitution de 2006, « les pouvoirs publics veillent à l'élimination des violences sexuelles. Sans préjudice des traités et accords internationaux, toute violence sexuelle faite sur toute personne, dans l'intention de déstabiliser, de disloquer une famille et de faire disparaître tout un peuple, est érigée en crime contre l'humanité puni par la loi ». Cette intégration de l'incrimination des violences sexuelles au niveau suprême de la hiérarchie

des normes de l'ordre juridique révèle et reflète avant tout une préoccupation majeure des pouvoirs publics et, au-delà du constituant, de la société congolaise dans son ensemble sur un phénomène caractérisé par son ampleur et son expansion dans un contexte post-conflituel, mais aussi par son impunité. La constitutionnalisation de l'incrimination qui est effectuée signifie un engagement solennel de l'État à lutter contre le phénomène.

La rédaction de cet article 15 de la Constitution laisse à penser qu'il existe dans ce mécanisme de constitutionnalisation le souci de renforcer l'effectivité de l'incrimination des violences sexuelles. Une effectivité qui est ici envisagée par la capacité de la norme nouvelle, à savoir la qualification de crime contre l'humanité des violences sexuelles dont l'élément intentionnel serait à rechercher dans son rapport avec la volonté de « déstabiliser, de disloquer une famille et de faire disparaître tout un peuple ». La motivation de l'acte incriminé, plus que ses conséquences, devient l'élément discriminant dans l'appréciation de l'acte délictueux. Le constituant l'assimile de ce fait à l'un des crimes internationaux les plus graves, le crime contre l'humanité.

Cette novation introduite dans l'ordre juridique congolais constitue un nouveau standard de droit pénal plaçant l'humanité comme sujet et titulaire de droits, se substituant à l'individu victime. Elle proclame un certain nombre de principes reposant sur des supports normatifs dont la portée contient toutefois, pour certains d'entre eux, des potentialités incertaines. L'une des conséquences immédiates de cette loi sera de transférer de la justice militaire à la justice civile la compétence pour juger les crimes internationaux, c'est-à-dire les crimes sanctionnés par le droit international, dont les actes de violence sexuelle. La Cour d'appel sera en effet la seule juridiction compétente pour connaître des infractions consacrées par le Statut de Rome et ce quelle que soit la qualité des justiciables.

L'article 1^{er} de la loi n° 06/018 du 20 juillet 2006 supprime les causes d'exonération et de justification en matière de violences sexuelles. La qualité officielle de l'auteur d'une infraction renforce la participation criminelle en ce que, en matière de violences

sexuelles, l'ordre hiérarchique ou le commandement d'une autorité légitime civile ou militaire n'exonère pas l'auteur d'une infraction. La qualification des infractions en matière de violences sexuelles, ainsi que leurs peines sont revues.

Enfin, prenant en considération la contamination par le VIH/sida à la suite de violences sexuelles, le législateur congolais, dans les dispositions de l'article 171 *bis* de la loi de 2006 sus visée, met en place une nouvelle catégorie d'infraction, lorsque le viol a « causé une altération de la santé ». De même, la loi, en se fondant sur les nouvelles pratiques éprouvées de violences sexuelles, définit de nouvelles incriminations caractérisées par l'existence de « circonstances aggravantes ». C'est le cas notamment du « viol commis sur des personnes captives par leurs gardiens » ; du « viol commis en public », du « viol qui laisse des séquelles physiques et / ou psychiques graves » ; du « viol commis avec usage ou menace d'une arme ».

■ Le cas de la République centrafricaine

L'incrimination des violences sexuelles dans l'ordre juridique national en République centrafricaine s'est effectuée selon deux procédés autonomes. Elle s'est d'abord réalisée par une internationalisation de la criminalisation des violences sexuelles opérée par le biais d'un renvoi judiciaire, décidé par l'arrêt de la Cour de cassation du 11 avril 2006. Elle s'est faite, par la suite, de façon plus classique par l'adoption d'une législation spécifique, la loi du 20 octobre 2006.

En avril 2006, la Cour de cassation de la République centrafricaine reconnaît que « l'incapacité des services judiciaires centrafricains à mener véritablement à bien l'enquête ou les poursuites ne fait pas de doute. [...] Le fait pour le Doyen des juges de déférer malgré tout devant la Cour criminelle centrafricaine des personnes qui sont toutes hors du territoire national est significatif de cette impuissance et consacre de fait l'impunité de ces dernières ». Elle souligne la difficulté des tribunaux à poursuivre les criminels de guerre, et estime, en conséquence, que la justice ne pouvait juger les crimes graves commis en République centrafricaine depuis le 1^{er} juillet 2002. Pour la Cour de cassation, la justice ne peut donc venir que

de la CPI car, note-t-elle, « le recours à la coopération internationale reste dans ce cas le seul moyen d'empêcher l'impunité [...] ». Par ce dessaisissement et le renvoi volontaire à la juridiction de la CPI, les ordres juridique et juridictionnel centrafricains s'effacent au bénéfice de l'application pleine et entière du statut et du droit matériel gouvernant le fonctionnement de la Cour internationale. Dans ce mouvement, rendu possible par le principe de complémentarité prévu par l'article 17 du Statut de la CPI, ce sont désormais les règles et principes de l'incrimination des violences sexuelles mis en place pour la CPI qui vont s'appliquer. La décision prise par la Chambre préliminaire III de la CPI en date du 23 mai 2008 dans l'affaire Jean-Pierre Bemba fournit dorénavant la définition de l'incrimination des actes de violence sexuelle commis sur le territoire centrafricain. Ceux-ci sont considérés, en fonction des circonstances de leur commission, comme constitutifs de crime de guerre ou de crime contre l'humanité.

Le second temps dans le travail de mise à jour législatif de la criminalisation des violences sexuelles par les autorités centrafricaines relève, quant à lui, de chantiers législatifs à ouvrir. En effet, parmi les recommandations proposées par le rapport du Comité préparatoire du dialogue politique inclusif (CPDPI) présenté le 25 avril 2008 au président de la République, figure l'adoption par l'Assemblée nationale au début de l'année 2009 d'un nouveau code de procédure pénale et d'un nouveau code de justice militaire destiné à combler le vide en la matière et à affermir la discipline au sein d'une armée quasiment désorganisée où les infractions contre l'honneur ou le devoir sont fréquentes. Ces nouveaux textes devraient intégrer dans leurs dispositions les mesures tendant à mieux réprimer les violences sexuelles.

LA PROMOTION DE LA LUTTE CONTRE L'IMPUNITÉ DES AUTEURS DES VIOLENCES SEXUELLES

Depuis la survenance des conflits extrêmement meurtriers de la décennie 90, accompagnés de graves violations des droits de l'Homme, parmi lesquelles figurent les violences sexuelles, la communauté inter-

nationale, plus que les États, s'est vivement préoccupée de l'impunité grandissante qui a caractérisé ces conflits. Comme il est exposé dans les développements qui précèdent, c'est principalement pour mettre un terme à cette situation que le Conseil de sécurité des Nations unies, agissant dans le cadre du chapitre VII de sa Charte, a mis en place en 1993 et 1994 les Tribunaux internationaux pour l'ex-Yougoslavie et le Rwanda. C'est aussi sur ce même fondement que la Cour pénale internationale a été mise en place en 2002.

La Francophonie rejoint ce mouvement à travers maintes déclarations prises par ses instances, dont la Déclaration de Paris adoptée le 14 février 2008 par la IV^e Conférence des ministres francophones de la Justice. Il est aussi à souligner que la Francophonie évoque cette problématique de manière explicite aux points 20 et 36 de la Déclaration de Saint-Boniface. Il conviendrait, en outre, de souligner que cette thématique des violences sexuelles est placée, par ricochet, au cœur de la Déclaration de Saint-Boniface, car elle est intimement rattachée au principe de responsabilité de protéger adopté par la Déclaration du Sommet de Ouagadougou en novembre 2004, et confirmé par la Déclaration de Saint-Boniface.

Dans cette dynamique, les violences sexuelles feront l'objet de dispositions spécifiques, tant concernant des mesures à prétention normative qu'à l'endroit d'initiatives de sensibilisation des États, lesquels demeurent les premiers responsables de la lutte contre l'impunité.

DES INITIATIVES À PRÉTENTION NORMATIVE

Résolutions 1325 et 1820 du Conseil de sécurité

La résolution 1325 du Conseil de sécurité des Nations unies sur les femmes, la paix et la sécurité, adoptée le 31 octobre 2000, inaugure une situation nouvelle dans la jurisprudence du Conseil. Elle est la première résolution de l'ONU à reconnaître spécifiquement l'impact des conflits, en particulier des violences sexuelles, sur les femmes et les filles. Cette résolution est considérée comme l'un des documents les plus

pertinents dans l'établissement d'un cadre stratégique pour promouvoir la contribution des femmes à la paix et à la sécurité et traiter des violences sexuelles contre les femmes.

