

**Rapport** sur l'état des pratiques  
de la démocratie, des droits et des libertés  
dans l'espace francophone  
**2018**

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



**Rapport sur l'état des pratiques de la démocratie,  
des droits et des libertés  
dans l'espace francophone – 2018**

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

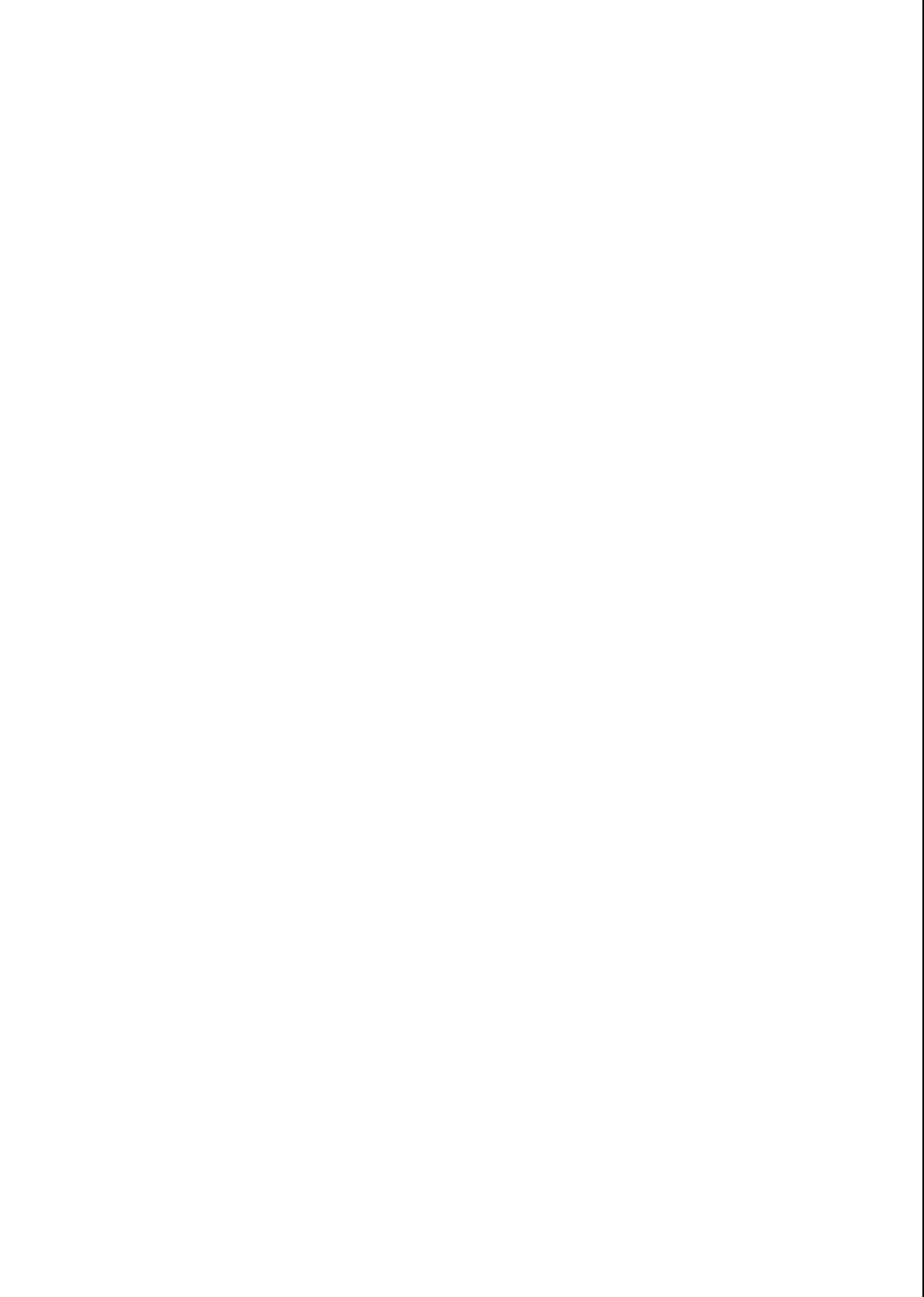


# Sommaire

<b>Préface</b>	<b>9</b>
<b>Avant-Propos</b>	<b>11</b>
<b>Introduction</b>	<b>13</b>
<b>I. BILAN DE LA MISE EN ŒUVRE DES ENGAGEMENTS DE LA DÉCLARATION DE BAMAKO PAR LES ÉTATS ET GOUVERNEMENTS</b>	<b>15</b>
<b>A. Dans le domaine de la consolidation de l'État de droit</b>	<b>16</b>
1. L'émergence de nouvelles constitutions	16
2. Un contexte francophone marqué par la multiplication des révisions constitutionnelles	17
3. Les juridictions constitutionnelles : entre émancipation et influence du pouvoir politique	18
4. Le renforcement des capacités des autres institutions de garantie de l'État de droit	19
a. Les autorités judiciaires	19
b. Les institutions parlementaires	20
c. Les réseaux institutionnels dans le champ du droit et de la justice	20
<b>B. Pour la tenue d'élections libres, fiables et transparentes</b>	<b>21</b>
1. Élections et consolidation de la démocratie	21
2. Élections et consolidation du pouvoir	23
3. Une appropriation citoyenne à parfaire	24
4. Des règles du jeu à préciser	24
<b>C. En matière de préservation d'une vie politique apaisée, de promotion d'une culture démocratique intériorisée et de plein respect des droits de l'Homme</b>	<b>25</b>
1. Le rôle essentiel des Institutions nationales des droits de l'Homme (INDH) dans la promotion et la protection des droits et des libertés	28
2. Le Guide interactif. L'Examen périodique universel : Relever les défis du 3 <sup>e</sup> cycle	29
3. Le Cinquième Séminaire francophone sur l'Examen périodique universel, tenu à Dakar les 25 et 26 juillet 2018	30
4. Quelques enseignements tirés des premiers examens périodiques universels à l'endroit des États appartenant à l'espace francophone (2017-2018)	30
4. Vers une meilleure prise en compte des droits économiques, sociaux et culturels ainsi que de droits émergents	38

<b>D. Le dispositif du chapitre 5 de la Déclaration de Bamako au service de l'évaluation permanente, de la prévention des crises et des conflits et de la consolidation de la paix</b>	<b>41</b>
1. Présentation du dispositif du Chapitre 5	42
2. Mise en œuvre et portée	44
3. Vers une efficacité accrue du dispositif du chapitre 5	49
<b>II. LES PROCESSUS DÉMOCRATIQUES EN FRANCOPHONIE À LA LUMIÈRE DES NOUVEAUX DÉFIS D'UN MONDE GLOBALISÉ</b>	<b>52</b>
<b>A. Les cadres d'exercice de la démocratie en constante mutation</b>	<b>53</b>
1. Au plan international	53
a. Le contexte	53
b. Lutte contre l'impunité, processus de transition, justice, vérité et réconciliation et restauration de la démocratie	53
2. Au plan national	55
a. De la démocratie libérale à la démocratie "illibérale"	56
b. De la démocratie représentative à la démocratie délibérative	57
<b>B. Les transformations des modalités d'exercice de la démocratie</b>	<b>59</b>
1. La place du numérique, des nouveaux médias et des réseaux sociaux	59
a. Les médias dans la Déclaration de Bamako	59
b. Les nouveaux médias saisis par la Francophonie	60
2. Femmes et jeunes dans les processus démocratiques et de paix	61
3. L'amplification du phénomène migratoire	62
<b>III. PERSPECTIVES DES PROCESSUS DÉMOCRATIQUES POUR LA FRANCOPHONIE</b>	<b>63</b>
<b>PARAGRAPHE 1 – PERSPECTIVES SECTORIELLES</b>	<b>64</b>
<b>A. Pour une mise en œuvre renforcée des mécanismes du Chapitre 5</b>	<b>64</b>
1. Aux fins d'un dispositif d'observation et d'évaluation redynamisé et conforté en vue de l'alerte précoce et de la réaction rapide	64
2. Pour une diplomatie préventive intensifiée	65
3. Pour une présence soutenue au titre du maintien de la paix	65
<b>B. Dans le champ de la justice et de l'État de droit</b>	<b>66</b>
1. Pour renforcer la place et les capacités de l'institution judiciaire	66
2. Pour l'amplification de la mobilisation de la communauté francophone autour du respect de l'État de droit et des droits de l'Homme dans un contexte de contraintes sécuritaires exacerbées	66

<b>C. Pour la tenue d'élections libres, fiables et transparentes</b>	<b>66</b>
<b>D. En matière de plein respect des droits de l'Homme et de promotion d'une culture démocratique intériorisée</b>	<b>67</b>
<b>E. Aux fins de garantir les droits des groupes vulnérables</b>	<b>67</b>
1. Concernant les femmes et les enfants	67
2. Concernant les migrants	67
<b>PARAGRAPHE 2 – PERSPECTIVES FINALES</b>	<b>68</b>
<b>A. Pour une mise en œuvre appuyée et renouvelée des Déclarations de Bamako et Saint-Boniface</b>	<b>68</b>
<b>B. Pour le renforcement de la présence francophone dans le concert des organisations régionales et internationales</b>	<b>68</b>
1. Valoriser davantage la singularité et la plus-value de la démarche francophone	68
2. Appuyer résolument la présence francophone dans les instances internationales	68
3. Conforter la visibilité des actions de l'OIF et de la DAPG	68



## Préface

Ce Rapport sur l'état des pratiques de la démocratie, des droits et des libertés dans l'espace francophone entend contribuer à établir un état des lieux des processus démocratiques aujourd'hui en Francophonie. Tous les constats établis se réfèrent aux dispositions pertinentes de la Déclaration de Bamako, adoptée en 2000, ainsi qu'aux critères faisant consensus pour la communauté francophone.

Si des avancées et des dynamiques positives sont observables, le premier constat est qu'un certain nombre de difficultés sont de nature à affaiblir, voire à compromettre, le projet démocratique collectif, particulièrement dans un contexte international en constantes mutations.

L'exercice mené, et dont ce rapport rendra compte, a donc consisté en une évaluation des grandes tendances à l'œuvre et des initiatives engagées dans les domaines de la démocratie, de l'État de droit et des droits humains. L'analyse s'est appuyée sur les textes de référence de la Francophonie dont la norme pivot est la Déclaration de Bamako précitée.



L'objectif de ce rapport, faut-il le rappeler, vise essentiellement à formuler des recommandations destinées à conforter les actions mises en œuvre dans le cadre des quatre engagements souscrits par les États et gouvernements. Ce faisant, il convenait de prendre la mesure des questionnements substantiels auxquels est confrontée la gouvernance démocratique dans le monde, et singulièrement dans l'espace francophone. Eu égard à la nécessité d'ancrer encore plus ses actions dans le cadre de la coopération multilatérale, moyen incontournable pour faire face aux défis de ce monde, il s'agissait par ailleurs d'envisager comment la Francophonie pouvait contribuer à apporter des réponses attendues en privilégiant, sur la base d'une démarche constante, les aspects sur lesquels la valeur ajoutée de l'action francophone est manifeste et reconnue.

À la suite de plusieurs réflexions déjà menées sur ces questions, ce rapport s'est proposé d'insister sur des enjeux nouveaux, ou ayant pris de l'ampleur, et des défis inédits qui sont appelés à modifier — et modifient déjà — en profondeur tant les cadres d'exercice de la démocratie que ses modalités d'expression dans les pays de l'espace francophone. Et ce, sans que l'on puisse, pour le moment, tirer toutes les conséquences de ces bouleversements et tous les enseignements pour l'avenir.

Ce rapport est aussi le fruit d'un travail collectif, tant le souci premier a été d'intégrer l'ensemble des recommandations et réflexions formulées par les partenaires et les réseaux de l'OIF recueillies au fil des nombreuses réunions qui ont récemment mobilisé la Francophonie (Conférence d'Ottawa, Journées des réseaux institutionnels, réunions des envoyés spéciaux de la Secrétaire générale, Conférence des Organisations non gouvernementales, nationales et internationales...).

Les recommandations formulées dans ce rapport seront à même d'aider les États et gouvernements à porter, avec plus d'efficacité, les chantiers démocratiques dans le respect des différents contextes qui sont les leurs. Ce rapport se situe donc pleinement au cœur des événements et de l'actualité internationale.

Enfin, et dans le même esprit qui a présidé à l'élaboration du Manuel de procédures publié par l'OIF, en juillet 2018, dans le but de présenter une vision intégrée du chapitre 5 de la Déclaration de Bamako, ce rapport 2018, en prenant notamment en considération les travaux réalisés au préalable de

la réunion d'Ottawa, en mai 2018, sur « La Déclaration de Saint-Boniface, 12 ans après » ainsi que la Feuille de route qui en a résulté, vient à point nommé. En effet, il envisage, pour la première fois et de façon plus systématique, les modalités selon lesquelles la mise en œuvre de la Déclaration de Bamako, tout en offrant des outils éprouvés pour rendre le texte de Saint Boniface véritablement opérationnel, peut, elle-même, être effectivement revivifiée à la lumière des principes que sont la sécurité humaine et la responsabilité de protéger. Et ce, sans pour autant qu'il s'agisse de fondre les deux textes dans un même corpus, mais bien de les faire prospérer de manière rationnelle et complémentaire afin que les États et gouvernements membres de la Francophonie se réapproprient pleinement ces engagements prioritaires. L'enjeu est de leur donner leur exacte portée au service de la promotion et de la protection renforcées de la démocratie, des droits et des libertés, eux-mêmes facteurs et garants d'une politique de prévention des crises et des conflits consolidée.

Les interpellations de fond ainsi mises en lumière, qu'elles soient liées aux migrations et à la prise en compte des groupes vulnérables, à la criminalité transnationale, au terrorisme, et plus largement aux défis sécuritaires ou à la montée en puissance des nouveaux médias, doivent donc inciter la Francophonie à approfondir les réflexions d'ores et déjà amorcées. L'objectif vise à mieux les prendre en compte aux fins d'ajuster encore davantage les actions menées et les appuis déployés, mais aussi pour identifier et faire valoir les pratiques utiles en vue de mieux les échanger.

Dans cette perspective, la Francophonie doit nécessairement sensibiliser les États et gouvernements face à ces défis majeurs. Il s'agit concrètement de soutenir une mobilisation revigorée pour la mise en œuvre résolue et concertée des Déclarations de Bamako et de Saint-Boniface. Il s'agit aussi de sensibiliser à la responsabilité partagée qui se dégage de ces multiples constats, celle de la Secrétaire générale, des Opérateurs de la Francophonie, de la société civile mais aussi celle des États et gouvernements. En effet, l'OIF ne peut pas tout, toute seule. Il est nécessaire d'avancer ensemble pour la construction d'un pacte collectif renouvelé et revigoré, à travers l'implication déterminée de tous les acteurs de la Francophonie. Et ce, afin de faire fructifier les nombreux acquis engrangés et permettre ainsi à l'Organisation d'être encore davantage en mesure de déployer une coopération toujours plus intensifiée avec les autres organisations internationales. Cette coopération est le gage d'un multilatéralisme raisonné et constructif, que l'Organisation a toujours fait sien, et celui d'une contribution sans cesse réaffirmée, étayée par ses outils, son potentiel, et son expertise, dans un contexte international de plus en plus complexe auquel tous les acteurs doivent porter une attention constante, idéalement en se concertant, en unissant leurs efforts et leurs observations.

Le Rapport 2018 sur l'état des pratiques, des droits et des libertés dans l'espace francophone entend modestement y contribuer.

**Michaëlle JEAN**  
Secrétaire générale de la Francophonie

# Avant-Propos

Ce huitième Rapport sur l'état des pratiques de la démocratie, des droits et des libertés dans l'espace francophone a été élaboré dans un contexte international en constant mouvement, marqué par l'émergence de nouveaux enjeux et défis.

L'objectif de ce Rapport consacré aux processus démocratiques, est d'une part, d'identifier les évolutions afin de dégager les pratiques utiles susceptibles d'être mutualisées dans l'espace francophone et, d'autre part, de mettre en relief les écueils de ces processus, afin de suggérer les moyens à même de les anticiper pour mieux les éviter.

Inspiré des principes et des engagements inscrits dans les textes de référence de la Francophonie, dont la Déclaration de Bamako (2000) - référence essentielle dans le domaine de la paix, de la démocratie, des droits et des libertés - ce Rapport permet donc de rendre compte des grandes tendances relevées, en particulier, les progrès et les éventuelles difficultés (nouvelles ou récurrentes) pendantes. Il permet également de formuler des recommandations et de dégager plusieurs perspectives afin de contribuer à améliorer la mise en œuvre des principaux engagements consignés dans cette Déclaration et d'aider ainsi à ancrer les processus démocratiques dans la durée, en tenant naturellement compte des contextes des différents pays de l'espace francophone.

Ce faisant, l'édition 2018 de ce Rapport s'inscrit particulièrement dans le sillage de celle de 2010, intitulée « Bamako, 10 ans après (2000-2010) », pour en actualiser les données sur la base des trois éditions suivantes (2012, 2014 et 2016), et à la lumière des dynamiques qui ont émergé ces dernières années.

L'esprit et la structure du Rapport sont restés conformes à ceux qui l'ont précédé depuis 2004. Cependant des ajustements ont été introduits afin de prendre en compte certaines problématiques influençant, directement ou indirectement, les dynamiques constitutionnelles et l'évolution des processus démocratiques.

Ainsi, prenant ancrage dans une démarche et une structure exigeantes, ce Rapport se lit à travers trois grands volets.

Il rend compte, dans une première partie, de la mise en œuvre effective de la Déclaration de Bamako, instrument normatif de référence de la Francophonie dédié à la promotion et à la sauvegarde de la démocratie. À l'aune des dynamiques contemporaines, sont particulièrement mis en exergue les bilans dans le champ des quatre engagements de la Déclaration de Bamako, ainsi que les évolutions des droits et libertés qui en découlent et qui ont des incidences sur les efforts menés en vue de la consolidation de l'État de droit dans l'espace francophone. À cet égard, on relève l'exigence d'une appropriation citoyenne toujours plus forte qui suppose de placer encore davantage la citoyenne et le citoyen au cœur des chantiers démocratiques afin d'assurer leur participation effective à la vie politique et aux évolutions majeures des cadres institutionnels, et par-delà, des sociétés.

Cette partie rend compte également de l'action de la Francophonie en matière de construction de la paix, et de la prévention structurelle qu'elle privilégie à travers les procédures pertinentes du chapitre V de la Déclaration de Bamako.

La deuxième partie interroge les processus démocratiques au regard des nouveaux défis d'un monde globalisé : les transformations des cadres et des modalités d'exercice de la démocratie, le numérique, les médias

et les réseaux sociaux, mais aussi la participation des femmes et des jeunes, autant d'enjeux majeurs dans les transformations continues des modalités d'exercice de la démocratie.

Le troisième chapitre prolonge certaines recommandations identifiées à l'occasion des Rapports précédents, et suggère des actions qui gagneraient à être développées en soutien aux efforts des États et gouvernements membres de la Francophonie, en liaison avec l'Assemblée parlementaire de la Francophonie (APF), les Opérateurs, les Réseaux institutionnels et la société civile, et en coopération avec les partenaires internationaux. Une telle démarche doit aboutir à la mise en œuvre de mesures d'accompagnement des processus en cours, et valoriser les progrès réalisés dans notre espace commun.

Cette nouvelle édition innove en ciblant les questions récurrentes, afin de permettre à toutes les parties concernées par la mise en œuvre de la Déclaration de Bamako de disposer de repères sur les points sensibles de l'évolution des processus démocratiques. Elle identifie également les initiatives à encourager afin d'assurer la réalisation effective des principes et engagements en faveur de la démocratie et du développement considérés comme les premiers facteurs « indissociables » d'une paix durable (article 3 du chapitre 3 de la Déclaration de Bamako).

Enfin, il convient de souligner que ce Rapport n'aurait pu voir le jour sans toutes les forces vives francophones qui font exister la démocratie, les droits et les libertés dans ; sans tous les experts et acteurs de la Francophonie qui mettent leur expertise et leur énergie au service des principes de la Déclaration de Bamako. Je tiens à cet égard et au nom de l'Organisation, à remercier chaleureusement les contributeurs extérieurs du présent Rapport, ainsi que l'ensemble de l'équipe de la Direction des Affaires politiques et de la Gouvernance démocratique (DAPG) qui, avec la Direction de la communication et des instances de la Francophonie (DCIF), ont contribué à son élaboration. J'exprime enfin notre profonde reconnaissance à l'endroit des experts francophones, et tout particulièrement à **Monsieur Fabrice Hourquebie**, Professeur des universités agrégé en droit public, à **Madame Michèle André**, ancienne sénatrice de la République française, et à **Madame Christine Desouches**, ancienne Déléguée à la paix, à la démocratie et aux droits de l'Homme à l'OIF. Nos remerciements vont également à l'endroit de **Messieurs Jacques Frémont**, Recteur et Vice-Chancelier de l'Université d'Ottawa, **Jérôme Heurtaux**, Enseignant-Chercheur en science politique et **Andrianaivo Ravelona Rajaona**, Expert, qui ont participé de manière significative à la réalisation de ce Rapport.

**Georges Nakseu Nguéfang,**  
Directeur "Affaires politiques et gouvernance démocratique"

En présentant ce huitième Rapport sur les pratiques de la démocratie, des droits et des libertés dans l'espace francophone, l'Organisation Internationale de la Francophonie (OIF) entend une nouvelle fois, en 2018, être au rendez-vous de l'exercice exigeant, mais devenu traditionnel depuis 2004, tendant à rendre compte, tous les deux ans, de la mise en œuvre de l'instrument normatif et de référence voué à la promotion et à la sauvegarde de la démocratie qu'est la Déclaration de Bamako, adoptée le 03 Novembre 2000 par les Ministres et Chefs de délégation des États et gouvernements des pays ayant le français en partage à l'issue du Symposium international sur le bilan des pratiques de la démocratie, des droits et des libertés dans l'espace francophone qui s'est tenu dans la Capitale du Mali. Cet exercice d'évaluation est assorti du bilan des actions déployées par l'OIF en accompagnement des efforts consentis en ce sens par les États et gouvernements membres, ce en liaison avec l'Assemblée Parlementaire de la Francophonie (APF), les Opérateurs<sup>1</sup>, les Réseaux institutionnels et la société civile et en coopération avec les partenaires internationaux impliqués, comme le prévoit le Programme d'action annexe à la Déclaration.