Concernant la nécessité de mettre un terme à l'impunité pour les violences sexuelles et les viols, la résolution 1325 souligne la responsabilité première des pouvoirs officiels quant aux agissements des membres de leurs forces armées et de leur police civile. Elle renforce aussi la nécessité de reconnaître que les besoins de protection des femmes et des filles n'est pas propre à la situation de conflit, mais qu'ils demeurent à l'ordre du jour pendant la période de transition, jusqu'à ce que s'apaisent totalement les tourments du conflit. La résolution attire l'attention sur l'importance et la nécessité d'organiser cette protection dans les camps de réfugiés, mais aussi pour les déplacés et les témoins aux tribunaux internationaux.

En adoptant à l'issue d'un débat sur les femmes, la paix et la sécurité, et à l'unanimité, la résolution 1820 du 20 juin 2008, le Conseil de sécurité a entendu donner un cours nouveau à la dynamique mise en place par la résolution 1325. La résolution 1820 effectue un pas significatif dans la reconnaissance que « [la violence sexuelle] utilisée ou commanditée comme arme de guerre prenant délibérément pour cible des civils, ou dans le cadre d'une attaque généralisée ou systématique dirigée contre des populations civiles, [...] peut exacerber considérablement tout conflit armé et faire obstacle au rétablissement de la paix et de la sécurité internationales ». Le Conseil affirme à cet égard que « des mesures efficaces tendant à prévenir et réprimer ces actes de violence sexuelle peuvent contribuer grandement au maintien de la paix et de la sécurité internationales, et se déclare prêt, lorsqu'il examinera les situations dont il est saisi, à prendre, le cas échéant, les dispositions voulues pour faire face à la violence sexuelle généralisée ou systématique ». Par ces déclarations de principe, le Conseil de sécurité reconnaît désormais que la violence sexuelle constitue, en soi, une menace pour la paix et la sécurité internationales, c'est-à-dire qu'elle constitue dorénavant une matière relevant de sa compétence et de ses attributions et qu'il lui sera alors loisible de fonder son engagement sur cette base.

Mais, au-delà de cette velléité du Conseil d'élargir son champ de compétences, il est aussi à relever la fermeté dans les exigences que la résolution 1820 énonce à l'égard de toutes les parties à des conflits armés, leur signifiant de « [mettre] immédiatement et totalement fin à tous les actes de violence sexuelle contre des civils ». Le Conseil requiert des mêmes parties qu'elles « prennent immédiatement les mesures voulues » pour protéger les civils, femmes et filles en particulier, contre toute forme de violence sexuelle, notamment en usant de sanctions disciplinaires militaires. Menaçant indirectement de traduire les suspects devant la Cour pénale internationale, le Conseil de sécurité rappelle que « le viol et d'autres formes de violences sexuelles peuvent constituer un crime de guerre, un crime contre l'humanité ou un élément constitutif du crime de génocide. [...] et qu'il ne peut être excusé en aucun cas ».

Le Protocole de la Charte africaine des droits de l'Homme et des peuples relatif aux droits des femmes, adopté le 11 juillet 2003

Au-delà de la protection générale accordée aux femmes en temps de paix comme en temps de guerre, le Protocole de la Charte africaine aménage un régime particulier de protection des femmes dans les conflits armés [article 11].

Le Protocole s'inspire non seulement des règles du droit international humanitaire, mais aussi, et c'est de là qu'il tire sa singularité, des travaux préparatoires des « Principes fondamentaux et directives concernant le droit à un recours et à réparation des victimes de violations flagrantes du droit international des droits de l'homme et de violations graves du droit international humanitaire ». Si les paragraphes 1 et 2 de l'article 11 du Protocole demandent aux États de respecter les règles du droit international humanitaire régissant la protection des civils dans les conflits armés, particulièrement les femmes, le paragraphe 3 du même article insiste, quant à lui, sur la protection « des femmes demandeurs d'asile, réfugiées, rapatriées ou déplacées, contre toutes les formes de violence, le viol et autres formes d'exploitation sexuelle ». Il demande par ailleurs que ces violences « [soient] considérées comme des crimes de guerre, de génocide et/ou des

crimes contre l'humanité et que les auteurs de tels crimes [soient] traduits en justice devant des juridictions compétentes ».

Il est important de noter qu'il aborde la question de la réparation dans son article 25, où il est indiqué que « les États s'engagent à garantir une réparation appropriée à toute femme dont les droits et libertés, tels que reconnus dans le présent Protocole, sont violés ; s'assurer que de telles réparations sont déterminées par les autorités judiciaires, administratives et législatives compétentes ou par toute autre autorité compétente prévue par la loi ». Au surplus de ces dispositions, celles de l'article 4 du Protocole, relatives à la réhabilitation et à la réparation des victimes, constituent un outil que les femmes victimes des violences peuvent utiliser pour réclamer justice.

Des Directives d'interventions dans le cadre humanitaire

Ces Directives ont été développées pour répondre à un besoin croissant d'activités efficaces pour prévenir et répondre aux violences sexuelles et sexospécifiques en période de crise. Le but de ces Directives est de permettre aux communautés, gouvernements, agences de coopération, y compris les agences des Nations unies et les ONG, de coordonner un minimum d'actions multisectorielles contre la violence de genre pendant la première phase de crise.

Pour répondre à la nécessité d'une approche de prévention et de réponse aux violences sexuelles et sexospécifiques en période de crise et de conflit, qui soit participative et cohérente, le Comité permanent inter-organisation (Inter-Agency Standing Committee - IASC) a commis et publié en septembre 2005, les « *Directives en vue d'interventions humanitaires contre la violence basée sur le sexe : centrage sur la prévention et la réponse à la violence sexuelle* ». Les Directives offrent des conseils pratiques pour que les programmes de protection et d'assistance humanitaires aux populations déplacées soient sécurisés au mieux et n'augmentent pas, de manière directe ou indirecte, les risques de violence sexuelle pour les filles et les femmes. Les Directives présentent également les services qu'il faudrait mettre en place pour

répondre aux besoins des survivant(e) s/victimes de la violence sexuelle. Tous les acteurs engagés dans l'assistance humanitaire sont invités à se servir des Directives et à œuvrer ensemble en vue de prévenir et de riposter contre la violence sexuelle et sexospécifique.

DES ACTIVITÉS DE SENSIBILISATION

L'Initiative des Nations unies contre la violence sexuelle dans les pays en conflit

L'« Initiative des Nations unies contre la violence sexuelle dans les pays en conflit » (« UN Action ») est une activité transversale des Nations unies regroupant douze de ses entités. Il s'agit d'un effort concerté de la part de l'Organisation universelle pour améliorer la coordination, renforcer les responsabilités, amplifier la programmation et le plaidoyer, et soutenir les efforts nationaux pour prévenir la violence sexuelle et répondre efficacement aux besoins des rescapées. Elle s'appuie sur des actions et initiatives existantes et soutenues par les agences des Nations unies et par d'autres acteurs.

Le lancement d'« UN Action » répond à des attentes manifestées par des organisations travaillant sur le terrain pour le droit des femmes et des rescapées des violences sexuelles, souhaitant que les Nations unies amplifient leurs efforts pour combattre la violence sexuelle dans le cadre du respect des droits de l'Homme et du droit international humanitaire. Dans cette perspective, « UN Action » devrait contribuer au renforcement de la coordination et de la rationalisation des actions menées par les différentes entités des Nations Unies afin que les efforts consentis par celles-ci puissent s'intégrer dans un système unique au niveau national et international. À cette fin, l'Initiative s'engage à aligner plus efficacement le travail des Nations unies derrière les efforts faits au niveau national pour répondre à la violence sexuelle, et à approfondir les partenariats avec les organisations non gouvernementales et organisations de la société civile qui travaillent activement à mettre un terme aux violences sexuelles dans les conflits. Pour ce faire, « UN Action » fonctionne à travers les mécanismes de coordination existants, tels que le Comité permanent

inter-organisation (IASC). Elle renforce, par ailleurs, le travail du Groupe sectoriel de protection mis en place dans « l'approche de responsabilité sectorielle au niveau national » établie depuis la réforme de l'action humanitaire des Nations unies en 2006, et soutient les efforts entrepris pour mettre un terme à l'exploitation et à l'abus sexuel par le personnel de l'ONU.

Ainsi, « UN Action » travaille à renforcer les efforts pour protéger les femmes et les filles contre les violences sexuelles pendant et après les conflits, tout en reconnaissant qu'il s'agit d'un problème bien plus vaste qu'une question relevant strictement du domaine humanitaire ou du domaine de la sécurité. Mais, au-delà de ces préoccupations de protection immédiate des femmes, et en application des dispositions de la résolution 1325 préconisant une plus grande implication des femmes dans la prévention des conflits, « UN Action » soutient cet engagement des femmes dans les négociations de paix et les processus de son rétablissement après les conflits, afin de s'assurer que la question des violences sexuelles soit présente à l'ordre du jour de la police, des forces de sécurité, de la justice et des différents secteurs gouvernementaux dans la phase de la transition démocratique.