Ce Rapport périodique est en effet consubstantiel à la fonction stratégique d'observation et d'évaluation permanentes desdites pratiques, qui constitue (article 5.1), avec les procédures de réaction collective graduée susceptibles d'être convoquées face à une crise ou à rupture de la démocratie, ou encore des cas de violations graves ou massives des droits de l'Homme (articles 5. 2 et 3), un des deux volets du mécanisme prévu au chapitre V de la Déclaration de Bamako. Ce mécanisme vise à assurer, dans un souci de prévention, de progrès concerté et de solidarité agissante, un suivi effectif des principes proclamés (chapitres 2 et 3) de la Déclaration et des engagements souscrits (Chapitre IV). Il participe ainsi d'un dispositif francophone original et déterminant de veille et de proposition à court ou plus long terme destiné non seulement à éclairer et étayer le recours à de telles mesures ad hoc, mais également la due mise en œuvre de l'ensemble de la Déclaration.

La Note « fixant les modalités pratiques de mise en œuvre des procédures du chapitre V » adoptée le 24 septembre 2001 par le CPF, s'est attachée à baliser rigoureusement cet exercice d'observation et d'évaluation. Elle a ainsi notamment et clairement précisé les termes d'un système se voulant essentiellement cohérent en puisant dans ses ressources propres, qu'il s'agisse du champ de l'observation et de l'évaluation centré sur le périmètre de Bamako

ou du recours, précisément, pour l'évaluation, à la grille indicative des paramètres tels qu'ils résultent directement des principes et des engagements afférents aux quatre domaines constitutifs de la démocratie, à savoir la consolidation de l'État de droit, la tenue d'élections libres, fiables et transparentes, la gestion d'une vie politique apaisée, l'intériorisation de la culture démocratique et le plein respect des droits de l'Homme.

Elle prône à cet effet une démarche participative, objectivée et intégrée sous la coordination de la Direction affaires politique et gouvernance démocratique (DAPG), à travers un ample processus de collecte et de croisement des données associant, pour garantir la pertinence et la fiabilité de ces dernières, tous les acteurs francophones et les parties prenantes au Symposium de Bamako. Par là même, elle conforte l'option explicite de la Déclaration.

De même ont été circonscrites les finalités assignées à cette fonction par le biais des Rapports périodiques établis par cette Direction à l'attention du Secrétaire général qui, au vu des conclusions ou des recommandations qu'ils recèlent, prend, dans le cadre d'une auto-saisine également nourrie par des rapports ad hoc - à même, si besoin est, de l'inviter à enclencher les procédures des articles 2 et 3 du chapitre V -, « les mesures qu'il juge appropriées » de nature préventive.

Le Rapport sur l'état des pratiques doit ainsi permettre en particulier :

- « de présenter les tendances constatées en matière de pratiques de la démocratie, des droits et des libertés dans l'espace francophone ;
- « d'appeler l'attention sur les mesures qui sembleraient appropriées en matière d'appui à l'enracinement de la démocratie, des droits et libertés, en valorisant les pratiques positives, dont l'identification doit se poursuivre ;
- « de signaler les dangers que pourrait constituer, eu égard aux objectifs recherchés, l'existence ou la persistance d'actes ou de comportements contraires aux principes et paramètres consensuellement définis ;
- « de souligner, à cet égard, le cas échéant, l'opportunité de l'établissement d'un dialogue avec certains États ou gouvernements, à des fins de prévention ou d'assistance, cette dernière pouvant se traduire par des programmes spécifiques à l'intention des États et gouvernements qui le souhaitent, afin de surmonter les éventuelles difficultés constatées ;
- « de formuler des propositions en vue de l'adaptation régulière des axes stratégiques de la coopération multilatérale dans le domaine de la démocratie, de l'État de droit et des droits de l'Homme, permettant au Secrétaire

<sup>1</sup> L'Agence universitaire de la Francophonie (AUF) ; TV5 ; l'Université Senghor d'Alexandrie ; l'Association internationale des maires francophones (AIMF).

*général dans le cadre du Conseil de Coopération qu'il préside, d'en saisir les Opérateurs ».* (Note 2001 du CPF).

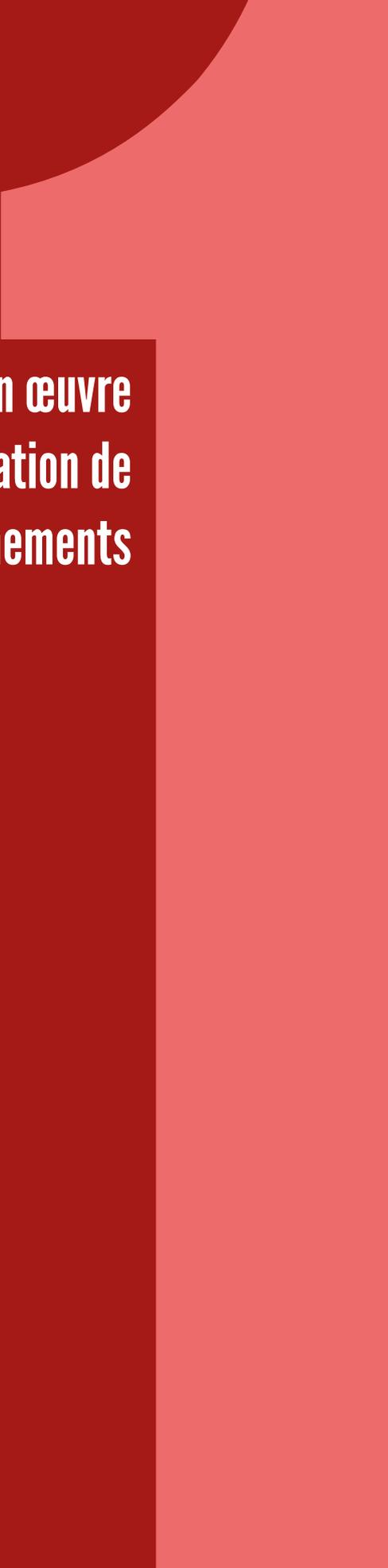
Le Rapport 2018 est fidèle à ce schéma structurant, respecté par la plupart des rapports élaborés depuis 2004, avec des variantes mais aussi des constantes eu égard à l'importance de certains des items pour la consolidation de la démocratie. Ainsi, il retrace les grandes tendances constatées dans chacun des domaines concernés, aussi bien en ce qui concerne les avancées que les éventuelles difficultés ; rappelle ce qui a été fait par la Francophonie pour soutenir ces dynamiques ; formule un certain nombre de recommandations de nature à améliorer la mise en œuvre de ces engagements, et donc à consolider et ancrer ces processus démocratiques dans la durée.

Dans ce Rapport également, l'OIF a souhaité continuer à réserver une place notable à la problématique de la contribution de la Francophonie à la prévention et au règlement des crises et des conflits, et de façon plus générale, au maintien de la paix, telle que mise en pratique, en complément de la prévention structurelle qu'elle privilégie, à travers les procédures préventives et réactives du chapitre V.

Comme le traduit aussi le Manuel de procédures sur la mise en œuvre du chapitre V de la Déclaration de Bamako présenté au Conseil Permanent de la Francophonie (CPF) du 03 juillet 2018, l'exercice du présent Rapport procède d'une volonté plus générale, clairement manifestée par la Secrétaire générale de la Francophonie, de mettre à la disposition des États et des gouvernements membres, ainsi que des partenaires associés à ce projet commun, des outils pratiques de nature à les sensibiliser à nouveau sur les potentialités que recèlent les instruments francophones normatifs en vigueur. Et ce, afin de mieux les exploiter pour faire face aux graves menaces de tous ordres auxquels les pays sont confrontés dans un environnement international profondément recomposé depuis une dizaine d'années.

Comme rappelé dans l'avant-propos, il a été dans ce sens jugé opportun de consacrer une partie spécifique à certains des phénomènes qui aujourd'hui influencent nécessairement les modes d'expression de la démocratie sans pour autant prétendre à un balayage exhaustif, d'ailleurs impossible. Mais les phénomènes identifiés provoquent des bouleversements importants, tant sur le pan des équilibres démographiques, de la stabilité institutionnelle ou de la construction du vouloir vivre ensemble et soulèvent à ce titre des défis majeurs au sein de l'espace francophone.

Il résulte de tous ces constats qu'une partie significative du Rapport 2018 est consacrée à l'identification des enjeux et perspectives des processus démocratiques pour la Francophonie à travers la formulation d'un certain nombre de recommandations et conclusions. Recommandations qui pour certaines, se veulent sectorielles dans les différents champs de déploiement de la Déclaration des Bamako et au regard des aspirations portées par la Déclaration de Saint-Boniface ; quand d'autres sont des perspectives générales, plus réflexives, sur la mission et les capacités de la Francophonie, dont la stratégie toujours plus adaptée et concertée mérite d'être encore soutenue et approfondie afin de valoriser la plus-value de la démarche francophone dans le concert des organisations internationales et régionales d'un monde globalisé.



**Bilan de la mise en œuvre  
des engagements de la Déclaration de  
Bamako par les États et gouvernements**

# A. Dans le domaine de la consolidation de l'État de droit

## **Chapitre IV.A. de la Déclaration de Bamako :**

« 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 ;

- Encourager le renouveau de l'institution parlementaire, en facilitant matériellement le travail des élus, en veillant au respect de leurs immunités et en favorisant leur formation ;
- Assurer l'indépendance de la magistrature, la liberté du Barreau et la promotion d'une justice efficace et accessible, garante de l'État de droit, conformément à la Déclaration et au plan d'action quinquennal du Caire adoptés par la III<sup>e</sup> Conférence des ministres francophones de la Justice ;
- Mettre en œuvre le principe de transparence comme règle de fonctionnement des institutions ;
- Généraliser et accroître la portée du contrôle, par des instances impartiales, sur tous les organes et institutions, ainsi que sur tous les établissements, publics ou privés, maniant des fonds publics ;
- 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. »

(...)

## **Chapitre IV.C.13 :**

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

L'Organisation internationale de la Francophonie a placé l'État de droit au cœur de ses préoccupations et de ses actions. L'État de droit et les droits de l'Homme sont ainsi au centre des dispositifs normatifs et institutionnels de la Francophonie avec, dans une vision holistique et globale, des déclinaisons en termes de tenue d'élections libres, fiables et transparentes, de vie politique apaisée, d'intériorisation et de promotion de la culture démocratique et de plein respect des droits de l'Homme<sup>2</sup>. La mise en place d'institutions indépendantes, efficaces et transparentes se présente alors comme le socle fondamental de la démocratie ; la primauté du droit et l'adhésion aux valeurs démocratiques sont au cœur des engagements des États. C'est la Déclaration de Bamako (2000), prolongée et complétée par la Déclaration de Saint-Boniface (2006) qui incarne cette conception en constituant les cadres de référence pour la Francophonie dans ses actions visant à promouvoir et sauvegarder la démocratie. Véritable instrument de promotion du constitutionnalisme démocratique, et document politique et normatif de référence, la Déclaration de Bamako fait ainsi de la consolidation de l'État de droit le premier des engagements du chapitre IV. Se fondant sur le constat selon lequel le respect des droits de l'Homme, de l'État de droit et les thématiques du développement suivent des trajectoires de plus en plus convergentes, la Francophonie fait de la primauté du droit, de la stabilité institutionnelle et du respect des libertés, les fondements de la sécurité juridique des biens et des personnes, indispensable au développement.

C'est pourquoi, il importe de rappeler les enjeux en termes de consolidation de l'État de droit et de tirer un bilan d'étape des grandes tendances dans l'espace francophone depuis 2010, des actions menées et des difficultés pendantes, à l'aune des engagements pris par les États et gouvernements membres. Il est impossible d'être complet dans ce domaine mais on peut se référer à certains thèmes porteurs qui constituent un bloc quasi permanent d'observation au regard de leur importance dans la consolidation des processus démocratiques, d'une part, et de l'investissement régulièrement consenti par la Francophonie pour les appuyer d'autre part.

## **1. L'émergence de nouvelles constitutions**

L'émergence de nouvelles constitutions est une tendance constante dans les pays de l'espace francophone, traduisant une forte adhésion aux principes fondamentaux du constitutionnalisme démocratique dont les exigences sont rappelées dans la Déclaration de Bamako. Si l'adoption de nouvelles constitutions ralentit un peu depuis 2010 – du fait que la plupart des États sont désormais dotés de textes fondamentaux – néanmoins, la survenance de conflits ou de crises a conduit à l'élaboration, pour les plus récentes, de constitutions en Égypte (2014), en Tunisie (2014), en République centrafricaine (2015), en République du Congo (2015), ou encore au Burundi (2018).

Ces processus d'adoption de nouvelles constitutions renvoient à un constat : celui des crises de la démocratie ou des ruptures qui ont émaillé les ordres

<sup>2</sup> Chapitre IV de la Déclaration de Bamako (2000).

constitutionnels de l'espace francophone ces dernières années. Ces difficultés auxquelles font face les constitutions ont révélé les fragilités de l'État de droit, l'incapacité des textes fondamentaux à contenir les crises politiques, et se sont parfois accompagnées d'atteintes graves aux droits de l'Homme. Ces processus d'adoption de nouvelles constitutions se sont révélés comme étant la traduction d'un consensus qui renvoie à la recherche d'un pacte social commun, et qui repose sur des démarches inclusives préparatoires à la rédaction du texte. Cette exigence d'inclusivité permet ensuite une meilleure appropriation démocratique du texte fondamental par les citoyens. Car ce sont bien les insuffisances de l'inclusivité lors des principales étapes des processus d'écriture puis d'adoption des constitutions qui sont la plupart du temps à l'origine de situations conflictogènes et de tensions déstabilisatrices de fragiles équilibres. C'est ainsi que l'élaboration de nouvelles constitutions, dans ces hypothèses, a alors représenté une forme de réponse aux altérations de l'ordre constitutionnel, les constitutions étant envisagées comme des instruments d'apaisement social et de pacification des procédures (même si certaines dispositions peuvent se révéler, à l'usage, source de crises. Reste que, dans l'espace francophone comme ailleurs, une crise politique n'est pas toujours à l'origine de l'adoption de nouvelles constitutions. Celle-ci permet aussi de mettre en adéquation le texte fondamental avec la réalité sociale et sociétale d'un État à un moment donné. C'est l'option avancée dans le cadre des révisions intervenues au Sénégal (2016), en Côte d'Ivoire (2016) et au Tchad (2018).

Dans tous les cas, l'établissement ou le rétablissement de la légalité constitutionnelle est toujours un moment qui révèle les forces et les faiblesses des constitutions. D'où la vigilance et l'accompagnement de l'OIF dans le déploiement des processus constituants et la mise en place des cadres constitutionnels démocratiques. La Francophonie encourage alors la conformité du contenu des constitutions avec les textes régionaux et internationaux, sans pour autant plaider en faveur d'un modèle unique de constitution ; assure l'appropriation des processus constituants par la plus grande diversité des acteurs (institutions, partis politiques, société civile...) ; et incite à l'élaboration de nouvelles constitutions selon un processus inclusif, transparent, et participatif, gage de constitutions crédibles et acceptées par tous. C'est ainsi que l'écriture des constitutions en Francophonie soulève plusieurs questions sensibles auxquelles se sont confrontés les processus les plus récents. Comment déterminer ce qui relève d'une inscription dans la constitution et ce qui peut être renvoyé aux normes infra constitutionnelles ? Quels types de clauses doivent figurer dans la constitution (normes relatives à la démocratie pluraliste ; clause d'éternité, insusceptibles de révisions, dont on constate une tendance à la multiplication dans les nouvelles constitutions...) ? À qui confier l'écriture de la constitution (groupe d'experts, assemblée consultative, assemblée constituante...) ? Quel style d'écriture, et donc quel degré de précision doivent adopter les rédacteurs ? Des réponses incertaines à ces ques-

tions peuvent conduire à fréquemment réviser les textes fondamentaux.

## 2. Un contexte francophone marqué par la multiplication des révisions constitutionnelles

Depuis 2010, les révisions constitutionnelles se sont multipliées, voire intensifiées dans l'espace francophone. Si on peut différencier les révisions selon les pays, leur degré de stabilité constitutionnelle et la nature du système politique en place, les justifications des révisions s'avèrent à la fois multiples et semblables. Elles permettent de répondre à la nécessité d'adapter le texte en vigueur à l'évolution politique, culturelle ou sociale d'un pays tout en lui assurant la pérennité. Elles permettent aussi de consacrer de nouveaux droits et libertés ou d'en assurer une meilleure protection. Il en est ainsi de la révision constitutionnelle de 2017 en Guinée qui introduit l'exception d'inconstitutionnalité devant la juridiction constitutionnelle. Elles sont nécessaires, également, pour mettre en adéquation le texte fondamental avec les engagements internationaux dont la ratification et la mise en œuvre font l'objet d'un plaidoyer constant de l'OIF. Elles visent enfin à améliorer le cadre institutionnel dans un contexte de sortie de crise ou de consolidation, pour plus de démocratie et afin de consolider davantage la constitution comme norme suprême. C'est le cas de la nouvelle Constitution de la RCA adoptée par référendum en 2015.

Mais la question qui se pose avec insistance depuis les dix dernières années dans l'espace francophone est celle de la facilité des révisions, au risque de favoriser la manipulation des constitutions. Ces menaces récurrentes sont une nouvelle forme d'altération des constitutions qui interpellent sur la valeur et la normativité des constitutions des États francophones. La plupart des procédures de révision des constitutions des pays de l'espace francophone sont dites rigides, c'est-à-dire prévoyant une certaine complexité dans la procédure aux fins de protéger la constitution contre les modifications abusives. Et pourtant, sous couvert de culture de constitutionnalité, ces dernières se sont multipliées ces dernières années.

C'est une véritable garantie que de prévoir des clauses d'éternité, insusceptibles de révisions et donc théoriquement protectrices de l'intégrité des constitutions, quand derrière ces clauses pourraient se cacher des dispositions favorables au pouvoir exécutif en place qui découleraient de modifications constitutionnelles « alibi » sur l'ajustement du mandat présidentiel et les conditions d'éligibilité à la présidence. Cette tendance à l'élargissement de l'objet et des matières des clauses d'éternité doit faire l'objet d'une vigilance particulière de la part de l'OIF pour ne pas que les restrictions imposées aux révisions jouent au final au détriment de la protection de la constitution.

Un certain nombre de défis se posent encore aux constitutions de l'espace francophone comme parvenir à prévenir les changements anticonstitutionnels de gouvernement ; prévenir les manipulations des constitutions et les usages abusifs des révisions ; minimiser les tentations et tentatives de contournement des constitutions et lutter contre les atteintes récurrentes aux constitutions (évitement, instrumentalisation, dévolution du pouvoir en dehors du cadre constitutionnel)... Autant d'enjeux au cœur des préoccupations de la Francophonie qu'il ne sera possible de surmonter qu'avec un engagement fort des États et gouvernements francophones.

### **3. Les juridictions constitutionnelles : entre émancipation et influence du pouvoir politique**

Les Cours et Conseils constitutionnels sont consubstantiels à l'émergence de l'État de droit. Le déploiement des vagues de constitutionnalisme notées dans les années 1990 – notamment en Europe centrale et orientale et en Afrique francophone – eut pour conséquence de placer les juridictions constitutionnelles au cœur du projet de pacification de la vie politique. Ainsi, dans plusieurs pays de l'espace francophone, les juridictions constitutionnelles sont pensées pour être les pivots de l'État de droit en construction ou stabilisé. À ce titre, leurs responsabilités sont immenses, et la difficulté pour ces juridictions de trouver une place, entre autolimitation et tentation d'activisme judiciaire, est à la mesure.

Il en découle une tendance, corollaire de l'envergure donnée aux constitutions : celle de l'élargissement constant des missions des Cours et Conseils constitutionnels qui deviennent ainsi des arbitres attendus de tous rapports et conflits entre pouvoirs publics. Ce qui se traduit, sur le plan du contrôle de constitutionnalité, par une incitation forte au contrôle formel et/ou matériel des actes d'élaboration ou de révision des constitutions, que celles-ci attribuent expressément la compétence ou non quand certaines autres juridictions constitutionnelles restent sur une interprétation stricte de leur habilitation constitutionnelle. Sur le plan de l'exercice du mandat électoral, cela conduit les Cours et Conseils à être les arbitres électoraux, tant dans le contentieux de la préparation ou de déroulement de l'élection présidentielle (et aussi souvent législative) – en tant que juge de la validation des candidatures, de la sincérité du scrutin – mais aussi du contentieux des résultats. Il suffit d'observer les périodes d'élections dans les pays de l'espace francophone pour voir à quel point les attentes sont fortes à l'endroit des Cours – et les pressions aussi –, tant ces juridictions sont assimilées aux régulateurs du jeu politique et aux derniers remparts contre ses dérives. On peut citer les exemples du Conseil constitutionnel du Sénégal à l'occasion des élections législatives de juillet 2017 ; du Conseil constitutionnel du Cameroun appelé à jouer un rôle majeur en ce sens à l'occasion

des futures élections présidentielle et législatives ; ou encore de la Cour constitutionnelle du Gabon dans le cadre du contentieux né lors du scrutin présidentiel du 27 août 2016.

Ce rôle stratégique des juridictions constitutionnelles dans l'espace francophone suscite parfois des controverses dans la prévention ou la gestion des crises et soulève, en tout cas, plusieurs difficultés, qui ont encore du mal à être surmontées pour un certain nombre d'entre elles, au premier rang desquelles l'indépendance ou la difficile acceptation de leur décision, ainsi que le rappelle le compte rendu de la Journée des réseaux 2016. Sous la pression croisée du politique, des médias ou de la société civile, les juridictions constitutionnelles rencontrent en effet, une grande difficulté de positionnement entre l'opposition et la majorité, car tiraillées entre la tentation de plaire et la volonté de juger. Certes les constitutions francophones donnent des garanties au soutien de l'indépendance en termes de durée du mandat, de renouvellement de ce dernier, de compétence juridique des juges ou d'incompatibilités des fonctions. Mais les modalités de désignation – bien souvent une nomination par deux ou trois hautes autorités politiques dans la plupart des États membres – contribuent à alimenter la suspicion, voire la collusion avec le pouvoir politique, à l'endroit des personnalités choisies. Les appuis de l'OIF concernant l'élaboration des textes organiques régissant le fonctionnement des Cours constitutionnelles ou l'organisation de séminaires de formation des agents de ces Cours (RCA 2015 ; Guinée 2016 notamment), ou de séminaires d'échanges d'expériences et de bonnes pratiques pour une bonne gestion des contentieux (RDC en 2017 dans le cadre du volet contentieux électoral du programme d'assistance technique ou Cameroun en 2018) vont incontestablement dans le sens de cette consolidation statutaire nécessaire au renfort de l'indépendance. De même, les efforts de l'OIF pour doter ces institutions des moyens nécessaires à leur mission, le soutien de l'Organisation aux ateliers et colloques des réseaux institutionnels, et notamment l'ACCPUF, la publication d'un guide sur le contentieux électoral ou encore l'organisation de sessions de formation contribuent à une meilleure sensibilisation à ces questions. Mais les difficultés constatées ne pourront être surmontées sans un véritable volontarisme politique des autorités des pays concernés, et sans une capacité de résistance des Cours et Conseils constitutionnels, laquelle ne peut découler que de la haute conscience que leurs membres ont de leur rôle.

### **4. Le renforcement des capacités des autres institutions de garantie de l'État de droit**

Plus largement, ces dernières années ont permis à la Francophonie de confirmer et consolider son appui aux institutions qui sont au cœur de la garantie structurelle de l'État de droit, conformément au point 1 du chapitre IV

de la Déclaration de Bamako<sup>3</sup> qui fait du renforcement des institutions un axe fondamental de l'État de droit.

## a. Les autorités judiciaires

Il s'agit, d'abord, de l'institution judiciaire dont l'OIF n'a de cesse d'encourager dans ses déclarations, sous différentes formes mais avec le même fondement (Le Caire, 1995 ; Bamako, 2000 ; Paris, 2008) l'effectivité et l'indépendance. Les dix ans de la Conférence des ministres francophones de la Justice, tenue à Paris le 14 février 2008, doivent être l'occasion de tirer un bilan. Au point 3 du chapitre IV de la Déclaration de Bamako, les États s'engagent 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, conformément à la Déclaration et au Plan d'action quinquennal du Caire adoptés par la III<sup>e</sup> Conférence des ministres francophones de la Justice* ». La Déclaration de Paris, quant à elle, rappelle dans son préambule que « *la justice, garante de l'État de droit, de la protection des droits de l'Homme et du développement économique et social, doit être indépendante, impartiale, accessible et efficace et constituer ainsi un des piliers de la cohésion sociale et de la confiance des justiciables dans leur système judiciaire* » quand les États et gouvernements s'engagent au point 5-a pour « *l'organisation et l'administration d'une justice indépendante et de qualité* ». L'indépendance, qui recoupe une grande diversité de situations en Francophonie, doit être sans cesse réaffirmée et défendue comme un objectif à atteindre même si cette proclamation ne peut être qu'une déclaration d'intention dont la réalisation a besoin de l'implication permanente de tous les acteurs qui y concourent. C'est pour cette raison que le bilan de l'indépendance de la justice se mesure aujourd'hui dans l'espace francophone d'abord à l'aune d'un certain nombre d'avancées, notamment liées au renforcement des capacités des institutions judiciaires, des efforts en matière de diffusion de l'information et du droit à travers notamment les actions entreprises par le Réseau francophone de diffusion du droit (RF2D) avec le soutien de l'OIF pour collecter et diffuser la jurisprudence nationale des États membres de l'Organisation pour l'harmonisation du droit des affaires en Afrique (OHADA) et, plus largement, l'appui apporté aux structures nationales de diffusion du droit (Centre d'étude et de formation pour le développement (CEFOD) du Tchad pour la formation de parajuristes en techniques de rédaction d'actes juridiques, Centre de vulgarisation et de consultation juridique de la Guinée pour la conception, l'édition et la diffusion de recueils et guides pratiques...). Il s'évalue aussi au regard de régressions, qui découlent principalement de la violation de la séparation des pouvoirs, de l'emprise du pouvoir politique sur les parquets, du non-respect du principe d'inamovibilité au motif de nécessités du service, de la faiblesse des moyens humains et maté-

3 « *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* ».

riels des juridictions et des Barreaux ou encore des crises qui déstabilisent l'indépendance de la justice et la confiance des citoyens. C'est dans ce contexte que se sont tenus à Yaoundé en 2018 les premiers états généraux des jeunes avocats qui ont permis d'évoquer clairement les difficultés auxquelles ces derniers sont confrontés, de leur installation à leur intégration professionnelle en passant par les tâches qui leur sont confiées, et ce dans un dialogue constructif avec leurs aînés et les Bâtonniers marquant l'occasion d'assurer la pleine intégration des jeunes avocats et leur épauvement dans leurs Barreaux respectifs.

Les défis à surmonter pour les institutions judiciaires de l'espace francophone, qu'elles soient qualifiées d'autorité judiciaire (France) ou de pouvoir judiciaire, pour opérationnaliser davantage les engagements souscrits en 2008, consistent notamment à :

- faire de l'accès à la justice un véritable droit fondamental non seulement consacré mais bien garanti ;
- œuvrer pour que le coût de la justice ne soit plus un obstacle dans l'accès au juge ; à consolider les garanties d'impartialité et d'inamovibilité elles-mêmes au fondement du principe d'indépendance personnelle des juges ;
- renforcer le statut et les compétences des Conseils supérieurs de la magistrature ou institutions équivalentes. Le Réseau francophone des Conseils de la magistrature judiciaire qui a tenu sa première conférence à la Cour de cassation de France en avril 2016 a un rôle indispensable à jouer pour définir les valeurs et voies communes qui garantissent le respect du principe d'indépendance de la justice ;
- renforcer également les capacités des Cours et tribunaux – à la manière du soutien au projet d'informatisation des Cours d'appel et de la Cour de cassation malgache, ou des missions d'évaluation des besoins des appareils judiciaires de Djibouti et du Niger pour appuyer les processus de réforme judiciaire en cours ;
- mettre à niveau les textes en matière de justice au regard des standards internationaux ; ou encore à élaborer de véritables politiques nationales de formation judiciaire initiale et continue – à l'image des 1 200 avocats formés en 2016 et 2017 lors des sessions de formation du Centre international de formation des avocats en Afrique (CIFAF) ; du soutien à la session de formation continue de l'Association des hautes juridictions francophones de cassation (AHJUCAF) à l'École régionale supérieure de la magistrature (ERSUMA) ; du soutien aux sessions 2016 et 2017 des cours d'été de l'Académie de droit international de La Haye, etc., les activités de formation et leur appropriation nationale étant aujourd'hui de plus en plus effectives et s'intégrant plus naturellement dans les programmes nationaux de formation et de renforcement des capacités.

Des efforts supplémentaires doivent encore être réalisés pour atteindre les objectifs fixés par la Déclaration de 2008, et ce, dans une approche prospective pour un ajustement constant. Ils doivent s'apprécier, compte tenu de la situation initiale, au regard des résultats

attendus et obtenus bien sûr, mais aussi de l'engagement politique des pouvoirs publics et de l'implication de la société civile. C'est d'ailleurs le sens de l'appui de certaines stratégies sectorielles de la Francophonie qui permettent d'y concourir — ainsi en matière de lutte contre l'impunité ou de soutien aux processus de transition, justice, vérité et réconciliation ; le tout au service du renforcement du pouvoir judiciaire et donc de sa garantie d'indépendance.

## **b. Les institutions parlementaires**

C'est ensuite l'institution parlementaire dont il convient de poursuivre la revalorisation et le renforcement des capacités, qui doit être évoquée au titre des garanties structurelles de l'État de droit et en application du point 2 du Chapitre IV de la Déclaration de Bamako (« *Encourager le renouveau de l'institution parlementaire, en facilitant matériellement le travail des élus, en veillant au respect de leurs immunités et en favorisant leur formation* »). Les parlements, forts de la légitimité que leur confère l'élection au suffrage universel direct représentent le peuple et sa diversité (au moins pour les chambres basses des parlements bicaméraux). À ce titre, ils sont l'institution démocratique par excellence. Dans l'exercice de leur fonction tant normative que de contrôle, ils incarnent l'idée même du contre-pouvoir indispensable à la modération du pouvoir exécutif en général et présidentiel en particulier. Mais dans les faits, ces parlements ne disposent pas des moyens suffisants pour s'opposer. On constate même plutôt une tendance à l'encadrement des droits des parlements, faisant de ces derniers des chambres d'enregistrement, ou de résonance de la majorité au pouvoir, sans capacité d'action suffisante et efficace. L'Assemblée parlementaire de la Francophonie (APF) ne manque pas d'établir ces différents constats tout en œuvrant au renforcement du rôle des Parlements. Instance de rencontre des parlementaires de toutes les sections de la Francophonie, l'APF est notamment un espace d'échange sur les bonnes pratiques en matière de parlementarisme. Elle contribue à comprendre et faire comprendre la manière dont, au quotidien, dans des contextes et avec des moyens totalement différents, les assemblées s'organisent pour remplir leurs missions et la façon dont elles gèrent leurs rapports avec les autres pouvoirs. Qualifiée par l'ancien Secrétaire général de la Francophonie, Abdou Diouf, et par l'actuelle Secrétaire générale Michaëlle Jean de « vigie de la démocratie », l'APF joue ainsi un rôle très particulier dans le monde francophone afin d'en approcher la diversité et de mieux comprendre le fonctionnement des systèmes parlementaires. À cet égard, le recueil des procédures et des pratiques parlementaires qu'elle a publié en 2013, reste d'une grande actualité et montre combien, pour l'APF, la pratique démocratique est la base exigeante et parfois difficile de toute assemblée exerçant le pouvoir législatif et assurant le contrôle du Gouvernement.

C'est pour cette raison que les actions de soutien aux parlements francophones doivent être orientées de façon à d'une part, assurer une meilleure représentation de la diversité et reconnaître progressivement un statut de l'opposition ; et, d'autre part, à soutenir l'accroissement de leurs prérogatives d'intervention dans le cadre de la procédure législative et de la fonction de contrôle tout en permettant l'adaptation du droit parlementaire aux enjeux des systèmes politiques, principalement caractérisés en Francophonie par la prédominance du pouvoir exécutif. Ainsi, entre 2016 et 2018, l'APF avec le soutien de l'OIF a contribué au renforcement des capacités des nombreux parlements et les travaux parlementaires ont bénéficié d'une meilleure diffusion à travers le programme NORIA. En sus du soutien aux activités du Réseau des femmes parlementaires qui a permis à la Francophonie de renforcer son plaidoyer en faveur d'une plus grande participation des femmes à la vie politique, des séminaires et des stages d'appui au travail parlementaire ont également été organisés dans le cadre des thématiques sur la protection des droits de l'Homme.

## **c. Les réseaux institutionnels dans le champ du droit et de la justice**

Le renforcement des institutions structurelles de l'État de droit ne peut se faire, enfin, sans lien avec les Réseaux institutionnels de la Francophonie relevant du champ juridique et judiciaire dont il faut souligner leur rôle d'appropriation des bonnes pratiques entre pairs — notamment à travers les programmes de formation des agents des institutions publiques à la bonne gouvernance — et d'expertise. La 5<sup>e</sup> édition des Journées des Réseaux institutionnels de la Francophonie a porté ainsi sur des thématiques sur lesquelles l'OIF est mobilisée (migrations, constitutions, élections...). Le soutien apporté par l'OIF à leurs très nombreuses activités est constant dans la perspective du développement d'institutions crédibles et effectives. Parmi les appuis aux activités les plus récentes, on peut citer :

- le soutien à la participation des procureurs francophones au Congrès annuel de l'Association internationale des Procureurs et Poursuivants francophones (AIPPF) qui s'est tenu à Dublin en septembre 2016 sur le thème des relations entre le procureur et l'enquêteur, en plus des appuis constants à l'organisation des diverses conférences sous régionales annuelles ;
- le soutien à la publication d'un guide (2016) sur la police de proximité élaboré par le réseau FRANCOPOL ;
- le soutien et participation au 32<sup>e</sup> Congrès annuel 2017 de la CIB portant sur les avocats au service du développement économique et social ;
- le soutien à la session de formation organisée en 2016 à Porto-Novo (Bénin) par l'AA-HJF et à ses 16<sup>e</sup> assises statutaires de Lomé (Togo) en décembre 2016 suivies d'un colloque sur le renforcement de l'indépendance des Conseils supérieurs de la magistrature ; soutien au colloque organisé par l'AHJUCAF à Bruxelles (Belgique) en octobre 2017 sur l'autono-

mie financière des hautes juridictions. Véritable maillage de l'État de droit, les Réseaux institutionnels contribuent à la mise en œuvre opérationnelle des engagements francophones à travers plusieurs missions : soutien à la consolidation effective de l'État de droit et à la promotion des droits fondamentaux ; participation au développement des capacités d'action des institutions juridiques et judiciaires nationales dont ils sont les représentants ; renforcement des capacités institutionnelles des pays en situation de transition.

## B. Pour la tenue d'élections libres, fiables et transparentes

### **Chapitre IV.B. de la Déclaration de Bamako :**

« - s'attacher au renforcement des capacités nationales de l'ensemble des acteurs et des structures impliqués dans le processus électoral, en mettant l'accent sur l'établissement d'un état civil et de listes électorales fiables ;

- s'assurer que l'organisation des élections, depuis les opérations préparatoires et la campagne électorale jusqu'au dépouillement des votes et à la proclamation des résultats, y inclut, le cas échéant, le contentieux, s'effectue dans une transparence totale et relève de la compétence d'organes crédibles dont l'indépendance est reconnue par tous ;
- garantir la pleine participation des citoyens au scrutin, ainsi que le traitement égal des candidats tout au long des opérations électorales ;
- impliquer l'ensemble des partis politiques légalement constitués, tant de la majorité que de l'opposition, à toutes les étapes du processus électoral, dans le respect des principes démocratiques consacrés par les textes fondamentaux et les institutions, et leur permettre de bénéficier de financements du budget de l'État ;
- prendre les mesures nécessaires pour s'orienter vers un financement national, sur fonds public, des élections ;
- se soumettre aux résultats d'élections libres, fiables et transparentes. »

En 2018, presque trente années se seront écoulées depuis l'effondrement des régimes communistes en Europe centrale et orientale et le lancement des conférences nationales dans plusieurs pays d'Afrique. Un nombre croissant de nations francophones (de la Roumanie au Bénin, du Mali au Cambodge) se sont alors engagées sur le chemin de la démocratie. Tout à la fois condition nécessaire et marqueur politico-institutionnel de la démocratie, le principe d'élections effective-

ment pluralistes s'est rapidement imposé dans l'univers francophone. C'est à travers principalement le respect (ou la transgression manifeste) de ce principe que les acteurs internationaux évaluent le degré d'une démocratisation réelle. Conformément à cette approche, les États et gouvernements membres de la Francophonie se sont engagés à travers la Déclaration de Bamako (2000) en faveur de la tenue d'élections libres, fiables et transparentes.

Un tour d'horizon des processus électoraux dans le monde francophone depuis 2000 et, plus précisément, depuis 2010, date de la publication d'un bilan de la première décennie d'expériences démocratiques<sup>4</sup>, montre des progrès réels en matière électorale mais aussi des limites dont certaines sont anciennes et d'autres apparues plus récemment.

### 1. Élections et consolidation de la démocratie

L'institutionnalisation du recours aux élections comme mode de dévolution du pouvoir et la généralisation du suffrage universel apparaissent comme des acquis au sein de l'espace francophone. Tous les États et gouvernements membres de la Francophonie organisent pour l'essentiel et à intervalles réguliers des scrutins législatifs et, dans certains cas, présidentiels. Ainsi, il ne se passe pratiquement plus de 5 ans dans un même pays sans qu'un scrutin national ne soit organisé, la tendance générale étant de 3 à 4 ans.

Les élections jouent des rôles multiples qui diffèrent d'un pays à l'autre et d'un moment à l'autre de leur histoire politique. Dans les démocraties anciennes, qui connaissent certes une crise de la démocratie représentative, des scrutins réguliers permettent une rotation des dirigeants et elles sont, de plus en plus fréquemment, l'occasion d'un vote sanction contre ceux qui occupent le pouvoir. Il devient de plus en plus fréquent qu'une recomposition générale des rapports de force partisans résulte d'un scrutin marqué par une forte défiance à l'égard des élites établies, comme ce fut le cas en France en 2017. Certaines élections sont également organisées de façon anticipée, afin de résoudre un blocage politique : si l'on peut parfois parler de crise politique, celle-ci se résout toutefois dans le plein respect des dispositions constitutionnelles, comme au Luxembourg en 2013 ou en Grèce, dans tout autre contexte, en 2015.

Ailleurs, dans des démocraties en consolidation, les élections font l'objet d'une observation serrée, car c'est alors l'approfondissement de la démocratie qui est en jeu. Les enjeux sont de taille, tant en ce qui concerne le respect du pluralisme, l'accès de l'opposition aux médias publics et l'organisation matérielle du scrutin. Plusieurs pays ont, de ce point de vue, enregistré des avancées remarquables. Même si le paysage

<sup>4</sup> Organisation internationale de la francophonie, *Rapport sur l'état des pratiques de la démocratie, des droits et des libertés dans l'espace francophone. Bamako, dix ans après. 2000-2010, Paris, 2010.*

politique de certains pays est foisonnant, en raison du grand nombre de partis politiques, ils font tout de même figure d'exemples. Mais, les risques d'une crise postélectorale à l'occasion de certains scrutins ont pu nuancer l'impression d'une démocratie apaisée. Une fois de plus pourtant, les élections se sont déroulées de façon pacifique et ont permis une alternance réelle au pouvoir, le candidat soutenu par le président sortant admettant sa défaite dès le soir même du second tour. C'est ainsi que par exemple la Mission d'information et de contact de la Francophonie en République du Bénin a justement souligné que le dispositif électoral était conforme aux principes directeurs de la Francophonie et aux engagements consignés dans la Déclaration de Bamako, tant sur le plan normatif que sur celui de la gestion des élections ou de l'implication de la société civile dans le processus.

Dans d'autres configurations, les élections jouent un rôle majeur dans un processus de sortie de crise politique, comme en Côte d'Ivoire en 2010. Si l'élection présidentielle d'octobre 2015 a connu quelques difficultés d'ordre matériel, nul doute que cette élection, en disqualifiant tout débat sur l'*ivoirité* et en accordant une légitimité électorale incontestable à son président réélu avec 83,66%, a permis, entre autres, un processus de résolution de la crise politico-militaire qui a éclaté en 2002.

Enfin, les élections sont, dans un contexte de chute de l'autoritarisme, une séquence clé de la transition politique. Elles participent pleinement de la fondation d'un ordre démocratique et à ce titre, elles incarnent l'espoir d'un peuple qui se ré-enchant à la politique. Les enjeux des élections fondatrices sont multiples. Il s'agit d'abord de secréter un personnel politique nouveau susceptible de créer de la confiance, en lieu et place d'une élite disqualifiée (sans préjuger des formes possibles de reconversion démocratique d'une partie de celle-ci). Ce fut le cas des élections tunisiennes d'octobre 2011 à l'Assemblée nationale constituante. La victoire à ce scrutin du mouvement de l'islam politique, *Ennahdha*, qui s'est allié dans une « *troïka* » à deux mouvements politiques « modernistes », n'a pas empêché les autorités de la Transition de l'époque de rendre le pouvoir. Dans ce contexte et dans d'autres, l'élection, comme en 1848 en France, joue également son rôle de forclusion de la violence et la systématisation des élections directes au suffrage universel dans l'espace francophone, y compris pour l'élection du président de la République, en est l'indice. Certes, l'élection ne met pas fin à la violence politique (la Tunisie, par exemple, connaîtra d'ailleurs deux assassinats de personnalités politiques en 2013), mais on peut penser qu'elle la limite. Quand le résultat des élections est contesté ou le processus électoral prématurément interrompu la résurgence de la violence est presque automatique.

Plus prosaïquement, prévoir des élections a des effets de stabilisation dans un contexte très incertain, comme l'est une période de transition. Le fait de s'entendre sur

des élections suppose de se mettre d'accord sur la définition de règles du jeu acceptables par la majorité des acteurs (règle électorale, conception de l'éligibilité) et aussi d'un calendrier, qui permet de canaliser les stratégies des acteurs, qui trouvent ainsi matière à leurs anticipations et leurs calculs. Cette approche inclusive permet de se donner du temps.

L'organisation d'élections installe également dans le paysage un nouveau critère de légitimité. Certes, les régimes autoritaires organisent aussi des élections (sans choix), car leurs dirigeants pensent que même fictive, l'onction électorale est nécessaire à leur maintien en place (c'est aussi un message à l'adresse de la communauté internationale). Mais dans le contexte de démocratisation, il s'agit de valoriser le critère électif contre toutes les autres formes de légitimité dont il faut bien reconnaître qu'elles sont périssables dans le sens où elles ne sont pas institutionnalisables ou bien parce qu'elles sont réversibles : la légitimité du nombre mobilisé (mouvements citoyens ou révolutionnaires), celle dite de la « société civile », la légitimité du consensus inter-partisan (comme en Tunisie), la légitimité historique des acteurs sociaux, celle des experts ou des instances provisoires de contrôle.