L'initiative des Nations unies prend aussi en considération le renforcement des services offerts aux victimes des violences sexuelles, allant des soins médicaux à l'assistance juridique en passant par la sécurité financière qui leur est nécessaire pour reconstruire leur vie. Par le biais de cette Initiative, les Nations unies, en partenariat avec les gouvernements nationaux et les ONG partenaires, s'engagent à prévenir toutes les formes de violences sexuelles pendant les conflits, et à soutenir les victimes rescapées.

Un premier état des lieux de la mise en œuvre de « UN Action » révèle, toutefois, quelques insatisfactions. En République démocratique du Congo, par exemple, « par manque d'une approche de travail de proximité, l'Initiative conjointe ne rencontre pas encore les aspirations des victimes malgré les moyens mis à disposition par la Belgique et le Canada ».

Une consultation régionale pour l'élaboration d'un Plan d'action régional pour l'éradication de la violence sexuelle et l'élimination de l'impunité dans la région des Grands Lacs

Sous l'initiative et le financement du Fonds de développement des Nations unies pour les femmes (UNIFEM), du Fonds des Nations unies pour la population, du Haut-Commissariat des Nations unies aux droits de l'Homme, de la Mission des Nations unies en République démocratique du Congo, une consultation régionale de haut niveau sur l'éradication de la violence sexuelle et l'élimination de l'impunité dans la région des Grands Lacs a été organisée par la Conférence internationale sur la région des Grands Lacs (CIRGL), du 16 au 18 juin 2008 à Goma, en République démocratique du Congo. Son objectif principal était d'accélérer la mise en œuvre de réponses urgentes au problème de violence sexuelle, mesures exigées pour assurer la prévention, la protection, l'accès aux soins et à la justice pour les femmes et les enfants, dans le but de forger le premier Plan d'action régional pour l'éradication de la violence sexuelle et l'élimination de l'impunité dans la région des Grands Lacs.

Pour s'attaquer au problème, différentes initiatives ont été mises en place par les Nations unies et les partenaires internationaux dans de nombreux pays de la région. Les défis rencontrés ont tourné autour d'une approche coordonnée pour s'assurer que les efforts fournis sur le terrain produisent des résultats et pour qu'une réduction substantielle, voire l'éradication du crime de violence sexuelle, soit constatée dans tous les pays. C'est ainsi qu'à l'occasion de cette consultation un nombre ciblé de décideurs de haut niveau en provenance des gouvernements de la région et de la communauté internationale, de l'armée, de la justice, des représentants clés des communautés, des défenseurs des droits des femmes, des Nations unies et de la Conférence internationale sur la région des Grands Lacs ont abordé différents sujets, notamment celui de l'identification du cadre conceptuel, pour s'attaquer à la violence sexuelle et aux causes struc-

turelles sous-jacentes ou profondes, y compris les aspects sociaux, culturels, économiques et politiques ; celui de la sensibilisation et de la mobilisation basée sur la communauté en faveur de la prévention et de la réintégration des femmes et des filles ayant survécu au viol, y compris les approches de changement d'attitude et de comportement et une sensibilisation dirigée vers les jeunes et les hommes.

Il a aussi été question des initiatives politiques communautaires ; de l'accès aux soins médicaux et psychosociaux et de la réhabilitation des survivants de la violence sexuelle basée sur le genre, y compris la santé sexuelle et reproductive et les soins relatifs au VIH-SIDA, des moyens d'existence et la sécurité économique, y compris les alternatives d'autonomisation de la femme et la prévention d'une nouvelle victimisa-

tion et la vulnérabilité socioéconomique ; de la violence sexuelle et de l'exploitation sexuelle ; de la révision de l'efficacité des mesures destinées à faciliter la réhabilitation des victimes/survivants dans leur communauté ; de l'accès à la justice et au cadre législatif pour le traitement de la violence sexuelle, précisément l'accès à la justice pour la victime/survivante ou son absence et les causes, aux cadres législatifs au niveau national, régional et continental pour mettre fin à l'impunité des crimes de violence sexuelle et l'accès sécurisé à la justice pour les femmes (utilisation des lois actuelles, la loi traditionnelle, les mécanismes de justice de transition, le système judiciaire et le rôle du secteur de la sécurité). La question des besoins spécifiques et des droits des «épouses déplacées» et des enfants nés en captivité ainsi que leur statut a aussi été abordée.

LA FRANCOPHONIE FACE AUX ÉVOLUTIONS DES OPÉRATIONS DE MAINTIEN DE LA PAIX

Bien que la Francophonie ne soit ni actuellement ni à l'avenir un acteur direct en matière de maintien de la paix, l'évolution significative de la nature des OMP fait montre de la contribution qu'elle peut apporter à ces activités initiées principalement par l'ONU ou les organisations régionales conformément au chapitre VIII de la Charte des Nations unies. En effet, ces opérations se sont étendues à la restauration de l'État de droit, aux processus électoraux, à la facilitation des transitions et aux processus de sortie de crise. Le maintien de la paix devenant ainsi l'affaire de tous et nécessitant par ailleurs un énorme effort de synergie de l'ensemble de la communauté internationale, la Francophonie disposerait d'un avantage comparatif compte

tenu de sa spécificité et de son savoir-faire, lui permettant de développer des partenariats avec les principaux acteurs directs du maintien de la paix.

À l'occasion de la 21^e session de la Conférence ministérielle de la Francophonie à Antananarivo en novembre 2005, un débat sur les OMP a été organisé à l'initiative de la France, dans le but d'amorcer la réflexion sur la participation francophone à ces opérations. La conférence a invité les États et gouvernements membres à s'y investir davantage, tandis que l'OIF était sollicitée pour développer des programmes en coopération avec d'autres partenaires bilatéraux, dans le but de renforcer la capacité de ses États

membres à participer à ces opérations. À Saint-Boniface, la conférence a entériné les décisions prises à Antananarivo et pris l'engagement de participer activement aux travaux des organes onusiens et de systématiser la concertation dans les enceintes internationales et régionales traitant des questions de maintien de la paix. C'est ainsi que, dans la Déclaration de Saint-Boniface, les ministres et chefs de délégation des pays ayant le français en partage ont entendu mettre en œuvre leur décision d'Antananarivo visant à assurer une plus forte participation de leurs pays aux OMP, en étroite coopération avec l'ONU et les organisations régionales compétentes. Pour atteindre cet objectif, l'intensification des coopérations entre États membres afin de renforcer les capacités des États dont les moyens sont insuffisants a été soulignée.

Cette mobilisation des États francophones résulte d'un constat simple : l'augmentation ces dernières années des OMP déployées par les Nations unies dans l'espace francophone (notamment en Haïti, au Burundi, en RDC et en Côte d'Ivoire), inversement proportionnelle aux ressources humaines francophones engagées dans ces opérations de terrain. En effet, de 1948 à 2008, l'ONU a organisé 63 OMP dont 15 seulement durant les quatre premières décennies. La fin de la guerre froide à la fin des années 1980 a favorisé la multiplication des opérations devenues par ailleurs diverses et complexes, aussi bien dans leur fonctionnement que dans leur définition.

Or les difficultés linguistiques hypothèquent généralement le succès des opérations nécessitant des échanges constants avec les autorités et populations locales, comme on a pu le constater à Haïti en 2004, avec la Mission des Nations unies en Haïti (MINUSTAH). Cette opération a permis de prendre conscience de la faiblesse numérique des contingents francophones dans les OMP de l'ONU. Depuis le lancement de la première opération en 1948, la participation francophone à ces opérations est restée symbolique, jusqu'au milieu des années 1990.

Face à la recrudescence des crises et conflits, l'identification de démarches adéquates de nature à répondre à une exigence accrue de prévention et de

règlement pacifique est devenue un souci majeur de la communauté internationale. Celle-ci a dû se mobiliser pour mettre en place des conditions de sortie de crise durables et de consolidation de la paix dans les pays fragilisés par les crises et conflits. L'objectif stratégique de la Francophonie de contribuer à prévenir ces conflits et d'accompagner les processus de sortie de crise, de transition démocratique et de consolidation de la paix, est la réponse qu'elle propose pour le maintien de la paix et de la sécurité internationale. À cet effet, l'approfondissement et la valorisation des stratégies francophones concertées en faveur de la paix et de la sécurité humaine deviennent un impératif catégorique, tout comme la participation à la concertation et à la coopération internationales en faveur de la paix, par le biais entre autres des OMP, de commissions de consolidation de la paix et le développement de partenariats ciblés.