Enfin, les élections contribuent à la réinvention du rôle de citoyen. Le vote devient un rituel républicain et contribue à construire le fait national. Le vote n'est pas le seul moyen d'affirmer sa citoyenneté, d'autres procédés étant possibles (la manifestation, le boycott, l'engagement dans un parti ou une association politique, etc.). Faire nation ne se limite pas non plus au vote : construire des routes qui relient les différents points du territoire, développer un système éducatif, définir une langue légitime, etc. sont autant de manières de faire nation. Mais ces opérations sont d'autant plus efficaces qu'elles sont décidées par des représentants légitimes, donc élus.

La réussite d'un scrutin, sur les plans politique et matériel, est enfin un enjeu pour la puissance publique, en interne (*vis-à-vis* des citoyens) et en externe (pour la communauté internationale). Pour ses premières élections présidentielles et parlementaires consécutives à la crise de régime qui a vu partir Blaise Compaoré du pouvoir en 2014, le Burkina Faso est parvenu à relever le défi de l'organisation d'élections pluralistes. Le processus électoral s'est révélé un succès, malgré les tensions politiques et l'exclusion de candidats issus de l'ancien régime. Les autorités ont fait le choix d'une campagne centrée sur le fond et le débat d'idées, et ont permis la présence de candidats indépendants, indiquant une plus grande ouverture de la scène politique. Sur le plan technique, un processus de révision des listes électorales par enrôlement biométrique a été mis en place et l'instauration d'un système de gestion et de transmission des résultats des élections par les réseaux satellitaires utilisés par la CENI a permis la proclamation des résultats à J+1, soit dès le lendemain du scrutin.

### Encadré 1 : La gestion des élections dans une démocratie émergente. Tunisie 2011-2014

Organisé par l'Instance supérieure indépendante pour les élections (ISIE), organe indépendant qui a été entièrement renouvelé entre les deux élections, le processus électoral a pu, les deux fois, se dérouler en fonction du calendrier fixé, même si certains aspects ont nécessité un délai supplémentaire. En 2011 et 2014, les procédures d'inscription volontaire des électeurs (qui ont par exemple été prolongées), de dépôt et de vérification des candidatures ont été menées en respect des engagements. L'organisation matérielle du vote était analogue, mais les électeurs ont bénéficié d'un nombre plus important de bureaux de vote sur le territoire en 2014 (10567 contre 7213 en 2011), la loi électorale limitant à 600 le nombre d'électeurs par bureau de vote, différence significative qui a permis de réduire la durée de l'attente le jour du scrutin.

Des insuffisances, relatives à l'organisation matérielle du vote, ont cependant conduit à nuancer l'impression globale de réussite. Mais, bien que l'ISIE n'ait pu profiter, en 2014, de son expérience de 2011, la liste des électeurs de 2014 a été fixée à partir de celle de 2011 (expurgée des personnes ayant perdu leur qualité d'électeur, des doublons et triplons) et à l'issue d'une campagne d'inscription en deux phases, qui s'est terminée, après avoir été prolongée, le 26 août. Ce sont 993 696 électeurs qui se sont inscrits volontairement durant l'été, portant la liste électorale à 5 236 244 personnes<sup>5</sup>.

<sup>5</sup> L'Institut national de la statistique, qui a rendu public le résultat du recensement de la population mené en 2014 (10982754) n'a pas donné une ventilation par âge : cela aurait permis de mesurer la part des inscrits dans la population en âge de voter. C'est par rapport à ce chiffre qu'a été mesuré le taux de participation, qui s'est trouvé artificiellement gonflé par rapport à 2011.

L'OIF a activement soutenu ces processus électoraux à travers le renforcement des capacités des acteurs impliqués dans la conduite de la transition « en vue de la tenue d'élections inclusives et transparentes ». Elle a ainsi répondu favorablement à toutes les demandes des États membres dans le cadre de la conduite des transitions et de la préparation des élections et a contribué à la formation et au renforcement des capacités des organes et acteurs impliqués dans la gestion des processus électoraux à travers notamment: une mise à disposition d'experts francophones, une organisation de sessions de formation destinées aux acteurs politiques, un appui technique et financier aux organisations de la société civile, en particulier celles des femmes et des jeunes, une mobilisation des réseaux institutionnels francophones, etc. (voir également infra les développements sur le chapitre V de la Déclaration de Bamako).

## 2. Élections et consolidation du pouvoir

Si des élections sont organisées dans l'ensemble des pays de l'espace francophone, elles restent, toutefois, marquées par certaines limites, de nature et d'ampleur variable selon les régions et les pays.

Ces limites concernent d'abord certaines pratiques qui suscitent régulièrement des contestations qui débouchent parfois sur des violences, voire des crises postélectorales.

Certaines élections, envisagées au départ comme des moments de consolidation démocratique, n'atteignent pas toujours cet objectif ; elles ont en effet moins des étapes d'une consolidation démocratique que de redoutables façades sur lesquelles s'appuient les piliers d'une domination politique. Si « la revendication de plus en plus affirmée du vocabulaire électoral et démocratique »<sup>6</sup> est

bien réelle, c'est aussi parce qu'elle est entrée dans le discours du pouvoir. Les acteurs dominants ont compris l'intérêt qu'ils avaient de se réclamer de la sanctification électorale, quel qu'en soit le prix en termes de réputation internationale et pour la légitimité même de l'élection comme pratique de dévolution du pouvoir. Cette situation peut, a-t-on pu noter, conduire à des difficultés qui heurtent les principes démocratiques et notamment en laissant peu de place à l'alternance du pouvoir.

Des pratiques de contournement de l'élection, en particulier s'agissant de scrutins présidentiels, ont conduit certains à s'interroger sur la légitimité du principe d'une élection présidentielle au suffrage universel<sup>7</sup>. Ces dernières sont en effet onéreuses et rarement synonymes d'alternance. Par les passions politiques qu'elles génèrent, elles suscitent parfois des violences postélectorales tragiques, comme au Burundi en 2015. Dans certains cas au sein de l'espace francophone, l'alternance au pouvoir suprême s'est réalisée parfois, voire le plus souvent, suite à des coups d'État et des soulèvements populaires (Burkina Faso, Tunisie, Égypte). Dans d'autres cas, ces élections se sont réalisées dans les conditions normales comme au Mali, au Sénégal, ou au Bénin...

Dans un contexte où sont entretenus, dans de nombreux segments, les désirs de liberté et de pluralisme, il n'est pas rare que naissent des mouvements de protestation qui entraînent systématiquement un cycle de répression et de contestation violent, notamment à l'occasion de scrutins politiques.

Fort heureusement, force est de constater que, durant la période observée, tous les processus électoraux de l'espace francophone ne connaissent pas l'ensemble de ces difficultés même si certains cas, cumulent de nombreuses contraintes politiques, techniques, administratives et logistiques. Aussi parfois les élections sont-elles

<sup>6</sup> Darracq Vincent, Magnani Victor, « Les élections en Afrique : un mirage démocratique ? », *Politique étrangère*, 4, 2011, p. 840.

<sup>7</sup> Babo Alfred, « Faut-il continuer d'organiser des élections présidentielles en Afrique ? », *Le monde.fr*, 09 septembre 2016.

moins des moments de redistribution du pouvoir ou de recomposition des rapports de force politique que des rituels de ratification d'une domination par la majorité en place. Dans ce contexte, les risques de dérapages violents sont très élevés, l'enjeu n'étant plus l'issue du vote, mais plutôt la capacité des acteurs à éviter le déclenchement d'une spirale de violence. L'absence de confiance peut en effet susciter la mise en place d'un cycle de contestation et de répression aux lourdes conséquences. De fait, la répression peut s'avérer féroce, entraîner des décès dans les rangs des mouvements citoyens. C'est dans ce type de configuration que l'on constate de graves insuffisances dans les aspects techniques des textes qui encadrent les élections, dans les modalités d'enrôlement, d'identification, d'édition et de distribution des cartes d'électeurs, dans l'absence d'un état civil à jour, dans l'absence d'encadrement des modalités d'accès aux médias publics et privés en période électorale, dans l'usage par un camp des moyens publics pendant la campagne électorale, etc. ; on y constate un décalage certain entre le corpus normatif globalement cohérent qui encadre les opérations électorales et les usages politiques qui les soumettent à la domination d'un camp. Non sans évoquer les insuffisances techniques des institutions responsables du processus électoral, qu'il s'agisse des Commissions électorales nationales indépendantes (CENI) ou de Cours/Conseils constitutionnels/elles.

### 3. Une appropriation citoyenne à parfaire

L'appropriation citoyenne des élections est globalement satisfaisante, si l'on en croit des taux de participation qui sont généralement supérieurs à 50% des inscrits, mais elle cache de profondes disparités. Dans certains cas, les taux très élevés de participation sont liés au caractère obligatoire du vote comme en Belgique ou au Luxembourg ou peuvent s'expliquer par d'autres raisons. L'abstentionnisme, quant à lui, relève de logiques différentes d'un contexte à l'autre. Il est très souvent lié à un phénomène de *désimplication* sociale et politique de franges importantes des milieux populaires mais il est aussi parfois la conséquence d'un manque de confiance dans les élections. En Afrique tout particulièrement, une enquête de l'*Afrobaromètre* publiée en 2016<sup>8</sup> sur la perception publique des élections (données de 2014-2015 sur 36 pays africains) a montré une « *confiance publique envers les commissions électorales nationales au mieux modérée. Même si la majorité des citoyens affirment que leurs toutes dernières élections étaient pour la plupart libres et transparentes, les citoyens expriment de grandes inquiétudes quant à l'impartialité des décomptes de votes, la corruption pendant les élections, et la sécurité des électeurs durant les campagnes et lors des scrutins* ». Cette apparente contradiction illustre la persistance de l'ambivalence constitutive des processus électoraux dans certains pays de l'espace francophone :

8 Penar Peter, Aiko Rose, Bentley Thomas, Han Kangwook, « La gestion des élections en Afrique. Qualité des processus, confiance publique sont des questions centrales », *Synthèse de politique n°35, Afrobaromètre, septembre 2016.*

ces procédures désormais naturelles peinent à susciter la confiance des peuples francophones, dont une partie importante continue de se détourner du vote.

Certains taux de participation sont d'ailleurs moins élevés, en raison d'un nombre trop faible d'électeurs recensés et inscrits. Lors des élections législatives dans un pays de l'espace francophone en 2015, sur 06 millions de personnes inscrites sur les listes électorales, le taux de participation au scrutin tournait autour de 35%. De manière générale, le faible taux de participation aux élections est lié aux insuffisances de l'état civil qui est la pièce de base à l'identification de la population électorale. Lors des journées des réseaux institutionnels de la Francophonie (Paris, 31 mai-1<sup>er</sup> juin 2016), le Général Siaka Sangaré, président du réseau des compétences électorales francophones (RECEF) a souligné que, sur la base d'un audit de fichiers électoraux effectués par la Francophonie dans 6 pays d'Afrique francophone, dans un cas, 7 % des citoyens en âge de voter ont pu présenter une pièce d'identité pour se faire inscrire sur les listes électorales ; dans un autre, 76 % des électeurs inscrits se sont fait enrôler sur la base d'un simple témoignage ; et dans un dernier cas relevé en Afrique centrale, la volonté de fiabilisation des processus électoraux a nécessité la réalisation de trois (3) opérations de refonte des listes électorales dans un intervalle de dix ans, à cause de l'inexistence d'un fichier d'état civil. Ces situations génèrent potentiellement des conflits et des violences postélectorales. Il faut donc rappeler sans cesse la nécessité d'un état civil fiable, sans lequel le plein exercice des droits civiques, qui sont, au même titre que l'existence juridique, l'accès à la santé ou à l'éducation, des droits fondamentaux. Plusieurs pays<sup>9</sup> ont cependant enregistré ces dernières années des progrès réels en la matière, contribuant ainsi à renforcer la confiance dans leurs processus électoraux.

### 4. Des règles du jeu à préciser

Même lorsque les principes généraux de la démocratie sont respectés et institutionnalisés, une élection suppose des règles démocratiques claires, transparentes et consensuelles (constitutionnelles, électorales, de financement de la vie politique, etc.). Celles-ci sont autant d'outils de régulation et d'encadrement de la compétition. Par les limites qu'elles contiennent, les attentes qu'elles suscitent, les élections peuvent aussi produire du désenchantement. Sans revenir sur le fait que ce procédé a longtemps été jugé comme aristocratique dans la théorie politique, force est de constater en pratique que toute élection pluraliste ouvre la compétition autant qu'elle la ferme. Ainsi, certaines lois électorales, par le choix du mode de scrutin, du découpage des circonscriptions électorales, l'introduction d'un seuil d'accès au Parlement ou la définition des conditions d'éligibilité, etc., favorisent les grands partis politiques qui ont une plus grande assise nationale au détriment des petites formations ou des candidatures indépendantes. La bonne tenue d'un scrutin exige en effet que des règles

9 Sénégal, Mali, Mauritanie, Côte d'Ivoire, Gabon, Burkina Faso, etc.

claires soient définies. Or, une loi électorale est définie pour assurer la bonne tenue du scrutin et donner corps au principe du pluralisme. Si l'effet majoritaire est généralement recherché, afin d'éviter la dispersion des voix et l'instabilité de la scène politique, il conduit fréquemment à marginaliser les « petits » prétendants et les candidats de la société civile.

Pour ce faire, des règles d'éligibilité sont définies et, parfois, des barrières sont explicitement dressées contre certains groupes d'acteurs. C'est notamment le cas à la suite d'un changement brutal de régime. Ainsi, dans un pays de l'espace francophone, les dispositions d'un texte juridique relatif à l'élection à l'Assemblée nationale constituante ont exclu de la course électorale toutes les personnes ayant occupé des fonctions gouvernementales sous l'ancien régime.

Il a également été décidé de rendre inéligible les personnes (environ 5 000) qui avaient appelé à une nouvelle candidature de l'ancien chef d'État. Si la loi organique électorale relative aux élections et aux référendums adoptée dans ce pays n'a pas repris cette restriction, d'autres dispositions sont apparues comme autant de filtres puissants et qui ont favorisé, de fait, une « restriction », fût-elle relative, du jeu politique.

Reste que l'encadrement du pluralisme débouche parfois sur une réduction drastique de ce dernier, voire sur son effacement pur et simple. On entre alors dans un refus de la concurrence électorale et dans ce qui peut s'apparenter à un déni de démocratie. Ainsi, les modalités matérielles d'organisation et d'encadrement des scrutins renvoient parfois à un mode de gestion opaque des élections par les acteurs dominants. Le premier problème est l'attitude du juge constitutionnel qui joue un rôle parfois décisif dans la validation ou l'invalidation des résultats électoraux. « *Le plus important n'est pas celui qui met le bulletin dans l'urne, mais celui qui compte les bulletins* », affirmait M. Théodore Holo, ancien président de la Cour constitutionnelle du Bénin, lors des journées des réseaux institutionnels de la Francophonie (Paris, 31 mai — 1<sup>er</sup> juin 2016). Dans certains cas, la Cour constitutionnelle soumet les politiques au droit, en prenant des décisions spectaculaires, à l'instar de la Cour constitutionnelle de transition de la République centrafricaine, qui a annulé les résultats du premier tour des élections législatives de 2015. La Haute Cour constitutionnelle de Madagascar a également fixé une feuille de route prévoyant les dates de nouvelles élections. Dans d'autres situations, c'est le politique qui impose sa logique au droit à travers, précisément, les modifications fréquentes des constitutions pour permettre à certains candidats qui ont déjà épuisé leurs droits à se représenter pour de nouveaux mandats ou pour compromettre l'éligibilité d'un adversaire politique. Il s'agit donc d'affirmer et de protéger l'indépendance du juge, afin de renforcer son intégrité face aux pressions contradictoires dont il est l'objet.

Les différentes missions électorales déployées au cours de ces dernières années par OIF ont permis de documenter, sur des cas précis, d'autres limites. Elles ont

également insisté dans leur rapport sur plusieurs enjeux transversaux. Ainsi de la régulation de l'information et des nouvelles technologies en période électorale et notamment de la nécessité de garantir un accès équitable à l'information avant, pendant et après les élections et prévoir un encadrement juridique dédié aux réseaux sociaux. De même que du principe de l'inclusivité des catégories vulnérables dans le processus électoral, en particulier, les femmes et les jeunes qui sont encore trop peu nombreux dans les assemblées représentatives et ont peu de chance de promotion au sein des partis politiques. L'OIF encourage la prise de mesures fortes pour encourager la représentation de ces catégories sociologiques dans les processus électoraux, à travers un principe de parité pour les femmes et de quotas pour les jeunes.

## C. En matière de préservation d'une vie politique apaisée, de promotion d'une culture démocratique intériorisée et de plein respect des droits de l'Homme

### **Chapitre IV.C. de la Déclaration de Bamako :**

- « *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 ;*
- *faire participer tous les partis politiques, tant de l'opposition que de la majorité, à la vie politique nationale, régionale et locale, conformément à la légalité, de manière à régler pacifiquement les conflits d'intérêts ;*
- *favoriser la participation des citoyens à la vie publique en progressant dans la mise en place d'une démocratie locale, condition essentielle de l'approfondissement de la démocratie ;*
- *prévenir, et le cas échéant régler de manière pacifique, les contentieux et les tensions entre groupes politiques et sociaux, en recherchant tout mécanisme et dispositif appropriés, comme l'aménagement d'un statut pour les anciens hauts dirigeants, sans préjudice de leur responsabilité pénale selon les normes nationales et internationales ;*
- *reconnaître la place et faciliter l'implication constante de la société civile, y compris les ONG, les médias, les autorités morales traditionnelles, pour leur permettre d'exercer, dans l'intérêt collectif, leur rôle d'acteurs d'une vie politique équilibrée ;*

- veiller au respect effectif de la liberté de la presse et assurer l'accès équitable des différentes forces politiques aux médias publics et privés, écrits et audiovisuels, selon un mode de régulation conforme aux principes démocratiques. »

#### **Chapitre IV.D. de la Déclaration de Bamako :**

- Développer l'esprit de tolérance et promouvoir la culture démocratique dans toutes ses dimensions, afin de sensibiliser, par l'éducation et la formation, les responsables publics, l'ensemble des acteurs de la vie politique et tous les citoyens aux exigences éthiques de la démocratie et des droits de l'Homme ;
- favoriser, à cet effet, l'émergence de nouveaux partenariats entre initiatives publiques et privées, mobilisant tous les acteurs engagés pour la démocratie et les droits de l'Homme ;
- ratifier les principaux instruments internationaux et régionaux relatifs aux droits de l'Homme, honorer et parfaire les engagements ainsi contractés, s'assurer de leur pleine mise en œuvre et former tous ceux qui sont chargés de leur application effective ;
- adopter en particulier, afin de lutter contre l'impunité, toutes les mesures permettant de poursuivre et sanctionner les auteurs de violations graves des droits de l'Homme, telles que prévues par plusieurs instruments juridiques internationaux et régionaux, dont le Statut de Rome portant création d'une Cour Pénale Internationale ; appeler à sa ratification rapide par le plus grand nombre ;
- créer, généraliser et renforcer les institutions nationales, consultatives ou non, de promotion des droits de l'Homme et soutenir la création dans les administrations nationales de structures consacrées aux droits de l'Homme, ainsi que l'action des défenseurs des droits de l'Homme ;
- prendre les mesures appropriées afin d'accorder le bénéfice aux membres des groupes minoritaires, qu'ils soient ethniques, philosophiques, religieux ou linguistiques, de la liberté de pratiquer ou non une religion, du droit de parler leur langue et d'avoir une vie culturelle propre ;
- veiller au respect de la dignité des personnes immigrées et à l'application des dispositions pertinentes contenues dans les instruments internationaux les concernant. »

Comme le soulignait fort opportunément le rapport 2010 sur l'état des pratiques de la démocratie, des droits et des libertés : « L'objectif d'une vie politique apaisée est une des priorités de la Francophonie dans la mise en œuvre de la Déclaration de Bamako. L'OIF a soutenu de nombreuses initiatives pour conforter l'approfondissement des expériences démocratiques des États et gouvernements membres, qui se sont appuyées sur divers leviers institutionnels.

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

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

Ainsi qu'il l'a été constaté dans les développements précédents relatifs à l'État de droit, en dépit de progrès

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

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

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

*L'une des évolutions majeures est sans nul doute la généralisation de l'institution indépendante en charge de la régulation des médias et de la liberté de communication dans l'espace francophone, et ce, indépendamment de toute frontière nord/sud ou est/ouest. Les trois quarts des pays francophones ont fait le choix de confier la régulation de ce secteur sensible politiquement à un arbitre indépendant – le quart restant ayant mis au point des mécanismes de régulation alternatifs ou étant engagés dans un tel processus. Les pays francophones ont donc résolument opté pour la dépolitisation du secteur de la communication et des médias en instituant des arbitres neutres, dont l'action doit être guidée par la recherche et la protection de l'intérêt général dans ces domaines. »<sup>10</sup>*

Les actions menées durant ces dernières années n'ont pas dérogé à ces ambitions qui, au-delà d'une approche institutionnelle et représentative de la construction démocratique, mettent l'accent sur la responsabilité première et la volonté des acteurs d'identifier et de valoriser les mécanismes propres à établir ou restaurer la confiance entre eux ; ou encore à prévenir et à régler le cas échéant des tensions. Et ce, en puisant dans les ressorts historiques, sociaux et culturels qui leur sont communs.

À cet effet, la Déclaration de Bamako a pointé un certain nombre de précautions vertueuses méritant, au vu de l'expérience, d'être prises en considération pour étayer les initiatives à l'œuvre. Il en va ainsi de la recherche du consensus, du principe de la participation la plus large possible — principe d'inclusivité — au projet collectif de groupes politiques et sociaux différenciés que sont les partis politiques, mais aussi la société civile, y compris les ONG, les médias et les autorités traditionnelles, ainsi que les citoyens, impliqués en particulier dans une démocratie locale vivante ; ou encore de la pratique, du dialogue à tous les niveaux, organisant autant de cadres de concertations nécessaires à l'exercice d'une démocratie apaisée.