LA PARTICIPATION DES PAYS FRANCOPHONES AUX OMP EN 2007-2008

Au 31 juillet 2008, 47 pays appartenant à l'espace francophone ont contribué aux forces de maintien de la paix, soit 39,50 % de pays contributeurs. À cette même date, les contingents onusiens ont vu la participation de 23 pays africains francophones, soit 16,56 % du total des troupes. D'après les chiffres du Département des OMP de l'ONU, parmi les 30 premiers pays contributeurs de troupes, seuls 9 sont francophones, la France et la Pologne comme étant du Nord, avec un effectif de 2 970. Le Ghana (3 247 hommes), le Rwanda (2 955 hommes), le Sénégal (2 069 hommes), le Maroc (1 561 hommes), le Bénin (1 368 hommes), l'Égypte (1 162 hommes) et le Niger (584 hommes) étant les pays d'Afrique dont la présence dans ce groupe dénote du rééquilibrage de la participation francophone par rapport aux années 1990 dominées par le Canada, la France et la Belgique.

Sur les 17 missions de maintien de la paix déployées dans le monde au 31 juillet 2008, 7 se déroulent dans l'espace francophone. Chypre, la Côte d'Ivoire, la Géorgie, Haïti, le Liban, la République démocratique du Congo, la République centrafricaine et le Tchad

sont les pays concernés par ces missions mobilisant un effectif de 50 187 hommes, soit 56,62 % de l'ensemble des troupes déployées par l'ONU.

La contribution des États africains n'est pas à négliger. Au 31 juillet 2008, 8 missions sur 17 sont conduites sur le continent africain, mobilisant près de 69 % des effectifs totaux, alors que 40 % des personnes engagées proviennent du continent. Par ailleurs, la quasi-totalité des effectifs africains est déployée sur le continent, avec seulement 12,98 % déployés hors du continent. En 2008, la quasi-totalité des pays africains francophones participe à au moins une OMP. La participation francophone s'en trouve renforcée, contrairement à la situation précédant les années 1990. Il est toutefois à relever que 8 États africains appartenant à l'espace francophone (Cap Vert, Comores, Congo, Guinée-Bissau, Guinée équatoriale, Maurice et Seychelles) n'ont pas engagé de contingents sur le terrain.

EFFECTIFS FRANCOPHONES DANS LES OPÉRATIONS DE MAINTIEN DE LA PAIX DANS L'ESPACE FRANCOPHONE AU 31 JUILLET 2008

Opérations en cours dans l'espace francophone	Total des effectifs policier et militaire provenant des pays francophones	Contributions des pays francophones (en %)
UNFICYP (Chypre)	293	31,51 %
ONUCi (Côte d'Ivoire)	7 364	30 %
MONUG (Géorgie)	57	40 %
MINUSTAH (Haïti)	707	7,82 %
FINUL (Liban)	3 618	29 %
MONUC (République démocratique du Congo)	3 697	20 %
MINURCAT (République centrafricaine et Tchad)	189	81,12 %

Caractérisée jusqu'à la fin des années 1980 par son unité, son homogénéité et sa cohérence, la notion d'OMP a depuis largement évolué et s'est complexifiée si bien que chaque opération lancée à partir de 1990 constitue à elle seule une catégorie à part. La nouvelle conflictualité essentiellement intra-étatique plutôt qu'interétatique bouleverse les fondements mêmes des OMP originelles. Les conflits entre armées régulières cèdent le pas aux conflits de factions à l'intérieur d'un même État. De nouvelles missions sont assignées aux OMP. De l'interposition, on aboutit à la prévention, à la préservation, à la consolidation ou à l'imposition de la paix. Parmi les tâches assignées aux opérations, par ailleurs lancées sans autorisation systématique des parties en conflit, on relève la police, l'humanitaire ou encore la surveillance des opérations électorales. Dans cette métamorphose, les problèmes de langues se posent avec beaucoup plus d'acuité, d'autant plus qu'ils constituent un volet essentiel du succès d'une opération. On constate une uniformisation linguistique du fonctionnement des OMP, due entre autres à un déficit du personnel francophone dans les effectifs de policiers et militaires sur le terrain. Le cas d'Haïti a souvent été cité en exemple où l'usage du français et souvent même du créole par les policiers mandatés par l'ONU aurait évité certaines bavures. La maîtrise de la langue du pays d'intervention devrait en fait renforcer la stratégie d'information et rendre la communication interne et externe plus aisée.

Dans son dernier rapport, le Secrétaire général de la Francophonie constatait que, « si le statut formel du français n'est pas mis en cause, les pratiques linguistiques au sein des organisations internationales évoluent sensiblement vers un unilinguisme de fait ». Sous prétexte de contraintes budgétaires et d'opérationnalité, les Nations unies n'échappent pas à ce reproche. Le personnel francophone étant dérisoire dans tout le processus de mise en œuvre d'une OMP, la pratique du français devient illusoire. La plupart des documents sont en anglais et les communications entre les différents représentants se font dans la même langue. M. Koffi Annan a reconnu cette situation lors d'un débat au Conseil de sécurité sur

les OMP le 17 mai 2004, où il déclarait qu'une « autre lacune critique tient à notre besoin urgent en personnel francophone, surtout en matière de police, pour remplir les mandats dans les pays francophones. Nous avons créé ou étendu des missions cette année en Haïti, en Côte d'Ivoire, et peut-être au Burundi, et ce besoin ne fera que s'amplifier ».

La Déclaration de Saint-Boniface du 14 mai 2006 a pour sa part retenu l'engagement des États membres à renforcer les actions de sensibilisation sur la nécessité d'une maîtrise de la langue de communication en usage dans le pays de déploiement par les personnels civils et militaires engagés dans les OMP, et encouragé les Nations unies à prendre pleinement cette dimension dans leurs politiques de recrutement et de formation. Cependant, de nombreux défis restent à surmonter pour que cette prescription de Saint-Boniface prenne tout son sens quand il s'agit d'OMP déployés dans l'espace francophone et nécessitant la participation accrue des pays de cet espace.

LES DÉFIS DE LA CONTRIBUTION FRANCOPHONE AUX OMP

Le système de recrutement pour les opérations de terrain et les faibles capacités humaines et matérielles des pays contributeurs constituent les principales tares et défis à relever pour assurer une meilleure représentation francophone, auxquels il convient d'ajouter l'absence de volonté politique de certains pays. Par ailleurs, l'apologie du respect du multilinguisme au sein des Nations unies reste d'actualité, en dépit de nombreuses résolutions allant dans le sens du renforcement de l'usage du français en tant que langue de travail et d'une réelle effectivité des résolutions et règlement intérieur de l'ONU. Certes, le groupe des ambassadeurs francophones et l'OIF y veillent. C'est à cet effet qu'un groupe de travail mixte de dialogue et de concertation entre délégations francophones accréditées auprès de l'ONU et le Département des OMP a été créé en mars 2006, dans le but de renforcer la coopération entre ce département et l'OIF. L'objectif de cette activité diplomatique est de renforcer la présence francophone au sein du départe-

tement et de débattre des questions relatives au maintien de la paix, mais aussi de renforcer la présence du français aux Nations unies et dans les pays d'intervention, en facilitant la participation des pays membres de l'OIF aux OMP de l'ONU.

Les capacités humaines et matérielles limitées de nombreux pays de l'espace francophone pourraient expliquer leur faible contribution aux OMP de l'ONU. Le manque de formation en français aux OMP est une réalité souvent rappelée par l'OIF lors de réunions de concertation, partant du constat que les principaux modules de formation conçus par le département des OMP pour les composantes civiles, polices et militaires, ne sont généralement disponibles qu'en anglais. De surcroît, le niveau de préparation et d'entraînement des troupes sur le plan national est généralement insuffisant, s'agissant notamment des contributeurs africains.

Pour ce qui concerne le continent africain, l'UNITAR fournit une formation à distance avec le concours du Canada, de la Norvège, de la Grande-Bretagne et de la Croatie. Militaires, policiers et gendarmes des pays participant au programme bénéficient de cette formation intitulée ELAP (E-learning for African Peacekeepers Programme). Plus de la moitié des 20 modules sont traduits en français et les 20 000 bénéficiaires de cette formation ont acquis des connaissances dans des domaines variés : la connaissance du système des Nations unies, le droit international humanitaire, les OMP, la sécurité sur le terrain, les techniques et méthodes des observateurs militaires, la police civile des Nations unies, les opérations de déminage et les actions humanitaires.

Le système de recrutement semble constituer un véritable obstacle à l'accès des francophones. En effet, la plupart des descriptions de postes du département des OMP ne sont disponibles qu'en anglais et la maîtrise de cette langue est souvent exigée de manière impérative. Aussi, les entretiens d'embauche se font systématiquement en anglais, ce qui élimine d'emblée les candidats francophones ne parlant pas cette langue.

Outre l'effort observé pour le renforcement des capacités humaines du personnel susceptible de participer aux opérations de paix, l'accent doit être mis sur le matériel et l'équipement indispensables pour être opérationnels. Si cette question ne concerne que les pays francophones du Sud, force est de constater qu'en dépit d'une volonté souvent affichée de contribuer aux OMP et d'accroître ainsi la présence francophone, le déficit en matériel et équipement disqualifie ces pays. Par ailleurs, le niveau d'exigence de la qualité du matériel et le fait d'avancer les frais engagés pour une participation aux opérations freinent considérablement les pays du Sud.