Nombre de passages du présent rapport traduisent la dynamique foisonnante générée à cet égard dans les pays francophones, ainsi que les efforts déployés par l'Organisation pour encourager, en facilitant les échanges de textes et de pratiques utiles et en rappel-

<sup>10</sup> « Rapport sur l'état des pratiques de la démocratie, des droits et des libertés dans l'espace francophone 2000 • 2010, Bamako, dix ans »

lant les principes consignés dans ses instruments normatifs, à la généralisation de telles balises ou de cadres durables de régulation et de concertation. Qu'il s'agisse des modalités d'adoption des textes fondamentaux ou de ceux encadrant la vie politique, des règles démocratiques qui doivent prévaloir pour les élections, de la mise en place des processus de transitions, justice, vérité et réconciliation comme forme de traitement du passé et de reconstruction d'un dialogue constructif au service d'une réconciliation nationale et des aspirations à la démocratie et aux libertés, ou encore des processus de médiation entrepris par les protagonistes nationaux avec l'appui de la communauté internationale. Toutes ces technologies institutionnelles sont développées dans de nombreux passages de ce rapport, signifiant par là même que les processus démocratiques ne peuvent être appréhendés que dans une démarche holistique et intégrée.

De même, le rapport rend compte de la mobilisation de l'OIF pour faire mieux prospérer la place des femmes et des jeunes à toutes les étapes et à tous les niveaux de la vie démocratique, depuis l'inscription sur les listes électorales jusqu'à leur participation aux parlements, mais aussi dans le cours des processus de prévention et de règlement des crises et des conflits, ainsi qu'au sein des structures de maintien de la paix.

En matière des droits de l'Homme, la période couverte par le présent rapport est, notamment, marquée par l'ouverture, en mai 2017, du 3<sup>e</sup> cycle de l'examen périodique universel (EPU), ce mécanisme particulier d'évaluation des États par les pairs et par la société civile nationale et internationale, en matière des droits de l'Homme, dans chacun des 193 États membres des Nations unies. Mécanisme phare du Conseil des droits de l'Homme des Nations unies, l'EPU a pour principaux objectifs « l'amélioration de la situation des droits de l'Homme sur le terrain », « le respect par l'État de ses obligations et engagements en matière de droits de » et « le renforcement des capacités de l'État » au moyen, si nécessaire, d'une assistance technique. Il est, par ailleurs, à rappeler que, contrairement aux mécanismes classiques de sauvegarde des droits de l'Homme, l'EPU présente cette particularité que, visant à établir un état des lieux des moyens mis en œuvre par chaque État pour maintenir et améliorer la situation des droits de l'Homme sur son territoire et à traiter des violations de ces droits, il ne présente aucun caractère de contrainte ni de sanction.

L'EPU fonctionne de manière cyclique sur une périodicité de quatre années et demie. Le cycle inaugural s'est déroulé entre 2008 et 2011, suivi d'un deuxième cycle entre 2012 et 2016. Le troisième cycle, qui a débuté en mai 2017, doit courir de 2017 à 2021. Dès la création du mécanisme de l'EPU par la Résolution 60/251 de l'Assemblée générale des Nations unies, le 15 mars 2006, l'OIF s'est investie pour accompagner les États membres dans la réalisation d'un exercice inédit, dans le cadre d'un partenariat stratégique avec le Haut-Commissariat des Nations unies pour les droits de l'Homme. Dans cet élan, deux outils ont été développés :

- la tenue, de manière périodique, d'un séminaire d'échanges, de réflexion et de concertation entre les États membres et les autres partenaires pour une mise en œuvre effective et efficiente des mécanismes de l'EPU. Quatre séminaires ont été tenus au Maroc en 2008 et 2010, en Tunisie en 2011 et en Moldavie en 2014 ;
- l'élaboration d'un « Guide pratique sur le plan de mise en œuvre des recommandations et des engagements issus de l'EPU », en 2013, afin d'accompagner les États membres dans l'appropriation du mécanisme de l'EPU.

Sur la lancée de la dynamique vertueuse que ces instruments ont générée, le partenariat entre l'OIF et le Haut-Commissariat des Nations-Unies pour les droits de l'Homme a été renouvelé. Les deux instruments ont été repris et améliorés en tenant compte des nouveaux enjeux propres au troisième cycle de l'EPU, notamment celui de la mise en œuvre des recommandations des cycles précédents.

Parmi les acteurs de l'EPU, les institutions nationales des droits de l'Homme (INDH), dont la création est recommandée par la Déclaration de Bamako (Chapitre IV. D. 23), se voient confier un rôle essentiel dans la promotion et le suivi des normes et de la législation des droits de l'Homme au niveau de chaque pays. Elles doivent être effectivement mises en place dans les pays membres de la Francophonie au regard de leur rôle essentiel dans la promotion et la protection des droits de l'Homme, tant au niveau régional, national, qu'international. Elles doivent bénéficier à cet effet d'une réelle garantie d'indépendance pour la mise en œuvre des missions qui leur sont confiées au plus près des populations.

## 1. Le rôle essentiel des Institutions nationales des droits de l'Homme (INDH) dans la promotion et la protection des droits et des libertés

Pour mener à bien leur mission, les INDH sont tenues de réunir les critères formulés par les Principes de Paris adoptés en 1993 par l'Assemblée générale des Nations unies. Ces principes consacrent l'indépendance de l'institution, son pluralisme, un mandat aussi large que possible, et son autonomie financière.

Les INDH sont rassemblées au sein de l'Alliance globale des INDH (GANHRI) du monde entier et réparties en quatre groupes régionaux (Afrique, Amériques, Asie, Europe). La GANHRI, dont le secrétariat est assuré par le Haut-commissariat des Nations unies aux droits de l'Homme, prévoit en son sein un sous-comité d'accréditation (SCA) qui évalue les INDH au regard de leur conformité aux Principes de Paris.

L'accréditation est un examen qui s'effectue par les pairs tous les cinq ans, et permet aux INDH d'être évaluées périodiquement en fonction de leur conformité aux Principes de Paris. À l'issue de l'examen, le SCA octroie un

statut (A : pleinement conforme aux Principes de Paris, B : partiellement conforme) et formule des recommandations et des points d'amélioration dont l'INDH peut se saisir jusqu'à sa ré-accréditation. Si des circonstances particulières l'exigent, un examen d'accréditation peut être prévu.

En tout état de cause, l'accréditation n'est pas une fin en soi mais un processus qui implique que l'INDH fasse des progrès constants et améliore son action dans la promotion et la protection des droits de l'Homme au niveau national.

L'octroi du statut pour l'INDH constitue un réel indicateur du respect de l'État de droit dans un pays et parfois même de démocratie. Si l'INDH se voit reconnaître le statut A, cela signifie que l'institution est indépendante et qu'elle est en mesure de prendre des positions qui peuvent être critiquées à l'égard du gouvernement, y compris sur les violations des droits de l'Homme les plus graves et sensibles politiquement. En revanche, dans certains cas où la situation sociale ou politique est complexe, certaines institutions ont vu leurs membres démis et remplacés, leur budget diminué par les autorités, afin de limiter leur action. Il est donc important pour les gouvernements d'encourager leur INDH en lui fournissant les moyens d'accomplir son mandat. C'est un réel indicateur de détermination d'un gouvernement qui promeut la démocratie et réalise ainsi sa mission de protection des droits de l'Homme.

Certains États expriment des réserves à l'encontre des INDH, et ce, pour plusieurs raisons. Ces critiques naissent parfois de la méconnaissance du rôle de l'institution. Il existe, en effet, une réelle difficulté à appréhender la nature et le mandat d'une INDH qui doit à la fois concilier son travail indépendant sur la situation nationale des droits de l'Homme, jouer un rôle de conseil du gouvernement pour toute question relative aux droits de l'Homme, et assurer le relais entre les organisations de la société civile et le gouvernement. Dans d'autres circonstances, l'État accueille avec réticence les critiques formulées par l'INDH, notamment dans ses rapports nationaux aux comités conventionnels du Haut-Commissariat des Nations unies aux droits de l'Homme.

Véritable baromètre du respect des droits de l'Homme, une INDH forte est un signe révélateur de l'existence d'un espace démocratique d'un État. En laissant agir l'INDH et en lui donnant les moyens d'accomplir sa mission, le gouvernement assoit sa légitimité et son engagement en faveur des droits de l'Homme. Face à ces constats, l'OIF a mis en place un programme visant à renforcer l'appui aux INDH et à inciter à leur généralisation au sein des pays francophones. Cette action découle de la Déclaration de Bamako, adoptée le 3 novembre 2000<sup>11</sup>, et vise à mettre en place ou à renforcer les cadres législatifs des INDH dans la perspective de leur mise en conformité

<sup>11</sup> La Déclaration et le programme d'action de Bamako, adoptés le 3 novembre 2000, prévoient de « créer, généraliser et renforcer les institutions nationales, consultatives ou non, de promotion des droits de l'Homme et soutenir la création dans les administrations nationales de structures consacrées aux droits de l'Homme (...) ».

avec les Principes de Paris et d'améliorer le fonctionnement et le renforcement des capacités des INDH dans l'exercice de leur mandat, en vue d'augmenter l'impact de leurs activités et d'assurer une meilleure compréhension de son rôle.

Le soutien apporté par les organisations internationales (Nations unies, Commonwealth, OIF) a permis d'obtenir des avancées significatives. Ainsi, le nombre d'INDH mises en place a augmenté (voir le graphique), et les INDH francophones sont également concernées par cette tendance, mais dans une moindre mesure. Les INDH francophones de statut A sont moins nombreuses et, au sein de l'AFCONDH, sont au nombre de 13.

Il est toutefois intéressant de constater qu'au niveau mondial le nombre d'INDH de statut « A » a augmenté et s'élève à 77 en 2018. À titre de comparaison, il y en avait 20 en 1999.

Il faut noter également que si les INDH francophones de statut A ne sont pas nombreuses, les lois qui les créent sont conformes aux Principes de Paris. C'est le cas de plusieurs pays de l'espace francophone. Cela ne signifie cependant pas que les INDH soient conformes dans la pratique aux Principes de Paris.

Enfin, l'interaction avec les mécanismes internationaux, qui requiert une certaine technicité, connaît une véritable progression. Cette interaction s'apprécie en termes de présentation de rapports parallèles à l'examen périodique universel, aux organes de traités des Nations unies, de collaboration avec les procédures spéciales.

En dépit de ces progrès, les INDH sont confrontées à des défis et des obstacles considérables. Les INDH rencontrent des difficultés récurrentes pour remplir pleinement leur mandat. Il s'agit principalement des garanties d'indépendance, qui s'apprécient notamment au regard du processus de nomination et du pluralisme de ses membres, et au regard de l'exigence d'un financement adéquat.

Premièrement, s'agissant de la nomination des membres qui peut s'avérer hautement politique, il est nécessaire de préparer le processus de sélection avec rigueur en assurant une diffusion ample des postes, d'établir des critères clairs et uniformes, un processus participatif ou des consultations. Il est d'ailleurs recommandé que le processus de sélection ou de désignation soit consacré dans un règlement ou une directive administrative. L'importance du pluralisme des membres est systématiquement rappelée comme une garantie à l'indépendance de l'institution.

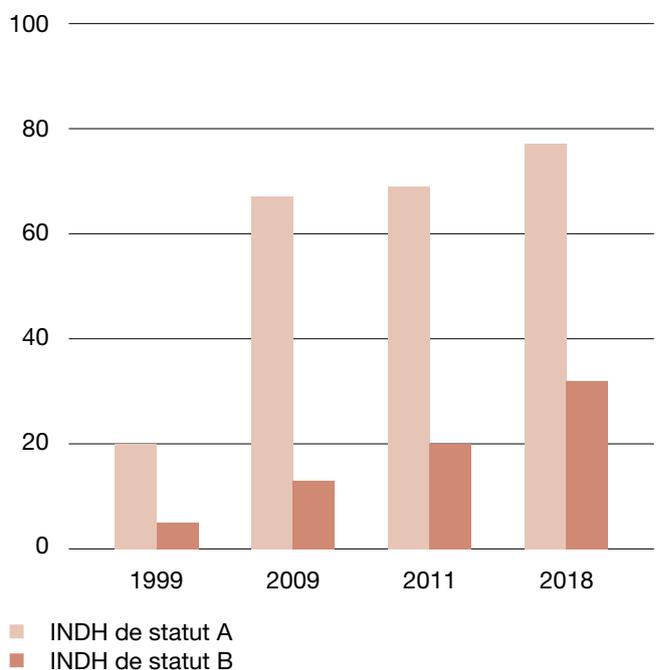
Deuxièmement, la question du financement adéquat s'interprète en fonction du contexte économique, politique et social d'un pays. Cette question fait l'objet de fortes préoccupations des INDH lors de la préparation de l'accréditation. Ce budget est évalué en fonction de plusieurs critères. Dans l'interprétation donnée par le SCA, il est important que l'essentiel des fonds provienne de l'État (sur une ligne budgétaire distincte), même si l'INDH perçoit également des fonds de donateurs ex-

ternes. Le montant doit aussi être suffisant pour garantir l'indépendance de l'institution, et ces fonds doivent permettre à l'INDH « de décider librement de ses priorités et de ses activités » et d'adapter ses installations pour les rendre accessibles.

D'autres garanties pour l'indépendance de l'Institution peuvent être apportées (budget, nomination et révocation des membres, présence de membres du gouvernement [même sans droit de vote], pluralisme dans les membres, immunité de fonction, mandat large...).

Ce processus d'accréditation, bien que susceptible de soulever des critiques parce qu'il s'effectue par les pairs, encourage de façon constante à la mise en place d'INDH fortes et indépendantes. Il encourage l'INDH à répondre aux besoins des populations, à conseiller le gouvernement pour mieux respecter et protéger les droits de l'Homme.

Certaines perspectives qui se dégagent peuvent également être préoccupantes. Certains États ont tendance à confier aux INDH la responsabilité d'assumer les fonctions de mécanismes nationaux de prévention de la torture (voir les nouvelles lois). Des INDH se voient également conférer des mandats sur les personnes en situation de handicap, la procédure de plainte pour les enfants ou encore sur la traite des êtres humains. Sans augmentation du budget alloué aux INDH, le risque est réel de voir cet élargissement des mandats aboutir à un affaiblissement de l'action de ces organes.



## 2. Le Guide interactif. L'Examen périodique universel : Relever les défis du 3<sup>e</sup> cycle

Ce guide est élaboré en 2017, succédant à une précédente version de 2013. Il n'en constitue pas pour autant

une simple version actualisée du guide de 2013. Dans l'esprit, il est conçu pour aider les États appartenant à l'espace francophone à affronter les différentes étapes de l'EPU, lors des sessions de celui-ci : la préparation du rapport national ; l'examen par les États pairs lors des sessions à Genève ; la planification et l'évaluation de la mise en œuvre des recommandations ; et la préparation du rapport à mi-parcours. Il met en lumière les espaces de dialogue que crée le mécanisme de l'EPU au niveau international et national, y compris avec les institutions nationales de promotion et de protection des droits de l'Homme et la société civile.

Le guide de 2017, constitué par cinq livrets, se nourrit de l'expérience de l'usage qui a été fait du guide de 2013, ainsi que des enseignements tirés des débats qui ont animé le 4e séminaire francophone sur l'EPU organisé en Moldavie en avril 2014, et ceux de la vingtaine de missions d'accompagnement à l'EPU menées par l'OIF à la demande de ses États membres.

Le guide est mis à la disposition des autorités des États, mais aussi à celle des parties prenantes au processus d'évaluation : institutions nationales des droits de l'Homme (INDH) ; organisations internationales, organisations internationales non gouvernementales ; organisations de la société civile. Il s'inscrit, en outre, dans une complémentarité avec d'autres publications relatives à l'EPU éditées par le Haut-Commissariat des Nations unies aux droits de l'Homme ou par des organisations non gouvernementales, telles qu'UPR Info, dont « la société civile à l'EPU. Guide complet d'engagement à l'EPU » de 2017.

Vade-mecum pratique, le Guide interactif, à l'exemple de celui de 2013, devrait être d'une aide capitale pour tous les acteurs de l'EPU, aussi bien dans l'élaboration de leurs rapports respectifs, que dans la fabrication des plans de mise en œuvre et de suivi pour la réalisation concertée des recommandations qui en procéderont.

### **3. Le Cinquième Séminaire francophone sur l'Examen périodique universel, tenu à Dakar les 25 et 26 juillet 2018**

Dans le cadre du partenariat privilégié qu'ils ont établi, le Haut-Commissariat des Nations unies aux droits de l'Homme et l'OIF organisent, depuis 2008, et sur une base régulière, des séminaires d'échanges, de réflexion et de concertation entre les États et les autres partenaires pour une mise en œuvre effective du mécanisme de l'EPU. Lors des précédents cycles, quatre séminaires francophones ont eu lieu, en coopération avec les États hôtes. Ce fut le cas au Maroc en 2008 et 2010, en Tunisie en 2011, et en Moldavie en 2014.

À l'entame du 3e cycle de l'EPU, un cinquième séminaire francophone sur celui-ci s'est tenu à Dakar les 25 et 26 juillet 2018. Il a tout d'abord permis de faire une pré-

sentation du nouveau guide interactif ; mais il a surtout été un moment privilégié pour permettre aux acteurs de l'EPU dans l'espace francophone :

- « *d'échanger sur les mécanismes internationaux et régionaux des droits de l'Homme dans le contexte de suivi des recommandations de l'EPU ;*
- *de partager des expériences et de bonnes pratiques en matière de préparation des États au passage à l'EPU et de mise en œuvre effective des recommandations de l'EPU ;*
- *de faciliter les actions de suivi avant et après le passage des États à l'EPU ;*
- *de renforcer la coopération entre les parlements, les institutions nationales des droits de l'Homme (INDH), la société civile et les mécanismes régionaux de protection des droits de l'Homme dans le processus de l'EPU ;*
- *d'analyser les synergies possibles, avec les objectifs de développement durable et les indicateurs de droits de l'Homme afin d'harmoniser les efforts en matière de droits de l'Homme et de développement dans le cadre de l'EPU. »*

## **4. Quelques enseignements tirés des premiers examens périodiques universels à l'endroit des États appartenant à l'espace francophone (2017-2018)**

Depuis l'entame du 3<sup>e</sup> cycle de l'EPU, en mai 2017, le Conseil des droits de l'Homme a tenu quatre sessions de l'EPU. Conformément à la résolution A/HRC/5/21 relative à la mise en place des institutions du Conseil des droits de l'Homme, que celui-ci a adopté lors de sa première réunion, le 18 juin 2007, il est prévu que le groupe de travail sur l'examen périodique universel tiendra trois sessions (janvier/février, avril/mai et octobre/novembre) de deux semaines par an. Lors de chaque session, 16 pays seront examinés, soit 48 pays par an. Cela signifie que chaque État membre des Nations unies fait l'objet d'un examen tous les quatre ou cinq ans.

Pendant les quatre sessions de l'EPU qui se sont tenues depuis le 1<sup>er</sup> mai 2017, 23 États appartenant à l'espace francophone ont fait l'objet d'un EPU. Parmi ceux-ci, 15 sont des États « membres de plein droit » de la Francophonie, 7 sont des États observateurs et 1 est un État associé.

Dans le déroulement du processus de l'EPU pour les sessions concernées, il est à distinguer la participation des « parties prenantes » de celle des États pairs. Les « parties prenantes » constituées par la société civile nationale (l'institution nationale des droits de l'Homme de l'État concerné et les organisations de la société civile) et internationale (organisations internationales et organisations internationales non gouvernementales) interviennent par le biais des « communications ». Celles-ci sont des contributions écrites contenant des informations sur la situation des droits de l'Homme de l'État

examiné, ainsi que les principaux sujets de préoccupation en matière de droits de l'Homme qui s'y posent. L'intervention des États dans « le dialogue interactif » établi entre l'État concerné et ses pairs est effectuée par le truchement de « déclarations » et de « recommandations ».

Le tableau de l'évaluation périodique universelle des États appartenant à l'espace francophone pour la période de 2017-2018, proposé ci-après, révèle les caractères disparates et variables des « communications » et des « déclarations » selon les États sous examen. En moyenne, les États appartenant à l'espace franco-

phone suscitent 20 communications de la part des parties prenantes. L'intervention des États est plus fournie, tout en étant très variée. En moyenne, pour l'examen de chaque État, 79 autres États interviennent en émettant des « déclarations » ou des « recommandations », lesquelles constituent autant d'interpellations. Concernant les États francophones, l'amplitude la plus importante va de 25 à 115 délégations. La corrélation entre le nombre élevé d'interventions de délégations et la « maturité de la démocratie » interpelle, appelant une analyse longitudinale plus approfondie pour identifier les ressorts intimes d'un tel phénomène.