Pour contourner cette faiblesse des armées et polices des pays francophones du Sud, des partenariats bilatéraux sont constitués entre pays membres de l'OIF. Le Canada et le Mali, tout comme la Belgique et le Bénin, ont par exemple développé une coopération bilatérale permettant à un pays du Nord de créer les conditions de la participation d'un pays du Sud aux OMP. Suite à une demande du DOMP pour le Darfour, le Mali a reçu une subvention du Canada pour la formation à Bamako de 300 officiers à déployer. En dépit de la situation critique de son armée sous-payée et sous-équipée, le Mali s'est aussi associé aux États-Unis, auxquels il a envoyé une liste exhaustive d'équipements.

Un autre exemple de partenariat institutionnalisé est celui existant entre la Belgique et le Bénin depuis avril 2004. Ce partenariat inclut l'entraînement et la forma-

tion, la livraison d'équipements militaires et le paiement de la solde des troupes engagées sur les opérations de paix. C'est le cas notamment en Côte d'Ivoire, où un contingent de 300 militaires béninois formés et équipés par la Belgique a été déployé dans le cadre de l'ONUCI. En RDC, le Bénin a envoyé une unité de 750 hommes dans le cadre de la MONUC, formés, équipés et financés par la Belgique. Ce sont des exemples de bonnes pratiques entre pays membres de l'OIF que la Francophonie n'a pas manqué d'encourager vivement. C'est pourquoi l'OIF a sollicité de la part de ses pays membres les demandes et offres de partenariat Nord-Sud lors d'une réunion des ambassadeurs francophones à l'ONU. Par cette initiative, la contribution des pays francophones aux actions de paix de l'ONU ne pourra que croître, bien que dans de nombreux cas la volonté politique fasse réellement défaut.

Les considérations politiques sont à prendre en compte dans les enjeux de la participation de certains pays francophones du Sud notamment aux opérations de paix.

La politique nationale de sécurité est souvent avancée pour justifier la frilosité des pays de contribuer aux opérations de paix. En effet, certains États doivent faire face soit aux rébellions plus ou moins organisées, soit au grand banditisme qui ne peut être jugulé que par les seules forces de police et de gendarmerie. Au demeurant, une crise dans un pays proche peut inverser cette tendance à l'attentisme.

LA RÉFORME DU SECTEUR DE LA SÉCURITÉ

Dans le développement des concepts de la prévention des conflits et de la consolidation de la paix, celui de la réforme du secteur de la sécurité (RSS) se trouve, aujourd'hui, placé au centre des efforts de la communauté internationale pour lutter contre la fragilité des États et pour aider ceux-ci à sortir du cycle vicieux de l'instabilité et des conflits. La notion de « réforme du secteur de la sécurité » s'est développée et diffusée depuis la fin des années 1990. Cette diffusion des politiques et des pratiques de RSS a donné lieu ces dernières années à des efforts d'élaboration de stratégies globales et de principes directeurs, parmi lesquels notamment les manuels du Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE (Organisation de coopération et de développement économiques) ou les papiers de positionnement de l'Union européenne et de l'ONU. Réforme politique par essence, la RSS a pour effet de réguler les équilibres existant entre les acteurs des systèmes de sécurité. L'approche globale qui prévaut en matière de RSS a notamment pour conséquence d'exiger une coopération et une coordination étroites entre les différents acteurs qui composent les systèmes de sécurité nationaux et les partenaires de la communauté internationale qui cherchent à appuyer leurs efforts de réforme.

Il est aujourd'hui urgent d'approfondir et de capitaliser les expériences, en vue de faire du monde francophone un espace de gouvernance démocratique des systèmes de sécurité. Les dispositions adoptées par la Francophonie à la faveur des Déclarations de Bamako et de Saint-Boniface offrent d'ores et déjà un cadre pertinent pour encadrer les éventuelles interventions de l'OIF en matière d'appui à la réforme des systèmes de sécurité.

UN CONCEPT EN « ÉMERGENCE »

Les institutions sécuritaires et judiciaires peuvent provoquer des crises violentes lorsqu'elles transgressent les droits de l'Homme, échappent au contrôle démocratique ou pratiquent la discrimination. Un système de sécurité défaillant est source d'instabilité et freine en conséquence le développement. À l'inverse, un système de sécurité voué à assurer le respect de l'État de droit, ayant pour vocation de garantir les droits et les libertés de chaque citoyen et se conformant à l'obligation de rendre des comptes, contribue à ancrer la démocratie et à prévenir les risques de conflits.

Bien que les définitions des systèmes de sécurité varient, il existe aujourd'hui un large consensus reconnaissant l'importance d'adopter une définition holistique, qui inclut tous les acteurs et institutions (y compris les institutions judiciaires ainsi que les ministères), de statut public ou non, qui participent à des activités tendant à assurer l'ordre et la sécurité publics.

Par ailleurs, il est également souligné l'importance de tenir compte de l'environnement de sécurité, qui renvoie à la fois à l'existence éventuelle de conflits dans les pays voisins (camps de réfugiés pouvant être utilisés comme base de soutien par un groupe armé), au niveau de la circulation des armes légères et de petit calibre, mais aussi à l'état des infrastructures, particulièrement des voies de communication qui conditionnent souvent les capacités de contrôle des territoires nationaux. Cette définition élargie des sys-

tèmes de sécurité est fondée sur le constat qu'aucune institution de sécurité ne fonctionne en vase clos.

À la définition large des systèmes de sécurité répond une approche globale des réformes à entreprendre pour améliorer leur fonctionnement : l'expérience démontre en effet qu'il convient d'adopter une approche stratégique globale, qui articule l'ensemble des réformes engagées dans les différents secteurs. La réforme du secteur de la sécurité vise à améliorer la capacité des pays partenaires à pourvoir à la sécurité de l'État comme de ses populations. Elle a ainsi pour vocation de répondre à l'éventail des besoins de sécurité d'une société donnée, dans le respect de l'État de droit, de la démocratie et des droits de l'Homme, grâce à la promotion d'une gouvernance responsable, transparente et efficace des acteurs qui contribuent à façonner l'environnement sécuritaire d'un État et de sa population.

La réforme des systèmes de sécurité contribue directement à l'ancrage d'une gouvernance fondée sur la démocratie et le respect des droits de l'Homme. De par la restauration de la confiance qu'elle engendre, elle favorise l'instauration d'un climat favorable à la reconstruction et en conséquence propice au développement. C'est en ce sens que la réforme des systèmes de sécurité est un processus politique et non une simple activité technique. Le soutien à la réforme des appareils de sécurité excède donc largement le seul cadre des activités de coopération plus traditionnelles, centrées sur la défense, la police, le renseignement ou la justice. La RSS implique de dépasser l'approche sectorielle traditionnellement retenue afin de développer une approche concertée et globale qui prenne en considération les interactions et les interdépendances existant entre les différents secteurs d'un système de sécurité. Il est ainsi important de distinguer l'assistance visant à renforcer l'efficacité et les moyens opérationnels des forces de défense et de sécurité de l'assistance vouée à améliorer la gouvernance des systèmes de sécurité, bien que toutes deux participent de la RSS.

Un certain nombre d'États et d'organisations internationales ont d'ores et déjà adopté un cadre conceptuel définissant leur approche de la RSS. Le Comité

d'aide au développement (CAD) de l'OCDE a donné une impulsion dès avril 2004 en proposant un cadre de référence international définissant les principes clés de la réforme des systèmes de sécurité, dans le cadre des Lignes directrices « Réformes des systèmes de sécurité et gouvernance : principes et bonnes pratiques ». Ce premier document a été complété ultérieurement par le manuel de mise en œuvre intitulé *Soutenir la sécurité et la justice*, qui propose des modalités d'action concrètes pour les pays partenaires mais aussi pour les bailleurs. Le Conseil de sécurité des Nations unies a présenté le 12 juillet 2005 la réforme des systèmes de sécurité comme un volet essentiel des processus de consolidation de la paix dans les environnements de post-conflit. En réponse à la demande exprimée par le Conseil de sécurité et par le Comité spécial des opérations de maintien de la paix de l'Assemblée générale, le Secrétaire général de l'ONU a remis le 23 janvier 2008 un rapport sur l'approche des Nations unies en matière de réforme des systèmes de sécurité : *Assurer la paix et le développement : le rôle des Nations Unies dans l'appui à la réforme du secteur de sécurité*. Dans le cadre de l'Union européenne (UE), la Commission a publié en mai 2006 une communication intitulée *Réflexion sur l'appui apporté par la Commission européenne à la réforme du secteur de sécurité*, tandis que le Comité de politique et de sécurité (COPS) a adopté en juillet 2006 le « Concept de l'Union européenne pour un soutien à la réforme des systèmes de sécurité en matière de politique étrangère et de sécurité commune (PESC) ». Enfin, à la suite du Royaume-Uni, la France vient de rédiger sa propre doctrine en matière de réforme du secteur de la sécurité.