### L'Évaluation périodique universelle des États appartenant à l'espace francophone 2017-2018

Date limite de dépôt du rapport national	27 <sup>e</sup> Session (1 <sup>er</sup> -12 mai 2017)	28 <sup>e</sup> Session (6-17 novembre 2017)	29 <sup>e</sup> Session (15-26 janvier 2018)	30 <sup>e</sup> Session (7-18 mai 2018)
	03 février 2017	07 août 2017	20 octobre 2017	09 février 2018
	<p><b>Maroc (1)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- <i>Rapport national</i> : A/HRC/WG.6/27/MAR/1</li> <li>- <i>Compilation des renseignements figurant dans d'autres documents pertinents des Nations unies</i> : A/HRC/WG.6/27/MAR/2 ;</li> <li>- <i>Communications des Parties prenantes (INDH, Organisations internationales, OING, OSC)</i> : 41 communications, A/HRC/WG.6/27/MAR/3</li> <li>- <i>Examen du Maroc</i> : 2 mai 2017 ;</li> <li>- <i>Rapport du Groupe de travail</i> : 5 mai 2017, A/HRC/36/6</li> <li>- <i>Observations sur les conclusions et/ou recommandations, engagements et réponses de l'État examiné</i> : 5 septembre 2017. 191 recommandations acceptées sur 244 présentées par 25 délégations. 11 recommandations partiellement rejetées et 26 totalement. A/HRC/36/6/Add.1 ;</li> <li>- <i>Décision du CDH</i> du 21 septembre 2017 : A/HRC/DEC/36/104.</li> </ul>	<p><b>Argentine (3)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- <i>Rapport national</i> : A/HRC/WG.6/28/ARG/1;</li> <li>- <i>Compilation des renseignements figurant dans d'autres documents pertinents des Nations unies</i> : A/HRC/WG.6/28/ARG/2</li> <li>- <i>Communications des Parties prenantes (INDH, Organisations internationales, OING, OSC)</i> : 36 communications, A/HRC/WG.6/28/ARG/3</li> <li>- <i>Examen de l'Argentine</i> : 6 novembre 2017;</li> <li>- <i>Rapport du Groupe de travail</i> : 10 novembre 2017, A/HRC/37/5 ;</li> <li>- <i>Observations sur les conclusions et/ou recommandations, engagements et réponses de l'État examiné</i> : 175 recommandations acceptées sur 188 présentées par 79 délégations. L'Argentine « prend note » de 13 autres recommandations, A/HRC/37/5/Add.1 ;</li> <li>- <i>Décision du CDH</i> du 15 mars 2018, A/HRC/DEC/37/102.</li> </ul>	<p><b>Burundi (1)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- <i>Rapport national</i> : A/HRC/WG.6/29/BDI/1 ;</li> <li>- <i>Compilation des renseignements figurant dans d'autres documents pertinents des Nations unies</i> : A/HRC/WG.6/29/BDI/2 ;</li> <li>- <i>Communications des Parties prenantes (Organisations internationales, OING, OSC)</i> : 17 communications : A/HRC/WG.6/29/BDI/3 ;</li> <li>- <i>Examen du Burundi</i> : 18 janvier 2018 ;</li> <li>- <i>Rapport du Groupe de travail</i> : 23 janvier 2018, A/HRC/38/10 ; A/HRC/WG.6/29/BDI/3 ;</li> <li>- <i>Observations sur les conclusions et/ou recommandations, engagements et réponses de l'État examiné</i> : 116 recommandations acceptées sur 242 présentées par 96 délégations ; le Burundi « prend note » de 126 recommandations. A/HRC/38/10/Add.1;</li> <li>- <i>Décision du CDH</i> : 28 juin 2018, A/HRC/DEC/38/107.</li> </ul>	<p><b>Burkina Faso (1)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- <i>Rapport national</i> : A/HRC/WG.6/30/BFA/1</li> <li>- <i>Compilation des renseignements figurant dans d'autres documents pertinents des Nations unies</i> : A/HRC/WG.6/30/BFA/2 ;</li> <li>- <i>Communications des Parties prenantes (Organisations internationales, OING, OSC)</i> : 13 communications A/HRC/WG.6/30/BFA/3 ;</li> <li>- <i>Examen du Burkina Faso</i> : 7 mai 2018 ;</li> <li>- <i>Rapport du Groupe de travail</i> : 11 mai 2018, A/HRC/WG.6/30/BFA/4 ;</li> <li>- <i>Observations sur les conclusions et/ou recommandations, engagements et réponses de l'État examiné</i> : 163 recommandations acceptées sur 204 présentées par 87 délégations, le Burkina-Faso « prend note » de 8 recommandations, et se réserve d'apporter une réponse à 33 recommandations lors de la 39<sup>e</sup> session du CDH (10-28 septembre 2018) ;</li> <li>- <i>Décision du CDH</i> : adoption prévue lors de la 39<sup>e</sup> session du CDH (10-28 septembre 2018) ;</li> </ul>

Date limite de dépôt du rapport national	27 <sup>e</sup> Session (1 <sup>er</sup> -12 mai 2017)	28 <sup>e</sup> Session (6-17 novembre 2017)	29 <sup>e</sup> Session (15-26 janvier 2018)	30 <sup>e</sup> Session (7-18 mai 2018)
	03 février 2017	07 août 2017	20 octobre 2017	09 février 2018
	<p><b>Pologne (3)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- <i>Rapport national</i> : A/HRC/WG.6/27/POL/1* ;</li> <li>- <i>Compilation des renseignements figurant dans d'autres documents pertinents des Nations unies</i> : A/HRC/WG.6/27/POL/2</li> <li>- <i>Communications des Parties prenantes (INDH, OING, OSC)</i> : 18 communications, A/HRC/WG.6/27/POL/3 ;</li> <li>- <i>Examen de la Pologne</i> : 9 mai 2017 ;</li> <li>- <i>Rapport du Groupe de travail</i> : 11 mai 2017, A/HRC/36/14 ;</li> <li>- <i>Observations sur les conclusions et/ou recommandations, engagements et réponses de l'État examiné</i> : 146 recommandations acceptées sur 185 présentées par 72 délégations, 9 recommandations acceptées partiellement, 19 non acceptées, la Pologne « prend note » de 10 recommandations : A/HRC/36/14/Add.1 ;</li> <li>- <i>Décision du CDH</i> du 22 septembre 2017, A/HRC/DEC/36/112.</li> </ul>	<p><b>Bénin (1)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- <i>Rapport national</i> : A/HRC/WG.6/28/BEN/1</li> <li>- <i>Compilation des renseignements figurant dans d'autres documents pertinents des Nations unies</i> : A/HRC/WG.6/28/BEN/2 ;</li> <li>- <i>Communications des Parties prenantes (OING, OSC)</i> : 9 communications ; A/HRC/WG.6/28/BEN/2 ;</li> <li>- <i>Examen du Bénin</i> : 10 novembre 2017 ;</li> <li>- <i>Rapport du Groupe de travail</i> : 14 novembre 2017, A/HRC/37/10 ;</li> <li>- <i>Observations sur les conclusions et/ou recommandations, engagements et réponses de l'État examiné</i> : 191 recommandations acceptées sur 198 présentées par 82 délégations ; le Bénin « prend note » de 7 recommandations ; A/HRC/37/10/Add.1 ;</li> <li>- <i>Décision du CDH</i> du 19 mars 2018, A/HRC/DEC/37/109.</li> </ul>	<p><b>Emirats Arabes Unis (3)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- <i>Rapport national</i> : A/HRC/WG.6/29/ARE/1 ;</li> <li>- <i>Compilation des renseignements figurant dans d'autres documents pertinents des Nations unies</i> : A/HRC/WG.6/29/ARE/2 ;</li> <li>- <i>Communications des Parties prenantes (OING, OSC)</i> : 19 communications, A/HRC/WG.6/29/ARE/3 ;</li> <li>- <i>Examen des Emirats Arabes Unis</i> : 22 janvier 2018 ;</li> <li>- <i>Rapport du Groupe de travail</i> : 25 janvier 2018, A/HRC/38/14 ;</li> <li>- <i>Observations sur les conclusions et/ou recommandations, engagements et réponses de l'État examiné</i> : 132 recommandations acceptées sur 230 présentées par 97 délégations. Les Emirats Arabes Unis « prennent note » des 98 autres recommandations ; A/HRC/38/14/Add.1 ;</li> <li>- <i>Décision du CDH</i> : 29 juin 2018, A/HRC/DEC/38/111.</li> </ul>	<p><b>Cap-Vert (1)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- <i>Rapport national</i> : A/HRC/WG.6/30/CPV/1 ;</li> <li>- <i>Compilation des renseignements figurant dans d'autres documents pertinents des Nations unies</i> : A/HRC/WG.6/30/CPV/2 ;</li> <li>- <i>Communications des Parties prenantes (Organisations internationales, OING, OSC)</i> : 1 communication. A/HRC/WG.6/30/CPV/3 ;</li> <li>- <i>Examen du Cap-Vert</i> : 8 mai 2018 ;</li> <li>- <i>Rapport du Groupe de travail</i> : 11 mai 2018, A/HRC/39/5 ;</li> <li>- <i>Observations sur les conclusions et/ou recommandations, engagements et réponses de l'État examiné</i> : 159 recommandations présentées par 70 délégations, auxquelles le Cap-Vert se réserve d'apporter une réponse lors de la 39<sup>e</sup> session du CDH (10-28 septembre 2018) ; A/HRC/39/5/Add.1 ;</li> <li>- <i>Décision du CDH</i> : adoption prévue lors de la 39<sup>e</sup> session du CDH (10-28 septembre 2018)</li> </ul>

Date limite de dépôt du rapport national	27 <sup>e</sup> Session (1 <sup>er</sup> -12 mai 2017)	28 <sup>e</sup> Session (6-17 novembre 2017)	29 <sup>e</sup> Session (15-26 janvier 2018)	30 <sup>e</sup> Session (7-18 mai 2018)
	03 février 2017	07 août 2017	20 octobre 2017	09 février 2018
	<p><b>Tunisie (1)</b></p> <p>- <i>Rapport national</i> : A/HRC/WG.6/27/TUN/1</p> <p>- <i>Compilation des renseignements figurant dans d'autres documents pertinents des Nations unies</i> : A/HRC/WG.6/27/TUN/2;</p> <p>- <i>Communications des Parties prenantes (INDH, OING, OSC)</i> : 23 communications, A/HRC/WG.6/27/TUN/3</p> <p>- <i>Examen de la Tunisie</i> : 2 mai 2017 ;</p> <p>- <i>Rapport du Groupe de travail</i> : 5 mai 2017, A/HRC/36/5 ;</p> <p>- <i>Observations sur les conclusions et/ou recommandations, engagements et réponses de l'État examiné</i> : 189 recommandations acceptées sur 248 présentées par 18 délégations. La Tunisie « prend note » de 59 recommandations, A/HRC/36/5/Add.1. 7 ;</p> <p>- <i>Décision du CDH</i> du 21 septembre 2017, A/HRC/DEC/36/103.</p>	<p><b>Gabon (1)</b></p> <p>- <i>Rapport national</i> : A/HRC/WG.6/28/GAB/1 ;</p> <p>- <i>Compilation des renseignements figurant dans d'autres documents pertinents des Nations unies</i> : A/HRC/WG.6/28/GAB/2 ;</p> <p>- <i>Communications des Parties prenantes (OING, OSC)</i> : 3 communications, A/HRC/WG.6/28/GAB/3 ;</p> <p>- <i>Examen du Gabon</i> : 7 novembre 2017 ;</p> <p>- <i>Rapport du Groupe de travail</i> : 10 novembre 2017, A/HRC/37/6 ;</p> <p>- <i>Observations sur les conclusions et/ou recommandations, engagements et réponses de l'État examiné</i> : 143 recommandations acceptées sur 166 présentées par 73 délégations, le Gabon « prend note » de 23 recommandations, A/HRC/37/6/Add.1 ;</p> <p>- <i>Décision du CDH</i> du 15 mars 2018, A/HRC/DEC/37/103</p>	<p><b>France (1)</b></p> <p>- <i>Rapport national</i> : A/HRC/WG.6/29/FRA/1 ;</p> <p>- <i>Compilation des renseignements figurant dans d'autres documents pertinents des Nations unies</i> : A/HRC/WG.6/29/FRA/2 ;</p> <p>- <i>Communications des Parties prenantes (INDH, OING, OSC)</i> : 44 communications, A/HRC/WG.6/29/FRA/3 ;</p> <p>- <i>Examen de la France</i> : 15 janvier 2018 ;</p> <p>- <i>Rapport du Groupe de travail</i> : 19 janvier 2018, A/HRC/38/14 ;</p> <p>- <i>Observations sur les conclusions et/ou recommandations, engagements et réponses de l'État examiné</i> : 238 recommandations acceptées, dont 34 en partie, sur 297 présentées par 115 délégations, la France « prend note » de 25 recommandations, A/HRC/38/14/Add.1</p> <p>- <i>Décision du CDH</i> : 28 juin 2018, A/HRC/DEC/38/101</p>	<p><b>Djibouti (1)</b></p> <p>- <i>Rapport national</i> : A/HRC/WG.6/30/DJI/1 ;</p> <p>- <i>Compilation des renseignements figurant dans d'autres documents pertinents des Nations unies</i> : A/HRC/WG.6/30/DJI/2 ;</p> <p>- <i>Communications des Parties prenantes (Organisations internationales, OING, OSC)</i> : 7 communications, A/HRC/WG.6/30/DJI/3 ;</p> <p>- <i>Examen de Djibouti</i> : 10 mai 2018 ;</p> <p>- <i>Rapport du Groupe de travail</i> : 15 mai 2018, A/HRC/39/10 ;</p> <p>- <i>Observations sur les conclusions et/ou recommandations, engagements et réponses de l'État examiné</i> : 203 recommandations présentées par 91 délégations, auxquelles le Cap-Vert se réserve d'apporter une réponse lors de la 39<sup>e</sup> session du CDH (10-28 septembre 2018) A/HRC/39/10/Add.1</p> <p>- <i>Décision du CDH</i> : adoption prévue lors de la 39<sup>e</sup> session du CDH (10-28 septembre 2018).</p>

Date limite de dépôt du rapport national	27 <sup>e</sup> Session (1 <sup>er</sup> -12 mai 2017)	28 <sup>e</sup> Session (6-17 novembre 2017)	29 <sup>e</sup> Session (15-26 janvier 2018)	30 <sup>e</sup> Session (7-18 mai 2018)
	03 février 2017	07 août 2017	20 octobre 2017	09 février 2018
		<p><b>Ghana (2)</b></p> <p>- <i>Rapport national</i> : A/HRC/WG.6/28/GHA/1</p> <p>- <i>Compilation des renseignements figurant dans d'autres documents pertinents des Nations unies</i> : A/HRC/WG.6/28/GHA/2 ;</p> <p>- <i>Communications des Parties prenantes (Organisations internationales, OING, OSC)</i> : 24 communications, A/HRC/WG.6/28/GHA/3</p> <p>- <i>Examen du Ghana</i> : 7 novembre 2017 ;</p> <p>- <i>Rapport du Groupe de travail</i> : 10 novembre 2017, A/HRC/37/7 ;</p> <p>- <i>Observations sur les conclusions et/ou recommandations, engagements et réponses de l'État examiné</i> : 214 recommandations acceptées sur 241 présentées par 98 délégations, le Ghana « prend note » de 27 recommandations ; A/HRC/37/7/Add.1 ;</p> <p>- <i>Décision du CDH</i> du 15 mars 2018, A/HRC/DEC/37/104.</p>	<p><b>Luxembourg (1)</b></p> <p>- <i>Rapport national</i> : A/HRC/WG.6/29/LUX/1 ;</p> <p>- <i>Compilation des renseignements figurant dans d'autres documents pertinents des Nations unies</i> : A/HRC/WG.6/29/LUX/2 ;</p> <p>- <i>Communications des Parties prenantes (INDH, Organisations internationales, OING, OSC)</i> : 8 communications, A/HRC/WG.6/29/LUX/3 ;</p> <p>- <i>Examen de la France</i> : 18 janvier 2018 ;</p> <p>- <i>Rapport du Groupe de travail</i> : 23 janvier 2018, A/HRC/38/11 ;</p> <p>- <i>Observations sur les conclusions et/ou recommandations, engagements et réponses de l'État examiné</i> : 135 recommandations acceptées sur 149 présentées par 69 délégations ; le Luxembourg « prend note » de 14 recommandations ;</p> <p>- <i>Décision du CDH</i> : 29 juin 2018, A/HRC/DEC/38/108.</p>	<p><b>Canada (1)</b></p> <p>- <i>Rapport national</i> : A/HRC/WG.6/30/CAN/1 ;</p> <p>- <i>Compilation des renseignements figurant dans d'autres documents pertinents des Nations unies</i> : A/HRC/WG.6/30/CAN/2 ;</p> <p>- <i>Communications des Parties prenantes (INDH, Organisations internationales, OING, OSC)</i> : 44 communications, A/HRC/WG.6/30/CAN/3 ;</p> <p>- <i>Examen du Canada</i> : 11 mai 2018 ;</p> <p>- <i>Rapport du Groupe de travail</i> : 15 mai 2018, A/HRC/39/11 ;</p> <p>- <i>Observations sur les conclusions et/ou recommandations, engagements et réponses de l'État examiné</i> : 275 recommandations présentées par 107 délégations, auxquelles le Canada, qui en a déjà acceptées 10, se réserve d'apporter une réponse lors de la 39<sup>e</sup> session du CDH (10-28 septembre 2018) ;</p> <p>- <i>Décision du CDH</i> : adoption prévue lors de la 39<sup>e</sup> session du CDH (10-28 septembre 2018).</p>

Date limite de dépôt du rapport national	27 <sup>e</sup> Session (1 <sup>er</sup> -12 mai 2017)	28 <sup>e</sup> Session (6-17 novembre 2017)	29 <sup>e</sup> Session (15-26 janvier 2018)	30 <sup>e</sup> Session (7-18 mai 2018)
	03 février 2017	07 août 2017	20 octobre 2017	09 février 2018
		<p><b>République Tchèque (3)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- <i>Rapport national</i> : A/HRC/WG.6/28/CZE/1</li> <li>- <i>Compilation des renseignements figurant dans d'autres documents pertinents des Nations unies</i> : A/HRC/WG.6/28/CZE/2 ;</li> <li>- <i>Communications des Parties prenantes (OING, OSC)</i> : 15 communications, A/HRC/WG.6/28/CZE/3 ;</li> <li>- <i>Examen de la République Tchèque</i> : 6 novembre 2017 ;</li> <li>- <i>Rapport du Groupe de travail</i> : 10 novembre 2017, A/HRC/37/4</li> <li>- <i>Observations sur les conclusions et/ou recommandations, engagements et réponses de l'État examiné</i> : 178 recommandations acceptées sur 201 présentées par 81 délégations, la République tchèque « prend note » de 23 recommandations ; A/HRC/37/4/Add.1 ;</li> <li>- <i>Décision du CDH</i> du 15 mars 2018 : A/HRC/DEC/37/101</li> </ul>	<p><b>Mali (1)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- <i>Rapport national</i> : A/HRC/WG.6/29/MLI/1</li> <li>- <i>Compilation des renseignements figurant dans d'autres documents pertinents des Nations unies</i> : A/HRC/WG.6/29/MLI/2 ;</li> <li>- <i>Communications des Parties prenantes (OING, OSC)</i> : 16 communications, A/HRC/WG.6/29/MLI/3 ;</li> <li>- <i>Examen du Mali</i> : 16 janvier 2018 ;</li> <li>- <i>Rapport du Groupe de travail</i> : 19 janvier 2018, A/HRC/38/7 ;</li> <li>- <i>Observations sur les conclusions et/ou recommandations, engagements et réponses de l'État examiné</i> : 187 recommandations acceptées sur 194 présentées par 78 délégations, le Mali « prend note » de 7 recommandations ; A/HRC/38/7/Add.1 ;</li> <li>- <i>Décision du CDH</i> : 28 juin 2018, A/HRC/DEC/38/104</li> </ul>	<p><b>Cameroun (1)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- <i>Rapport national</i> : A/HRC/WG.6/30/CMR/1</li> <li>- <i>Compilation des renseignements figurant dans d'autres documents pertinents des Nations unies</i> : A/HRC/WG.6/30/CMR/2 ;</li> <li>- <i>Communications des Parties prenantes (Organisations internationales, OING, OSC)</i> : 24 communications, A/HRC/WG.6/30/CMR/3</li> <li>- <i>Examen du Cameroun</i> : 16 mai 2018 ;</li> <li>- <i>Rapport du Groupe de travail</i> : 18 mai 2018, A/HRC/39/15 ;</li> <li>- <i>Observations sur les conclusions et/ou recommandations, engagements et réponses de l'État examiné</i> : 196 recommandations présentées par 76 délégations, auxquelles le Cameroun se réserve d'apporter une réponse lors de la 39<sup>e</sup> session du CDH (10-28 septembre 2018) A/HRC/39/15/Add.1</li> <li>- <i>Décision du CDH</i> : adoption prévue lors de la 39<sup>e</sup> session du CDH (10-28 septembre 2018).</li> </ul>

Date limite de dépôt du rapport national	27 <sup>e</sup> Session (1 <sup>er</sup> -12 mai 2017)	28 <sup>e</sup> Session (6-17 novembre 2017)	29 <sup>e</sup> Session (15-26 janvier 2018)	30 <sup>e</sup> Session (7-18 mai 2018)
	03 février 2017	07 août 2017	20 octobre 2017	09 février 2018
		<p><b>Suisse (1)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- <i>Rapport national</i> : A/HRC/WG.6/28/CHE/1</li> <li>- <i>Compilation des renseignements figurant dans d'autres documents pertinents des Nations unies</i> : A/HRC/WG.6/28/CHE/2 ;</li> <li>- <i>Communications des Parties prenantes (OING, OSC)</i> : 17 communications, A/HRC/WG.6/28/CHE/3 ;</li> <li>- <i>Examen de la Suisse</i> : 9 novembre 2017 ;</li> <li>- <i>Rapport du Groupe de travail</i> : 14 novembre 2017, A/HRC/37/12</li> <li>- <i>Observations sur les conclusions et/ou recommandations, engagements et réponses de l'État examiné</i> : 161 recommandations acceptées sur 251 présentées par 108 délégations, la Suisse « prend note » de 90 recommandations. A/HRC/37/12/Add.1;</li> <li>- <i>Décision du CDH</i> du 15 mars 2018 : A/HRC/DEC/37/107</li> </ul>	<p><b>Monténégro (3)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- <i>Rapport national</i> : A/HRC/WG.6/29/MNE/1 ;</li> <li>- <i>Compilation des renseignements figurant dans d'autres documents pertinents des Nations unies</i> : A/HRC/WG.6/29/MNE/2 ;</li> <li>- <i>Communications des Parties prenantes (OING, OSC)</i> : 8 communications, A/HRC/WG.6/29/MNE/3 ;</li> <li>- <i>Examen du Monténégro</i> : 22 janvier 2018 ;</li> <li>- <i>Rapport du Groupe de travail</i> : 25 janvier 2018, A/HRC/38/13 ;</li> <li>- <i>Observations sur les conclusions et/ou recommandations, engagements et réponses de l'État examiné</i> : 155 recommandations acceptées sur 169 présentées par 73 délégations, 6 recommandations n'ont pas été acceptées, le Monténégro « prend note » de 8 recommandations ; A/HRC/38/13/Add.1 ;</li> <li>- <i>Décision du CDH</i> : 29 juin 2018, A/HRC/DEC/38/110.</li> </ul>	