Dans sa mise en œuvre, la RSS implique des réformes structurelles et de long terme afin de stabiliser durablement le système sécuritaire d'un pays. La synthèse des différentes doctrines énumérées ci-dessus permet d'identifier comme suit les objectifs poursuivis dans le cadre de la réforme des systèmes de sécurité :

- établir une gouvernance démocratique et transparente du secteur de la sécurité dans le respect des droits de l'Homme et de l'État de droit ;

- améliorer les capacités des institutions de sécurité et de justice et la qualité des services qu'elles fournissent grâce au renforcement du professionnalisme, de la compétence et de l'éthique des forces de leurs agents ;
- répondre aux besoins de sécurité de l'État comme des populations ;
- assurer l'appropriation locale des réformes ;
- développer des stratégies plurisectorielles supportant à la fois la coordination des réformes engagées dans chacun des secteurs des systèmes de sécurité et la coordination étroite de l'aide apportée par les bailleurs internationaux.

Un processus RSS ne peut être engagé sans l'accord explicite des autorités de l'Etat concerné. La RSS est un processus inclusif qui impose à la fois l'appropriation par les autorités nationales et par les autres acteurs des systèmes de sécurité (parlementaires, société civile organisée ...).

LA CONTRIBUTION DE L'OIF À LA RSS DANS LE CADRE DES DÉCLARATIONS DE BAMAKO ET DE SAINT-BONIFACE

Bien qu'elles n'aient pas été formulées de manière expresse, les préoccupations de la RSS figuraient en filigrane dans les textes fondamentaux de la Francophonie, qu'il s'agisse de sa Charte ou des Déclarations de Bamako et de Saint-Boniface qui organisent et structurent les activités de coopération politique de l'Organisation internationale de la Francophonie.

Les différents engagements endossés par les États et gouvernements dans la Déclaration de Bamako constituent autant de champs pertinents pour encadrer les éventuelles interventions de l'OIF en matière d'appui à la RSS. En effet, la réforme du secteur de la sécurité peut participer à la consolidation de l'État de droit, à la gestion d'une vie politique apaisée, à l'intériorisation de la culture démocratique et au plein respect des droits de l'Homme, que la Déclaration de Bamako s'est fixé comme objectif de promouvoir.

Ainsi, les exigences de l'exercice démocratique du pouvoir politique énoncées par la Déclaration de Bamako posent, elles aussi, les jalons requis pour la RSS, et plus particulièrement concernant le non-respect des dispositions prévues par les Constitutions et autres lois fondamentales en matière de répartition des compétences entre les différentes institutions, coups d'État ou tentatives des militaires de renverser les gouvernements civils élus démocratiquement, mutineries, violations des droits de l'Homme par les forces de défense comme par les forces de sécurité, immixtion des forces armées dans la sécurité intérieure au détriment des forces de police, absence de respect de la procédure pénale, arrestations arbitraires ou à caractère politique, crainte inspirée aux populations par les forces armées et de police.

De même, les impératifs de la séparation des pouvoirs ainsi que la soumission à la loi de l'ensemble des institutions et acteurs en charge de la sécurité et le respect du libre exercice des libertés, mis en avant par le chapitre 2 de la Déclaration en son paragraphe 2, constituent les fondements élémentaires et indispensables d'un système de sécurité démocratique. Le paragraphe 1^{er} du chapitre 3 de la Déclaration plaide pour que l'engagement démocratique de la Francophonie se traduise par des propositions et des réalisations concrètes : le soutien au fonctionnement démocratique des appareils de sécurité peut permettre de décliner cet engagement dans un domaine spécifique et ainsi contribuer à approfondir l'ambition de favoriser une progression constante vers la démocratie dans le monde francophone. Enfin, la condamnation sans équivoque des coups d'État et autres tentatives de prise de pouvoir par les armes ou quelque autre moyen illégal par la Déclaration de Bamako illustre bien que les linéaments de la RSS y sont bien présents. Car l'une des vocations de la réforme du secteur de la sécurité est de développer la soumission et la loyauté des forces armées au pouvoir civil et démocratiquement élu.

Le soutien de la Francophonie à la réforme du secteur de la sécurité s'inscrit aussi très clairement dans le droit-fil des engagements pris en matière de consolidation de l'État de droit, tels que consignés dans le

chapitre 4 de la Déclaration. Chacun des six principes énoncés dans le chapitre 4 trouve en effet une application dans le domaine de la réforme du secteur de la sécurité. Car celle-ci investit aussi la définition d'un cadre institutionnel clair pour circonscrire les missions des forces de défense et de sécurité, mettant particulièrement l'accent sur la séparation des pouvoirs et sur la prééminence des civils et participant au renforcement de la capacité et de l'indépendance des institutions de l'État de droit. De même, la RSS s'intéresse au contrôle démocratique et à la supervision des forces de défense et de sécurité effectués par l'institution parlementaire. La question de l'indépendance de la magistrature et la promotion d'une justice efficace et accessible, confortées par les réformes du secteur judiciaire visant à mettre sur pied une justice impartiale et responsable, de services de poursuite efficaces, de procédures d'instruction transparentes figure aussi parmi les exigences de la RSS ; ainsi que l'abandon de la culture du secret (qui suppose une gestion opaque) , y compris la transparence budgétaire et l'obligation de rendre compte de l'utilisation des crédits consentis aux forces de défense et de sécurité. Enfin, un certain nombre de programmes RSS sont impulsés par des organisations régionales et sous-régionales, en vue de développer la capacité des acteurs de sécurité à faire face à des conflits ou à des phénomènes sécuritaires qui tendent à s'étendre hors des frontières. Le soutien à ces programmes régionaux s'inscrit dans la volonté de la Francophonie d'appuyer l'action des institutions mises en place dans le cadre de l'intégration et de la coopération régionale, consignée dans l'alinéa A.6 du chapitre 4.

Un axe important de la réforme du secteur de la sécurité consiste à améliorer les capacités de la société civile à surveiller les politiques et les pratiques sécuritaires et judiciaires du gouvernement, notamment en renforçant le cadre réglementaire dans lequel la société civile opère mais aussi en développant des relations de confiance entre les acteurs de sécurité et

cette société civile. La construction de larges groupes civils de soutien à la réforme des systèmes de sécurité est en accord avec la recommandation de l'alinéa C.17 du chapitre 4 qui incite à faciliter l'affirmation de la société civile, y compris les ONG, les médias et les autorités morales traditionnelles, comme acteurs à part entière d'une vie politique apaisée. La garantie de la liberté de la presse et des médias à traiter des questions ressortissant à la sécurité ainsi que l'amélioration de la couverture médiatique de ces questions participent aussi de la promotion de la liberté de la presse, mise en avant à l'alinéa C.18 du chapitre 4.

Par son objet même, la Déclaration de Saint-Boniface vient étayer les objectifs conférés à la RSS. En effet, dans son esprit, la réforme du secteur de la sécurité apparaît comme un instrument qui vise à instaurer une architecture sécuritaire rénovée. La réforme du secteur de la sécurité s'étend sur un large spectre et a vocation à être mise en œuvre dans les pays relativement stables tout comme dans les pays en situation de post-conflit. La RSS apparaît donc comme un volet essentiel de la prévention des conflits comme des sorties de crise. En ce sens, il s'agit d'un processus qui s'inscrit dans l'agenda adopté dans le cadre de la Déclaration de Saint-Boniface qui affirme la détermination à « concrétiser l'ambition d'une Francophonie qui, au cours de la décennie 2005-2014, entend valoriser son approche et ses acquis au service de la prévention et du règlement des conflits tout en accompagnant résolument les efforts de la communauté internationale visant à construire un système international plus efficace, rénové dans ses structures, ses mécanismes et ses normes ».

Il est tout aussi intéressant de souligner que le concept de réforme du secteur de la sécurité est fondé sur une définition élargie de la sécurité, qui se rapproche des mêmes préoccupations que celles inhérentes à la sécurité humaine, consacrée par la Déclaration de Saint-Boniface. Dans un esprit com-

parable, l'approche de la réforme des systèmes de sécurité consiste à mener une démarche préventive, exploratoire des conflits afin de détecter en amont les pratiques des acteurs et institutions sécuritaires susceptibles d'attiser les tensions au sein d'une société donnée.

La Déclaration de Saint-Boniface met un accent particulier sur les actions de consolidation de la paix, ce qui participe du même esprit que la promotion des processus de réconciliation nationale, l'un des vecteurs affirmés de la réforme du secteur de la sécurité. Les pays qui émergent de conflit ont souvent pour priorité la mise en place de nouvelles institutions sécuritaires et judiciaires : en effet, dans les situations de post-conflit, l'urgence immédiate impose d'assurer la sécurité physique des populations. Les accords de paix, lorsqu'ils comportent des mesures relatives à la réforme du secteur de la sécurité, facilitent l'émergence d'un espace politique dans lequel seront mises en œuvre les décisions difficiles de la réforme, telles la restructuration des forces armées, l'intégration en leur sein des anciens combattants rebelles démobilisés, ou encore la mise en place d'une justice transitionnelle. À plus long terme, la construction d'une paix durable passe par une approche stratégique qui appréhende la réforme des systèmes de sécurité comme une partie intégrante de la planification des programmes de stabilisation, voués à favoriser le développement.

En dernier lieu, la problématique des opérations de maintien de la paix, dans laquelle la Francophonie, depuis la Conférence ministérielle tenue à Antananarivo en novembre 2005, et l'adoption de la Déclaration de Saint-Boniface, entend s'investir davantage, constitue aussi une thématique centrale pour la RSS. En effet, le développement des capacités des appareils de défense à mener des opérations de maintien de la paix fait partie des mesures de restructuration envisagées dans le cadre de la RSS, particulièrement

lorsque ces processus sont menés en lien avec les organisations régionales et sous-régionales qui s'investissent dans le maintien de la paix (Union africaine, CEDEAO, CEMAC, CEEAC, par exemple). La formation des armées mais aussi des forces de police et de gendarmerie aux OMP constitue ainsi un axe important de la réforme des systèmes de sécurité dans un certain nombre de pays. Il s'avère également que certains pays disposant d'un appareil de sécurité professionnel (aussi bien en termes d'opérationnalité que d'éthique du comportement) ont largement développé les compétences de leurs forces de défense et de sécurité au maintien de la paix : la formation au maintien de la paix fait donc figure d'élément stabilisateur des forces armées. Enfin, les missions de paix de plus en plus intégrées mises en place par les Nations unies cherchent à assurer la continuité entre la gestion à court terme des crises et la gestion à long terme des programmes de développement dont relève la réforme du secteur de la sécurité.

Les États membres de l'OIF peuvent ainsi contribuer à enrichir la réflexion sur le concept de la RSS aussi bien que les pratiques sur le terrain, en apportant leur expertise sur les particularités des systèmes de sécurité francophones et en invitant les États membres de la Francophonie à « faire ressortir les axes principaux de leur expérience récente et de leur spécificité », conformément au préambule de la Déclaration de Bamako. L'OIF pourra ainsi apporter aux États et gouvernements qui le souhaitent l'assistance nécessaire en matière de réforme de leurs systèmes de sécurité.

RECOMMANDATIONS

La prévention, le règlement des crises et des conflits et la consolidation de la paix constituent pour la Francophonie un défi permanent que sa Charte rénovée ainsi que les Déclarations de Bamako et de Saint-Boniface qui organisent et ordonnent ses activités dans le domaine politique soulignent avec une attention particulière. Les singularités des situations de conflit et de transition développées précédemment ainsi que la présentation des efforts consentis par la Francophonie en concertation avec des partenaires internationaux dans l'affinement des procédés de prévention des conflits appellent les recommandations qui suivent.

SUR L'ALERTE PRÉCOCE

- Renforcer la capacité de diplomatie préventive et de médiation de l'OIF, notamment en matière d'alerte précoce, en liaison étroite avec l'ONU et les organisations régionales ;
- Œuvrer à la rationalisation de relations de partenariat entre les différents acteurs internationaux de l'alerte précoce et de la prévention des conflits ;
- Promouvoir la coopération entre les organisations internationales dans les domaines de la collecte et de l'analyse de l'information, y compris par l'échange des outils et des expériences, l'équipement, la formation et l'assistance technique ;
- Harmoniser autant que faire se peut les indicateurs et les instruments de mesure de la situation ;
- Favoriser une concertation plus régulière entre les organisations internationales concernées pour le passage de l'alerte précoce à la réaction rapide et poursuivre la réflexion sur les voies d'une meilleure coordination sur le terrain entre l'ONU et les organisations régionales ;

- Assurer les capacités nécessaires de collecte et d'analyse de l'information dans chaque organisation, notamment par l'aménagement de ressources financières sûres, prévisibles et stables ;

- Assurer le suivi de la mise en œuvre des conclusions des concertations organisées conjointement par l'OIF et l'ONU avec les organisations et institutions internationales en avril 2004 et 2008 ainsi que la poursuite de la réflexion pour une consolidation des partenariats entre les organisations internationales dans les domaines de l'alerte précoce et de la prévention des conflits par des réunions périodiques au niveau technique et politique.

SUR LA RESPONSABILITÉ DE PROTÉGER

- Approfondir la réflexion francophone sur le concept de responsabilité de protéger ;
- Œuvrer à la sensibilisation des responsables des États et gouvernements francophones sur les enjeux de la responsabilité de protéger ;
- Contribuer à faire valoir la réflexion francophone au sein des cercles internationaux de débat de ce concept, notamment auprès de l'Assemblée générale des Nations unies.

SUR LES VIOLENCES SEXUELLES À L'ÉGARD DES FEMMES ET DES FILLES DANS LES SITUATIONS DE CONFLIT

- Œuvrer à l'effectivité de la mise en œuvre des dispositions du droit international humanitaire, du droit international des droits de l'Homme et du droit pénal international, car la mise en œuvre de celles-ci devrait permettre de prévenir, ou du moins de circonscrire, la commission des actes de violence sexuelle à grande échelle ;

- Favoriser et étayer de façon concrète une démarche francophone dans la lutte contre l'impunité des violences sexuelles faites aux femmes et aux filles. Il apparaîtrait utile, à ce titre, que les États et gouvernements appartenant à l'espace francophone puissent se doter du dispositif juridique mais aussi institutionnel requis à cet effet. La communauté francophone, elle-même, pourrait définir une stratégie globale axée sur des mesures synergiques ; mais aussi examiner les conditions nécessaires devant lui permettre d'aider les États appartenant à l'espace francophone à renforcer les moyens dont ils disposent au niveau national pour combattre cette forme d'impunité sous tous ses aspects afin que les victimes des violences sexuelles soient en mesure de bénéficier du droit à la justice, du droit à une réparation adéquate, effective et rapide du préjudice subi ; ainsi que des garanties de non-renouveau des violations ;

- Appuyer les initiatives de sensibilisation des États et gouvernements concernant leur responsabilité liée aux violences sexuelles ; ainsi que celles menées auprès des responsables des systèmes de sécurité, notamment des pays en situation de conflit ou de sortie de crise ;

- Appuyer les activités nationales de traitement et de suivi des femmes et des filles victimes de crimes sexuels pour leur réintégration sociale et leur réinsertion professionnelle.

SUR LA PRÉSENCE FRANCOPHONE ET DU FRANÇAIS DANS LES OMP DES NATIONS UNIES

- Promouvoir l'usage du français à l'ONU et dans les OMP ;

- Encourager les partenariats entre pays membres afin de doter les moins nantis des moyens humains, matériels et financiers pour assurer leur participation aux OMP ;

- Soutenir techniquement et financièrement les efforts de l'ONU et des centres de formation en maintien de la paix et favoriser ainsi le développement et la diffusion de matériel de formation et des cours en français ;

- Sensibiliser et former les groupes cibles aux OMP et soutenir les efforts des pays de l'OIF désireux de former leur personnel susceptible de participer aux OMP ;

- Soutenir les initiatives d'étude et de recherche en français sur les OMP.

SUR LA RÉFORME DU SECTEUR DE LA SÉCURITÉ

- Appuyer les États et gouvernements qui le souhaitent dans leurs efforts d'élaboration de plans d'action nationaux et de processus intégrés en matière de RSS, en concertation avec l'ensemble des intervenants ;

- Aider à diffuser et rendre accessibles au grand public du monde francophone les objectifs de la RSS, afin de permettre à l'ensemble des acteurs de connaître les fondements du fonctionnement démocratique des systèmes de sécurité ;

- Contribuer à la réforme du secteur de la sécurité dans l'espace francophone et adopter une démarche garante de la spécificité de son action en concentrant celle-ci sur l'observation et l'évaluation des systèmes de sécurité du monde francophone et les mesures visant à apporter une assistance directe aux processus de la RSS ;

- Mettre sur pied un nouveau réseau réunissant des experts individuels, des universitaires, des centres de recherche, des organisations de la société civile organisée et des ONG œuvrant pour accroître le fonctionnement démocratique et transparent des systèmes de sécurité de leur pays. Il conviendra de développer dans cette perspective un réseau d'expertise et de concertation ;

- Mettre en place un Programme d'action en faveur de la réforme du secteur de la sécurité dans l'espace francophone afin de contribuer à l'approfondissement du concept de la RSS, de proposer aux États qui le souhaitent des programmes d'appui et d'accompagnement dans ce domaine.



Remerciements

L'élaboration du 3^e rapport sur les pratiques de la démocratie, des droits et des libertés dans l'espace francophone a suscité, comme lors des deux précédentes éditions, une mobilisation de l'ensemble de l'équipe de la Délégation à la paix, à la démocratie et aux droits de l'Homme et en particulier de Boubacar Issa Abdourhamane chargé de la coordination du rapport ainsi que des consultants et stagiaires et a bénéficié de l'appui du Service de communication de la Francophonie.