Date limite de dépôt du rapport national	27 <sup>e</sup> Session (1 <sup>er</sup> -12 mai 2017)	28 <sup>e</sup> Session (6-17 novembre 2017)	29 <sup>e</sup> Session (15-26 janvier 2018)	30 <sup>e</sup> Session (7-18 mai 2018)
	03 février 2017	07 août 2017	20 octobre 2017	09 février 2018
		<p><b>Ukraine (3)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- <i>Rapport national</i> : A/HRC/WG.6/28/UK/1 ;</li> <li>- <i>Compilation des renseignements figurant dans d'autres documents pertinents des Nations unies</i> : A/HRC/WG.6/28/UK/2 ;</li> <li>- <i>Communications des Parties prenantes (INDH, OING, OSC)</i> : 37 communications, A/HRC/WG.6/28/UK/3 ;</li> <li>- <i>Examen de l'Ukraine</i> : 15 novembre 2017 ;</li> <li>- <i>Rapport du Groupe de travail</i> : 17 novembre 2017, A/HRC/37/16 ;</li> <li>- <i>Observations sur les conclusions et/ou recommandations, engagements et réponses de l'État examiné</i> : 164 recommandations acceptées sur 190 présentées par 70 délégations, l'Ukraine « prend note » de 26 recommandations ; A/HRC/37/16/Add.1 ;</li> <li>- <i>Décision du CDH</i> du 19 mars 2018 : A/HRC/DEC/37/113</li> </ul>	<p><b>Roumanie (1)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- <i>Rapport national</i> : A/HRC/WG.6/29/ROU/1 ;</li> <li>- <i>Compilation des renseignements figurant dans d'autres documents pertinents des Nations unies</i> : A/HRC/WG.6/29/ROU/2 ;</li> <li>- <i>Communications des Parties prenantes (Organisations régionales, OING, OSC)</i> : 14 communications, A/HRC/WG.6/29/ROU/3 ;</li> <li>- <i>Examen de la Roumanie</i> : 16 janvier 2018 ;</li> <li>- <i>Rapport du Groupe de travail</i> : 19 janvier 2018, A/HRC/38/6 ;</li> <li>- <i>Observations sur les conclusions et/ou recommandations, engagements et réponses de l'État examiné</i> : 163 recommandations acceptées sur 203 présentées par 78 délégations, la Roumanie « prend note » de 40 recommandations, A/HRC/38/6 : Add.1 ;</li> <li>- <i>Décision du CDH</i> : 29 juin 2018, A/HRC/DEC/38/103</li> </ul>	

Date limite de dépôt du rapport national	27 <sup>e</sup> Session (1 <sup>er</sup> -12 mai 2017)	28 <sup>e</sup> Session (6-17 novembre 2017)	29 <sup>e</sup> Session (15-26 janvier 2018)	30 <sup>e</sup> Session (7-18 mai 2018)
	03 février 2017	07 août 2017	20 octobre 2017	09 février 2018
			<b>Serbie (3)</b>  - Rapport national : A/HRC/WG.6/29/SRB/1 ; - Compilation des renseignements figurant dans d'autres documents pertinents des Nations unies : A/HRC/WG.6/29/SRB/2 ; - Communications des Parties prenantes (Organisations internationales, OING, OSC) : 20 communications. A/HRC/WG.6/29/SRB/3 ; - Examen de la Serbie : 24 janvier 2018 ; - Rapport du Groupe de travail : 26 janvier 2018, A/HRC/38/17 ; - Observations sur les conclusions et/ou recommandations, engagements et réponses de l'État examiné : 175 recommandations acceptées, et 15 non acceptées sur 190 présentées par 74 délégations ; - Décision du CDH : 29 juin 2018, A/HRC/DEC/38/114	
<b>Total</b>	<b>3</b>	<b>7</b>	<b>8</b>	<b>5</b>

Légende : 1= États membres ; 2 = États associés ; 3 = États observateurs.

## 5. Vers une meilleure prise en compte des droits économiques, sociaux et culturels ainsi que de droits émergents

L'année 2018 marque le 70<sup>e</sup> anniversaire de la signature de la Déclaration universelle des droits de l'Homme (DUDH), qui a été signée à Paris le 10 décembre 1948. Pierre angulaire de la promotion et de la protection des droits de l'Homme dans le monde entier, source d'inspiration pour promouvoir l'exercice universel des droits de l'Homme, la DUDH reste le document phare sur lequel est fondé le système moderne de protection des droits de l'Homme.

La Déclaration de Bamako reprend à son compte les principes consacrés par la DUDH dont l'article 22 dispose notamment que « Toute personne, en tant que membre

de la société, a droit à la Sécurité sociale ; elle est fondée à obtenir la satisfaction des droits économiques, sociaux et culturels indispensables à sa dignité et au libre développement de sa personnalité, grâce à l'effort national et à la coopération internationale, compte tenu de l'organisation et des ressources de chaque pays ».

En 1966, le Pacte des droits civils et politiques et le Pacte des droits économiques, sociaux et culturels (PIDESC) sont adoptés par l'Assemblée générale des Nations unies. L'adoption du protocole facultatif au PIDESC renforce l'interdépendance et l'indivisibilité des droits de l'Homme en mettant sur un pied d'égalité les droits garantis par les deux Pactes de 1966. Bien que les deux catégories de droits (droits civils et politiques (DCP) et droits économiques, sociaux et culturels (DESC)) aient une valeur équivalente et qu'il n'existe pas de hiérarchie entre eux, il y a toujours eu un certain scepticisme, voire des réserves explicites à l'égard de ces derniers consi-

dérés comme des droits « créance » non assortis, ce titre d'obligations opposables aux États, notamment en ce qui concerne les recours judiciaires et les réparations en cas de violations, laissées éventuellement à l'appréciation de leurs auteurs. Cependant, les DCP et les DESC, en tant que droits de l'Homme, sont universels (inhérents à toute personne du seul fait qu'elle existe), indissociables, interdépendants et intimement liés.

Le PIDESC consacre ainsi des droits importants, tels que le droit au travail, le droit de jouir de conditions de travail justes et favorables, le droit de se syndiquer, le droit à la Sécurité sociale, le droit à un niveau de vie suffisant, etc. Si la consécration de ces droits dans le Pacte qui a été ratifié par la plupart des États et gouvernements francophones est essentielle, la pleine réalisation de ces droits constitue encore un idéal à atteindre.

L'on constate qu'il existe de réelles difficultés pour tous les acteurs non étatiques à faire respecter, en dépit de leur forte mobilisation en ce domaine, les droits du PIDESC. Le Comité DESC, pour sa part, réalise un travail de fond important pour dénoncer les violations persistantes de ces droits mais en l'absence de force exécutoire, ses recommandations ne sont pas toujours suivies d'effet. Pourtant, le PIDESC semble l'un des outils les mieux adaptés sur la scène internationale pour faire face, en complément des dispositifs nationaux, à ces déficits manifestes.

Le protocole facultatif au PIDESC du 10 décembre 2008 entré en vigueur le 5 mai 2013 instaure une procédure de plainte individuelle pour la mise en œuvre des droits prévus par le Pacte. Il revient au Comité DESC de traiter les recours émanant de particuliers qui lui sont adressés en cas de violation concrète du Pacte. A ce jour, le protocole facultatif a été ratifié par 22 États et signé par 45 États dont 18 États membres et gouvernements membres de la Francophonie

L'adoption de ce Protocole facultatif et la procédure quasi juridictionnelle qu'il introduit augurent en ce sens positivement du rôle accru que le Pacte des droits économiques, sociaux et culturels est appelé à jouer. En donnant une effectivité à ces obligations extraterritoriales, il ouvre, en effet, une porte d'entrée à la soumission concrète des entreprises à ces droits. Des plaintes peuvent dorénavant être présentées « *par des particuliers ou groupes de particuliers ou au nom de groupes de particuliers relevant de la juridiction d'un État partie, qui affirment être victimes d'une violation par cet État partie d'un des droits économiques, sociaux et culturels* » et ce, concernant l'ensemble des droits énoncés dans le PIDESC devant le Comité DESC (article 2). Si ces nouvelles dispositions apparaissent riches de promesses quant à la « justiciabilité » des DESC, plusieurs limites persistent toutefois.

L'une des conditions à respecter pour pouvoir porter plainte est que les victimes doivent relever de la juridiction de l'État responsable de la violation et que cet État doit être partie au PIDESC et au protocole afférent. *A priori*, cela exclut la possibilité de porter plainte contre

des États tiers, même si ceux-ci violent les droits protégés en dehors de leurs territoires. Mais en pratique, la jurisprudence des organes de contrôle internationaux, comme le Comité des droits de l'Homme ou la Cour internationale de justice, démontre qu'il est possible de tenir ces États pour responsables de la violation des droits fondamentaux de personnes vivant en dehors de leurs territoires. S'ajoutent des conditions de recevabilité strictes, en particulier l'épuisement des voies de recours internes. Enfin, les pouvoirs du comité restent encore cantonnés aux constatations et recommandations à l'État concerné.

Néanmoins, à l'instar de dispositifs déjà existants, tels que la Cour européenne des droits de l'Homme, ce protocole facultatif dispose d'un potentiel certain pour consacrer l'effet horizontal des dispositions du Pacte et permettre de contraindre réellement les entreprises transnationales.

Parmi d'autres facteurs favorables semblant témoigner d'une tendance à la « justiciabilité » accrue des droits économiques, sociaux et culturels, on relèvera enfin l'émergence d'une jurisprudence des hautes juridictions constitutionnelles qui, à l'exemple du Bénin, s'attache de plus en plus à l'examen de cas relevant de cette catégorie des droits. De même est-il également autorisé d'espérer une évolution significative dans ce domaine grâce à l'action de la Cour africaine des droits de l'Homme et des peuples dans la continuité de la jurisprudence de la Commission, qui, en dépit de l'importance accordée aux droits économiques et sociaux dans le préambule et dans les articles 15 à 18 s'est « *d'abord concentrée sur les cas de violations des droits civils et politiques* », en écartant les violations des droits économiques, sociaux et culturels, « *par crainte d'avoir à traiter trop de cas dans trop de pays* ». « *Cette résistance première a cédé petit à petit aux réalités du continent africain rendant nécessaire la prise en compte de tels droits. La Commission affirme depuis l'indivisibilité et l'interdépendance des droits de l'Homme* » (cf Guide pratique : la Cour africaine des droits de l'Homme et des peuples, Fédération internationale des droits de l'Homme [FIDH]).

## Encadré 2 : Observation générale n°24 en 2017 sur les obligations des États en vertu du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels dans le contexte des activités des entreprises

Le Comité des Nations unies sur les DESC est constitué de 18 experts indépendants qui contrôlent la mise en œuvre du Pacte international sur les droits économiques, sociaux et culturels par ses États parties. Il élabore des observations générales qui précisent l'interprétation des dispositions du Pacte.

Récemment, le comité sur les droits économiques, sociaux et culturels a proposé une nouvelle Observation générale n°24 en 2017 sur les obligations des États en vertu du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels dans le contexte des activités des entreprises.

Cette observation « vise à préciser les obligations qui incombent aux États parties au (PIDESC) dans de telles situations, en vue de prévenir les incidences néfastes des activités des entreprises sur les droits de l'Homme et d'y remédier »<sup>12</sup>. L'État a la responsabilité première de faire respecter ces droits sur son territoire ; toutefois, cela ne signifie pas que les autres acteurs ne sont pas concernés. En adoptant une déclaration, en 2011, sur « la responsabilité sociale des entreprises dans le contexte des droits énoncés dans le Pacte », le Comité s'inscrit dans une dynamique globale de la communauté internationale (Organisation internationale du travail [OIT], Organisation de coopération et de développements économiques [OCDE], Conseil de l'Europe, organisations régionales) de contribuer à une meilleure prise en compte des droits de l'Homme et en particulier des DESC par les entreprises. En 2011, le Conseil des droits de l'Homme des Nations unies avait adopté les principes directeurs sur les entreprises et les droits de l'Homme qui s'articulent autour de trois principes fondamentaux :

- l'obligation de protéger, incombant à l'État lorsque des tiers, y compris des sociétés, portent atteinte aux droits de l'Homme ;
- la responsabilité des entreprises de respecter les droits de l'Homme ;
- la nécessité d'un accès plus effectif à des mesures de réparation pour les victimes.

Dans cette lignée, l'Observation générale n°24 rappelle les obligations des États parties en vertu du Pacte, notamment en matière de non-discrimination, les jeunes et les femmes qui sont particulière-

ment touchés, tout comme les travailleurs migrants qui peuvent être plus exposés à l'exploitation (durée excessive du travail, conditions de travail déplorables).

Dans les développements consacrés par le Comité sur l'obligation de respecter, il encourage l'État à obtenir le consentement préalable des peuples autochtones, donné librement et en connaissance de cause pour les projets d'investissement qui concernent leurs terres, territoires et ressources et il propose à l'État de « recenser tout conflit potentiel entre leurs obligations en vertu du Pacte et celles découlant d'accords de commerce ou d'investissement, et de renoncer, le cas échéant, à conclure de tels accords ».

Sur l'obligation de protéger, la question de la prévention est importante mais il y a également l'idée que l'État devrait « examiner la possibilité d'imposer des sanctions de nature pénale ou administrative » en cas de violation des DESC, lorsqu'elles sont commises par l'activité d'une entreprise. L'encadrement juridique, comme par exemple par l'adoption d'une loi qui imposerait le devoir de vigilance ou la diligence raisonnable en matière de droits de l'Homme, constitue une garantie au respect des DESC.

Cette observation vient compléter, conforter et préciser l'ensemble des normes, principes et déclarations en matière de respect des droits de l'Homme par les entreprises démontrant ainsi l'indivisibilité, l'universalité et l'interdépendance des droits de l'Homme tels qu'énoncés dans la DUDH.

C'est dans cette même dynamique que l'OIF encourage la responsabilisation sociétale des entreprises (RSE) par le biais d'actions de coopération. Dès octobre 2008, lors du XII<sup>e</sup> Sommet de la Francophonie, les États et gouvernements francophones se sont solennellement engagés à « promouvoir la responsabilité sociale, sociétale et environnementale de l'entreprise, notamment en encourageant les entreprises des pays membres de la Francophonie à adhérer aux instruments, normes et principes internationaux pertinents ainsi qu'en favorisant leur harmonisation ». Ces engagements ont été entérinés en 2010 lors du Sommet de Montreux, puis au Sommet de Kinshasa, où les Chefs d'État et de gouvernement ont adopté la Résolution sur Bamako dix ans après son adoption dans laquelle ils entérinent l'engagement des pays francophones à « veiller à l'effectivité des mécanismes du respect des droits de l'Homme par les entreprises, qui ont des responsabilités sociales et sociétales ».

<sup>12</sup> Comité des droits économiques, sociaux et culturels, Observation générale n°24 (2017) sur les obligations des États en vertu du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels dans le contexte des activités des entreprises, 10 août 2017.

En outre, l'OIF s'est dotée d'une stratégie économique pour la Francophonie en 2014, lors du XVI<sup>e</sup> Sommet de la Francophonie à Dakar en 2014. Cette stratégie plaide pour un développement durable et inclusif, centré sur l'humain, qui assure l'équité et concilie les objectifs économiques, sociaux et environnementaux. Au surplus, conformément aux prescriptions de la Déclaration de Bamako sur la promotion d'une culture démocratique intériorisée et le plein respect des droits de l'Homme, la Francophonie encourage ses États et gouvernements membres à ratifier les principaux instruments internationaux relatifs aux droits de l'Homme, et particulièrement le protocole facultatif au PIDESC entré en vigueur en mai 2013.

Concernant les droits émergents, il est à rappeler que l'universalité des droits, l'égalité et la non-discrimination sont des principes fondamentaux reconnus dans les instruments internationaux en matière de droits de la personne. Il est clairement établi que, tous les individus, peu importe leur orientation sexuelle, leur identité de genre ou leur sexe, ont droit aux protections érigées dans le droit international des droits de la personne. Cette question se pose en effet avec acuité dans le cadre des réflexions sur la protection des droits des personnes LGBTQI<sup>13</sup>, souvent victimes de discriminations et parfois de violence.

En mettant l'accent sur la dignité humaine que promeut la Francophonie, toute discrimination fondée sur l'un des motifs interdits, énoncés par la Déclaration universelle des droits de l'Homme (DUDH) de 1948 et confirmés par les deux Pactes internationaux relatifs aux droits civils et politiques (PIDCP) et aux droits économiques, sociaux et culturels (PIDESC) de 1966, est à bannir. Ces motifs de discrimination interdits sont : « *la race, la couleur, le*

13 *Lesbien, Gay, Bi, Trans, Queer, Intersexe*

*sexe, la langue, la religion, l'opinion politique ou toute autre opinion, l'origine nationale ou sociale, la fortune, la naissance, ou toute autre situation* ».

Dans le cadre du programme d'accompagnement des États francophones à l'Examen périodique universel (EPU), la Francophonie plaide en faveur des droits de tous les individus, y compris ceux des LGBTQI. Ceux-ci ne devraient pas faire l'objet de discrimination, d'arrestation et de détention arbitraires, de torture et autres violations des droits de l'Homme. Dans le cadre de l'EPU, de nombreux pays se voient adresser des recommandations visant à assurer les droits des LGBTQI. Bien que consciente de la diversité de vues au sein de l'espace francophone sur cette importante question qui s'inscrit au cœur de la problématique des droits et libertés, et conformément aux missions qui lui sont confiées par la Déclaration de Bamako et son programme d'action, notamment la promotion du respect de la dignité humaine, l'OIF entend faire progresser la réflexion sur cette dimension des droits de l'Homme, ainsi que sur l'action menée par les Défenseurs des droits de l'Homme dans ce cadre.

## **D. Le dispositif du chapitre 5 de la Déclaration de Bamako au service de l'évaluation permanente, de la prévention des crises et des conflits et de la consolidation de la paix**

**Chapitre V.1. de la Déclaration de Bamako :** « *le Secrétaire général se tient informé en permanence de la situation de la démocratie, des droits et des libertés dans l'espace francophone, en s'appuyant notamment sur la délégation aux droits de l'Homme et à la démocratie (aujourd'hui Direction des Affaires politiques et de la gouvernance démocratique [DAPG]) chargée de l'observation du respect de la démocratie et des droits de l'Homme dans les pays membres de la Francophonie* ». Une évaluation permanente des pratiques de la démocratie, des droits et des libertés dans l'espace francophone sera également conduite « *à des fins de prévention (...)* », « *en vue 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* ».

**Chapitre V.2. :** « *Face à une crise de la démocratie ou en cas de violations graves des droits de l'Homme, les instances de la Francophonie se saisissent, conformément aux dispositions de la charte, de la question afin de prendre toute initiative destinée à prévenir leur aggravation et à contribuer à un règlement. À cet effet, le Secrétaire général propose des mesures spécifiques :*

- *il peut décider de l'envoi d'un facilitateur susceptible de contribuer à la recherche de solutions consensuelles. L'acceptation préalable du processus de facilitation par les autorités du pays concerné constitue une condition du succès de toute action. Le facilitateur est choisi par le Secrétaire général après consultation du président de la Conférence ministérielle, en accord avec l'ensemble des protagonistes. La facilitation s'effectue en liaison étroite avec le CPF ;*
- *il peut décider, dans le cas de procès suscitant la préoccupation de la communauté francophone, de l'envoi, en accord avec le CPF, d'observateurs judiciaires dans un pays en accord avec celui-ci. »*

**Chapitre V.3 :** « En cas de rupture de la démocratie ou de violations massives des droits de l'Homme, les actions suivantes sont mises en œuvre :

- le Secrétaire général saisit immédiatement le président de la Conférence ministérielle de la Francophonie à des fins de consultation ;
- la question fait l'objet d'une inscription immédiate et automatique à l'ordre du jour du CPF, qui peut être convoqué d'urgence en session extraordinaire, et, le cas échéant :
- confirme la rupture de la démocratie ou l'existence de violations massives des droits de l'Homme ;
- les condamne publiquement ;
- exige le rétablissement de l'ordre constitutionnel ou l'arrêt immédiat de ces violations ;

Le CPF signifie sa décision aux parties concernées.

Le Secrétaire général se met en rapport avec les autorités de fait. Il peut envoyer sur place une mission d'information et de contacts. Le rapport établi dans les plus brefs délais par cette mission est communiqué aux autorités nationales pour commentaires. Le rapport de la mission, ainsi que les commentaires des autorités nationales, sont soumis au CPF, pour toute suite jugée pertinente ;

Le CPF peut prendre certaines des mesures suivantes :

- refus de soutenir les candidatures présentées par le pays concerné, à des postes électifs au sein d'organisations internationales ;
- refus de la tenue de manifestations ou conférences de la Francophonie dans le pays concerné ;
- recommandations en matière d'octroi de visas aux autorités de fait du pays concerné et réduction des contacts intergouvernementaux ;
- suspension de la participation des représentants du pays concerné aux réunions des instances ;
- suspension de la coopération multilatérale francophone, à l'exception des programmes qui bénéficient directement aux populations civiles et de ceux qui peuvent concourir au rétablissement de la démocratie ;
- proposition de suspension du pays concerné de la Francophonie. En cas de coup d'État militaire contre un régime issu d'élections démocratiques, la suspension est décidée.