Nos remerciements s'adressent à tous ceux qui ont bien voulu contribuer à la réalisation de ce rapport qui témoigne à la fois des efforts de la Francophonie et de ceux des États et gouvernements membres au service des engagements souscrits dans le cadre de la Déclaration de Bamako, en faveur de l'État de droit, de la démocratie, des droits de l'Homme, et, partant, de la paix et du développement et de celle de Saint Boniface sur la prévention des conflits et la sécurité humaine.

Les remerciements s'adressent également aux auteurs des contributions thématiques qui ont permis d'approfondir la perception des enjeux et, parfois, d'ouvrir de nouveaux champs de réflexion. Il s'agit notamment de : Guy Agniel, Niagalé Bakayoko, Karim Benyekhlef, Jean du Bois de Gaudusson, Albert Bourgi, Claire Brisset, Jean-Pierre Colin, Emmanuel Decaux, Ismael Madior Fall, Mathieu Fau-Nougaret, Gérard Fellous, Patrick de Fontbressin, Fabrice Hourquebie, Babacar Kanté, Donald Paterson, Marie-Laure Pegie, Catherine Sargenti, Cheilh Oumar Signaté, Joseph Issa Sayegh, Habib Slim, Antony Todorov.

La contribution appréciable de l'Assemblée parlementaire de la Francophonie (APF) à travers son Secrétariat général, sa Commission politique ainsi que le Réseau des Femmes parlementaires mérite également d'être soulignée.

Il convient également de retenir l'apport déterminant des réseaux institutionnels de la Francophonie ainsi que des institutions partenaires qui, dans le cadre de la démarche partagée d'observation, d'évaluation et d'échanges, ont fait preuve d'une très forte mobilisation pour contribuer au rapport 2008. Il s'agit en particulier de l'Association africaine des Hautes Juridictions francophones (AAHJF), l'Association des Cours constitutionnelles ayant en partage l'usage du français (ACCPUF), l'Association francophone des Autorités de protection des données personnelles (AFAPDP), l'Association francophone des Commissions nationales de promotion et de protection des droits de l'Homme (AFCNDH), l'Association des Hautes Juridictions de cassation des pays ayant en partage l'usage du français (AHJUCAF), la Section francophone de l'Association internationale des Procureurs et Poursuivants (AIPP), l'Association des Institutions supérieures de contrôle ayant en commun l'usage du français (AISCCUF), l'Association des Ombudsmans et Médiateurs de la Francophonie (AOMF), la Conférence internationale des Barreaux de tradition juridique commune (CIB), le Centre international en Afrique de formation des avocats francophones (CIFAf) à Cotonou (Bénin), la Maison du Droit vietnamo-française à Hanoi (Vietnam), le Centre de recherche sur les droits de l'Homme et le droit humanitaire de l'Université de Paris II, l'Association Afrique et Droit (France).

Enfin, les contributions des OING, plus spécifiquement celle de la Fédération internationale des ligues de droits de l'Homme (FIDH), de Reporters sans frontières (RSF), de l'Observatoire de la diversité et des droits culturels de Fribourg, dans leurs domaines d'activités respectifs, ont à nouveau démontré la nécessité d'approfondir les partenariats entre l'OIF et la société civile francophone.

Hugo Sada

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

Sigles et abréviations

AAHJF :	Association africaine des hautes juridictions francophones
ACCPUF :	Association des cours constitutionnelles ayant en partage l'usage du français
AFAPDP :	Association francophone des autorités de protection des données personnelles
AFCNDH :	Association francophone des commissions nationales des droits de l'Homme
AHJUCAF :	Association des hautes juridictions de cassation des pays ayant en partage l'usage du français
AIPP :	Association internationale des procureurs et poursuivants
AISCCUF :	Association des institutions supérieures de contrôle ayant en commun l'usage du français
ALENA :	Accord de libre-échange nord-américain
ANASE :	Association des nations de l'Asie du Sud-Est
AOMF :	Association des ombudsmans et médiateurs francophones
APF :	Assemblée parlementaire de la Francophonie
CAD :	Comité d'aide au développement
CAT :	Convention contre la torture
CCW :	Convention sur certaines armes classiques
CDF :	Convention internationale pour la protection de toutes les personnes contre les disparitions forcées
CDH :	Conseil des droits de l'Homme
CEDEAO :	Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest
CEDEF :	Convention pour l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes
CEEAC :	Communauté économique des États de l'Afrique centrale
CEI :	Commission électorale indépendante
CEMAC :	Communauté économique et monétaire de l'Afrique centrale
CENA :	Commission électorale nationale autonome
CENI :	Commission électorale nationale indépendante
CIERD :	Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale
CIB :	Conférence internationale des barreaux de tradition juridique commune
CICR :	Comité international de la Croix-Rouge
CIDE :	Convention internationale des droits de l'enfant
CIRGL :	Conférence internationale sur la région des Grands Lacs
CMJD :	Conseil militaire pour la justice et la démocratie (Mauritanie)
CPDPI :	Comité préparatoire du dialogue politique inclusif (République Centrafricaine)
CPH :	Convention relative aux droits des personnes handicapées
CPI :	Cour pénale internationale
CSLP :	Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté
CTM :	Convention des Nations unies sur la protection des droits des travailleurs migrants et des membres de leur famille
DIH :	Droit international humanitaire
DDHDP :	Délégation à la paix, à la démocratie et aux droits de l'Homme (OIF)
DSRP :	Document stratégique pour la réduction de la pauvreté
DUDH :	Déclaration universelle des droits de l'Homme
ECOSOC :	Conseil économique et social des Nations unies
EPU :	Examen périodique universel
FIJ :	Fédération internationale des journalistes

FINUL :	Force intérimaire des Nations unies au Liban
FMI :	Fonds monétaire international
FOMUC :	Force multinationale en République Centrafricaine
HCDH :	Haut-Commissariat des Nations unies aux droits de l'Homme
HCR :	Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés
HAPA :	Haute Autorité de la presse et de l'audiovisuel
IASC :	Comité permanent interorganisation
ICG :	International Crisis Group
INDH :	Institutions nationales des droits de l'Homme
INS :	Institut national des statistiques
ISC :	Institutions supérieures de contrôle
MINURCA :	Mission des Nations unies en République centrafricaine
MINUSTAH :	Mission des Nations unies pour la stabilisation en Haïti
MONUC :	Mission des Nations unies en République démocratique du Congo
OCDE :	Organisation de coopération et de développement économique
OCI :	Organisation de la Conférence islamique
OEA :	Organisation des États américains
OHADA :	Organisation pour l'harmonisation en Afrique du droit des affaires
OHADAC :	Organisation pour l'harmonisation du droit des affaires dans les Caraïbes
OMP :	Opérations de maintien de la paix
OIF :	Organisation internationale de la Francophonie
OIT :	Organisation internationale du travail
ONG :	Organisation non gouvernementale
ONU :	Organisation des Nations unies
ONUCI :	Opérations des Nations unies en Côte d'Ivoire
PIDCP :	Pacte international relatif aux droits civils et politiques
PIDESC :	Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels
PNUD :	Programme des Nations unies pour le développement
RAVEL :	Recensement à vocation électorale (Bénin)
RSS :	Réforme du secteur de la sécurité
TPIR :	Tribunal pénal international pour le Rwanda
TPIY :	Tribunal pénal international pour l'Ex-Yougoslavie
UE :	Union européenne
UIP :	Union interparlementaire
UNESCO :	Organisation des Nations unies pour l'éducation, la science et la culture
UNICEF :	Fonds des Nations unies pour l'enfance
UNIDROIT :	Institut international pour l'uniformisation du droit privé
UNIFEM :	Fonds de développement des Nations unies pour les femmes
UNITAR :	Institut des Nations unies pour la formation et la recherche
UNOMIG :	Mission d'observation des Nations unies en Géorgie
UPF :	Union internationale de la presse francophone
WANEP :	Réseau ouest-africain pour l'instauration de la paix
ZLEA :	Zone de libre-échange des Amériques

Ce rapport a été réalisé sous la direction de Hugo Sada,
Délégué à la paix, à la démocratie et aux droits de l'Homme
avec la collaboration de Boubacar Issa Abdourhamane

et l'appui du Service de communication de la Francophonie

Révision : Réjane Crouzet
Conception graphique : Didier Parquet

© Organisation internationale de la Francophonie, Paris, septembre 2008. Tous droits réservés

Numéro ISBN : 978-92-9028-312-6

Imprimé en France par Burlet graphics

**ORGANISATION INTERNATIONALE
DE LA FRANCOPHONIE**

13, QUAI ANDRÉ-CITROËN, 75015 PARIS (FRANCE)

TÉLÉPHONE : +(33) 1 44 37 33 25

TÉLÉCOPIE : +(33) 1 44 37 33 45

<http://www.francophonie.org>

<http://democratie.francophonie.org>