Lorsque des dispositions sont prises en vue de restaurer l'ordre constitutionnel ou de faire cesser les violations massives des droits de l'Homme, le CPF se prononce sur le processus de retour au fonctionnement régulier des institutions, assorti de garanties pour le respect des droits de l'Homme et des libertés fondamentales. Il détermine les mesures d'accompagnement de ce processus par la Francophonie en partenariat avec d'autres organisations internationales et régionales. Si nécessaire, le CPF saisit la Conférence ministérielle de la Francophonie par le canal de son président. La question de la rupture de la démocratie ou des violations massives des droits de l'Homme dans un pays et des mesures prises, reste inscrite à l'ordre du jour du CPF, aussi longtemps que subsistent cette rupture ou ces violations ».

## 1. Présentation du dispositif du Chapitre 5

En décidant d'adjoindre aux chapitres II (principes universels de la démocratie), III (principes spécifiques auxquels la Francophonie est particulièrement attachée) et IV (engagements concrets pour donner corps à ces principes) de la Déclaration de Bamako sur les pratiques de la démocratie, des droits et des libertés dans l'espace francophone, un chapitre V portant « mécanisme de suivi » des dites pratiques au sein d'un champ clairement circonscrit (État de droit, vie politique apaisée, élections libres, fiables et transparentes, intériorisation de la culture démocratique et plein respect des droits de l'Homme), les promoteurs de cette Charte de la démocratie, adoptée le 3 novembre 2000 puis réceptionnée par le Sommet de Beyrouth de 2002 qui l'a fait sienne, ont exprimé leur détermination à se doter pour la première fois de moyens novateurs et de garanties suffisantes pour en faire assurer le respect effectif.

Conséquence logique, en effet, du postulat selon lequel « *Francophonie et démocratie sont indissociables: il ne saurait y avoir d'approfondissement du projet francophone sans une progression constante vers la démoc-*

*cratie et son incarnation dans les faits; c'est pourquoi la Francophonie fait de l'engagement démocratique une priorité qui doit se traduire par des propositions et des réalisations concrètes »* (chapitre III.1). Une telle option, dès lors destinée à contribuer à non seulement faire prospérer ces valeurs en vue de leur ancrage progressif et concerté mais aussi dorénavant à fermement les préserver, s'est en outre vue confortée par la conviction affichée que, pour la Francophonie, « *la démocratie et le développement sont indissociables: ce sont là les facteurs d'une paix durable »* (chapitre 3.3).

Au regard de ces différents enjeux et dans le contexte des tensions plus ou moins graves ayant précisément commencé d'obérer sérieusement les processus de démocratisation en cours dans l'espace francophone, le dispositif prévu au chapitre V de la Déclaration de Bamako est resté fidèle à l'approche originelle de la communauté francophone. Ce dispositif qui privilégie clairement la prévention structurelle des crises et des conflits par la réalisation au quotidien des principes démocratiques et des droits de l'Homme, a dans ce sens permis d'asseoir un dispositif de prévention et de règlement des crises et des conflits original et performant. Ce dispositif est mis en

œuvre à travers des clauses opérationnelles s'inscrivant d'ailleurs dans le sillage des initiatives amorcées pragmatiquement depuis 1995, date de la première mission d'appui à la paix au Burundi, puis menées au titre de la Charte rénovée de 1997, qui a confié au Secrétaire général des responsabilités et des pouvoirs spécifiques en la matière.

Symbolisant ainsi la rupture opérée avec l'ordre ancien par la communauté francophone dont les membres ont désormais accepté de manière consensuelle de se soumettre à l'examen formel et collectif de leurs pratiques sur la base d'un code démocratique partagé, ce mécanisme de suivi, de nature à la fois incitative, dissuasive et contraignante, inspiré à chaque étape par un souci de prévention, repose tout d'abord, en vue d'un progrès concerté et d'une alerte précoce, sur une fonction d'observation et d'évaluation permanentes des pratiques de la démocratie, des droits et des libertés (chapitre V.1). Cette fonction sui generis dont il a été rappelé le caractère nodal en ce qu'ayant vocation à nourrir et à objectiver l'accompagnement des États et des gouvernements dans leur mise en œuvre de la Déclaration de Bamako, ainsi que pour, tôt, prévenir en amont des dérives potentielles, grâce aux « initiatives appropriées » que peut prendre, sur cette base, le Secrétaire général.

En cas de crise — imminente ou avérée — de la démocratie et/ou de violations graves des droits de l'Homme (chapitre V.2), ou encore en cas de rupture de la démocratie et/ou de violations massives des droits de l'Homme, (chapitre V.3) et sur la base des informations de même préalablement traitées à l'aune de la grille d'indicateurs propres à Bamako, le Secrétaire général est alors habilité à enclencher des procédures de réaction collective, préventives ou curatives graduées. Ces procédures, qui peuvent aller jusqu'à la suspension modulée de la coopération avec l'État convaincu du non-respect des engagements souscrits, ou même jusqu'à la suspension de ce dernier de la Francophonie, demeurent toutes imprégnées de la volonté de conforter, de réparer, de prévenir les éventuelles rechutes, plutôt que de stigmatiser ou d'exclure.

On comprendra dès lors que, conscientes du caractère stratégique de ces dispositions, celles-ci confèrent au Secrétaire général un mandat sensiblement renforcé en matière de veille, d'interpellation, d'initiative, de proposition, d'intervention et de coordination. Il l'exerce en liaison avec les instances et en tout premier lieu, avec le CPF, organe de proximité qu'il préside et auquel appartient en première ligne le pouvoir de délibération, puis de décision des éventuelles mesures spécifiques graduées. Les instances de la Francophonie ont ainsi entendu, après un temps de réflexion, cadrer l'exercice à travers la note fixant « *les modalités pratiques de mise en œuvre des procédures du chapitre V* » adoptée en septembre 2001 par le CPF.

Ce document explicite la philosophie et la portée de la démarche, en balise la gestion opérationnelle, tout en enrichissant ce corpus par des dispositions de nature à favoriser la concertation continue en la matière entre le Secrétaire général et les États et gouvernements francophones. C'est le sens du point intitulé « pratiques de

la démocratie, des droits et des libertés dans l'espace francophone », désormais automatiquement inscrit à l'ordre du jour des sessions ordinaires du CPF.

De là procédera également l'attachement porté par les Secréaires généraux successifs ainsi que par les États et les gouvernements, à l'opérationnalisation puis à l'amélioration constante du fonctionnement de ce dispositif, dont les procédures, dûment intégrées dans la Charte révisée de 2005, ont été peu à peu intériorisées et affinées, et continuent de scander l'implication de la Francophonie au titre de la prévention tout au long du continuum de la paix, de la gestion ou du règlement des crises relevant du périmètre de Bamako. Ce faisant, ce dispositif suscite une mobilisation interne renouvelée comme une présence renforcée de l'Organisation internationale de la Francophonie sur la scène internationale à travers un partenariat intensifié avec les autres organisations ayant développé des systèmes similaires de promotion, de sauvegarde et de consolidation de la démocratie et de la paix.

Témoigne de l'intense activité menée depuis 2000 sur le fondement du chapitre V avec une légitimité et une crédibilité accrues, la montée en puissance d'une diplomatie préventive francophone toujours plus dynamique et aujourd'hui partout saluée. Elle a donné lieu, en parallèle, aux efforts décuplés depuis 2000 sur la base du programme d'action annexe à la Déclaration pour arrimer dans la durée une vie politique démocratique apaisée respectueuse de l'État de droit et des droits de l'Homme. Cette approche démontre un certain succès au regard de nombreux processus de sorties de crise dans les pays concernés. De même en est-il de l'application, à partir de 2005 et selon une jurisprudence à la fois constante dans son approche et circonstanciée dans les suites données, de l'article 3 du chapitre V ayant donné lieu à un accompagnement substantiel et diversifié des transitions pour rétablir une situation conforme aux normes et aux valeurs partagées. Cette intervention fait valoir une expertise de qualité largement soutenue par les opérateurs de la Francophonie, l'Assemblée parlementaire de la Francophonie (APF), les réseaux institutionnels, avec lesquels une charte de partenariat a été signée en 2012, et la société civile organisée au sein de la Conférence des OING-OSC, désormais tous en ordre de marche vers la réalisation de ces objectifs et engagements communs.

Telles sont quelques-unes des composantes d'une dynamique affirmée, que l'adoption, le 14 mai 2006, de la Déclaration de Saint Boniface sur la sécurité humaine et la prévention des conflits, aura notablement confortée. Notamment par la reconnaissance de la pertinence de l'approche et des outils ainsi promus au service de la démocratie et de la paix en se référant à Bamako, mais aussi par les engagements y contenus liés à ce concept englobant destiné à impulser, à la lumière du principe émergent et exigeant de la responsabilité de protéger (RDP) entériné à titre précurseur par la Francophonie dès 2004, une stratégie de protection renforcée des droits de l'Homme. Cette dynamique a produit des retombées appréciables, aussi bien sur les activités conjointes développées par l'OIF

avec les organes des Nations unies créés pour la cause, tels le Conseil des droits de l'Homme et la Cour pénale internationale, que sur la participation francophone aux opérations de maintien de la Paix (OMP)<sup>14</sup> et à la réforme des systèmes de sécurité (RSS)<sup>15</sup>.

## 2. Mise en oeuvre et portée

Telle est la voie dans laquelle la Francophonie s'est appliquée depuis l'adoption en 2000, de la Résolution du Sommet de Montreux sur « la Déclaration de Bamako, 10 ans après ». Elle l'a fait en alliant systématiquement réflexion et action, tout en continuant d'apporter les ajustements, voire les améliorations, pour faire face aux défis notablement renouvelés et rencontrés durant cette période dans un environnement national, international et régional en mutation. Ce, dans un contexte devenu largement sécuritaire, en raison, notamment, de la généralisation et de l'accentuation de la menace terroriste et des pratiques maffieuses de tous genres qui ont changé singulièrement la nature, la forme et la durée des conflits, devenus de plus en plus complexes. Cette complexité affecte l'exercice de la démocratie et le respect des droits de l'Homme, aussi bien dans les États fragilisés que dans les vieilles démocraties. S'y ajoutent, dans le même temps, de puissantes revendications de la jeunesse et de peuples tout entiers en faveur de droits et de libertés jusque-là confisqués.

Nombre des initiatives prises depuis 2010 ressortent ainsi à l'évidence d'une volonté d'application conforme du chapitre V, selon les protocoles prescrits, dans une continuité chaque fois affinée et repensée pour tenir compte des ressorts et des spécificités propres à chacun des cas considérés.

À cet égard, l'engagement dans la diplomatie préventive du Président Diouf, puis, à partir de 2015, de la Secrétaire générale, M<sup>me</sup> Michaëlle Jean, ne faiblira pas. En particulier à travers leur implication personnelle, discrète ou plus formelle à l'occasion de leurs déplacements dans des pays connaissant des situations délicates, afin d'encourager les acteurs, ou encore par leur participation à des réunions internationales consacrées à ces questions. C'est ainsi que la Secrétaire générale sera présente lors de la signature de l'accord de paix au Mali, et prendra part, par exemple, en Tunisie, en 2017, ou au Burkina Faso, en mars 2017, ou encore en République centrafricaine, à Bambari, en avril 2017, aux côtés du chef de l'État, à des activités concourant à la consolidation des processus en cours en entretenant à chaque étape un dialogue direct avec les responsables politiques et institutionnels, ainsi qu'avec l'ensemble de la société civile.

14 *Rapports sur l'état des pratiques (...)*, 2008 ([https://www.francophonie.org/IMG/pdf/OIF\\_Rapport\\_DD-HDP\\_2008.pdf](https://www.francophonie.org/IMG/pdf/OIF_Rapport_DD-HDP_2008.pdf)) et 2010 ([https://www.francophonie.org/IMG/pdf/rapport\\_DDHPD\\_2010.pdf](https://www.francophonie.org/IMG/pdf/rapport_DDHPD_2010.pdf))

15 *Rapports sur l'état des pratiques (...)* 2008 ([https://www.francophonie.org/IMG/pdf/OIF\\_Rapport\\_DD-HDP\\_2008.pdf](https://www.francophonie.org/IMG/pdf/OIF_Rapport_DD-HDP_2008.pdf)) et 2012 (<https://www.francophonie.org/IMG/pdf/RapportDDHDP2012.pdf>)

Elle portera la voix de la Francophonie lors de séances du Conseil de sécurité en mai 2016, lors du débat sur la lutte contre les idéologies du terrorisme, ou lors des séances de l'Assemblée générale des Nations unies, aussi bien générales que réservées à l'examen de la situation de pays en crise ou à l'adoption de stratégies concernant les jeunes et les femmes, en particulier au regard des impératifs de paix et de sécurité ; ou encore au sein de réunions thématiques de référence, telle la Conférence de l'ONU sur les opérations de maintien de la paix de novembre 2017, tout comme elle le fera également dans le cadre de la rencontre de haut niveau de l'ONU avec les organisations régionales et internationales, organisée à Greentree, le 13 juin 2018, autour du Secrétaire général des Nations unies. Au nom de la Francophonie, M<sup>me</sup> Michaëlle Jean, s'emploiera, enfin, à des moments sensibles pour la communauté francophone, à porter le message de la solidarité et de la reconnaissance aux efforts déployés, à l'instar de l'hommage rendu au premier Secrétaire général de la Francophonie, M. Boutros Boutros-Ghali, en se rendant, au Caire, aux funérailles nationales de ce dernier.

Se perpétuera également la désignation de hautes personnalités, facilitateurs, envoyés spéciaux agissant en son nom, chargées spécifiquement, au titre de l'article 2 du chapitre V, ou subsidiairement dans le cadre de diverses missions à caractère politique, de s'entremettre dans différents processus de crise ou dossiers délicats. La sollicitation de ces personnalités a pu également permettre de suivre puis d'accompagner la stabilisation des situations, en œuvrant au sein des nouvelles configurations revêtues par la médiation, associant désormais la plupart du temps, aux côtés des protagonistes eux-mêmes, plusieurs médiateurs sous la houlette d'un médiateur principal, en liaison diversifiée avec les groupes internationaux de contact, apparus en 2009 sous l'égide de l'Union africaine ou avec toute autre formation de consultation apparentée, en vue d'une réponse multilatérale plus cohérente et intégrée de la communauté internationale aux défis posés.

S'inscrivant, sous une forme renouvelée, dans la tradition suivie par l'OIF de tirer, par des regards croisés, les enseignements utiles de l'expérience considérable accumulée dans ce secteur, comme lors des retraites organisées respectivement en 2007 et 2011 sur la médiation francophone et internationale, ou à travers les études publiées avec son concours donnant la parole aux intéressés, tels le tome consacré à la « Prévention des crises et à la promotion de la paix » en 2010, ou l'ouvrage « De Dakar à Dakar » de 2014, M<sup>me</sup> Michaëlle Jean prendra l'initiative en 2016 et en 2017, de rassembler ses envoyés spéciaux et Chefs de mission<sup>16</sup>. Ces rencontres ont permis d'une

16 Parmi lesquels Pascal COUCHEPIN, Envoyé spécial pour les Grands-Lacs, Michel KAFANDO, Chef de la Mission d'information et de contacts au Congo, Louis MICHEL, Envoyé spécial pour la République centrafricaine, Ahmedou OULD ABDALLAH, Envoyé spécial pour le Gabon, Boukar MAÏ MANGA, Chef de la Mission d'information et de contacts en République centrafricaine, Filipe SAVADOGO, Chef de la Mission d'information et de contacts au Togo, Mohamed Salia SOKONA, Chef de la Mission d'information et de contacts en Guinée, Pierre André WILTZER, Chef de la Mission d'information et de contacts en Haïti, rejoints récemment par Robert DOSSOU, Envoyé spécial au Niger et Désiré Kadré OUEDRAOGO, Envoyé spécial au Cameroun.

part, en tirant les enseignements du terrain et en privilégiant la plus-value de l'OIF, de procéder à un état des lieux des avancées et des contraintes liées à l'accompagnement par l'OIF des processus de consolidation de la paix ainsi que de renforcement de la démocratie et de l'État de droit au sein de l'espace francophone; et, d'autre part, de capitaliser les acquis dans une perspective d'approfondissement de l'approche et d'amélioration des outils de la Francophonie dans ces domaines.

Il s'agissait également à la fois de prendre la mesure des atouts liés à l'expérience avérée, nationale et internationale de ces derniers, à leur connaissance éprouvée du terrain et à leur proximité avec les protagonistes, mais aussi à la pratique quotidienne de la gestion de la diversité qui caractérise l'espace francophone. Cette approche, qui sous-tend l'intervention de l'OIF, contribue sans doute à favoriser le dialogue et les échanges pour l'émergence de solutions non imposées. Celle-ci est facilitée par une culture, une langue et des ressorts juridiques et institutionnels communs permettant ainsi une capacité de mobilisation rapide d'une expertise adaptée. Il s'agissait aussi d'envisager les dispositions de nature à améliorer les conditions d'exercice de telles fonctions, et ce, afin de valoriser de façon encore plus déterminante la plus-value francophone en matière de prévention et de règlement des crises et des conflits, confortant d'autant la place et le rôle de l'OIF dans le concert étoffé avec les autres organisations internationales.

Les deux Secrétaires généraux successifs n'hésiteront pas non plus à recourir aux procédures prévues au paragraphe 3 du chapitre V dans des cas qualifiés, en se fondant notamment aussi sur le principe proclamé au chapitre III.7, selon lequel « pour préserver la démocratie, la Francophonie condamne les coups d'État et toute autre prise de pouvoir par la violence, les armes ou quelque autre moyen illégal », de « rupture de la démocratie » et/ou de « violations massives des droits de l'Homme ». Contrastant avec la capacité d'appréciation laissée au Secrétaire général et aux instances pour se prononcer sur le principe ou sur la nature des mesures subséquentes à adopter, il est à souligner « qu'en cas de coup d'État militaire contre un régime issu d'élections démocratiques, la suspension est prononcée ».

La décision, prise le 30 mars 2012 par le CPF réuni en session extraordinaire aux fins de « la suspension du Mali de la Francophonie, entraînant l'application de l'ensemble des mesures déclinées au paragraphe 3 dudit chapitre, y compris la suspension de la coopération multilatérale francophone à l'exception des programmes qui bénéficient directement aux populations civiles et de ceux qui peuvent concourir au retour à l'ordre constitutionnel et au rétablissement de la démocratie », est emblématique de cette pratique. C'était à la suite du putsch intervenu au Mali en février 2012 qui a contraint le Président Ahmadou Toumani Toure, démocratiquement élu et en fin de mandat, à se retirer.

Au terme d'une période transitoire ponctuée, sous l'égide principale de la CEDEAO, de multiples initiatives

croisées et d'accords à même de favoriser le rétablissement du dialogue et la gestion concertée d'un programme de sortie de crise, et ce, en parallèle avec l'intervention de forces françaises, africaines et étrangères enchâssées dans des dispositifs bilatéraux et multilatéraux diversifiés, afin de rétablir l'unité du pays et maintenir la paix, cette mesure sera levée, par décision du CPF du 6 novembre 2013. C'était à la suite de la tenue, dans des conditions jugées satisfaisantes, des élections présidentielles des 28 juillet et 30 août 2013, autorisant de ce fait le plein retour du Mali au sein de la Francophonie. La Francophonie qui, durant cette phase, aura tenu toute sa place, s'emploiera à déployer une coopération intensive durant les cinq années suivantes, y compris pour soutenir le deuxième cycle électoral concrétisé par la tenue récente des élections présidentielles les 29 juillet et le 12 août 2018, préparée par plusieurs missions d'évaluation des besoins, et parachevée par la mission d'information et de contact mandatée par Mme Michaëlle Jean à cette occasion.

De même en sera-t-il des mesures de suspension de la Francophonie assorties des autres clauses déclinées à l'article 3 du chapitre V, prises, suite à un coup d'État militaire en Guinée Bissau, le 18 avril 2012, et levées le 27 juin 2014 à l'issue des élections présidentielles et législatives des 13 avril et 18 mai 2014. Il en est également de celles prises à l'égard de la République centrafricaine, le 8 avril 2014 et levées le 7 juin 2016 après la tenue des scrutins présidentiels et législatifs des 30 décembre 2015, 14 février et 31 mars 2016. C'est aussi le cas des mesures du CPF à l'endroit de la Thaïlande, le 27 juin 2014, par lesquelles cette instance « a appelé au rétablissement de l'ordre constitutionnel et à l'organisation d'élections crédibles », et dont le sort est toujours en suspens.

Notons également le cas du Burundi, qui a été mis « sous observation » par décision du CPF en date du 3 juillet 2015, en raison des conditions de tenue des élections législatives et locales du 29 juin 2015 assorties de la rupture du dialogue politique et de violences et violations des droits de l'Homme. Eu égard à la dégradation de la situation sécuritaire et aux violations des droits de l'Homme, le Burundi s'est vu opposer dans un deuxième temps, par décision du CPF du 7 avril 2016 explicant du chapitre V pour « crise de la démocratie et des violations graves des droits de l'Homme » (chapitre V.2), « la suspension de la coopération multilatérale, à l'exception des programmes qui bénéficient directement aux populations civiles et de ceux qui peuvent concourir au rétablissement de la démocratie ».

Il est à noter positivement que, dans le même temps, plusieurs des pays soumis à des mesures de suspension antérieures à 2010 seront appelés à retrouver leur place idoine dans la communauté francophone. Ainsi, la Guinée, successivement frappée, par décision du 16 janvier 2009 du CPF réuni en session extraordinaire à la suite de la prise de pouvoir par la force, le 28 décembre 2009, d'une junte militaire au lendemain du décès du Président Lansana Conte, de la suspension, à titre pro-

visoire, de ses représentants des instances de la Francophonie et de la suspension de la coopération multilatérale avec les réserves ci-dessus énoncées. Puis, la Guinée, qui, par décision du CPF du 14 décembre 2009, sera suspendue de la Francophonie, bénéficiera de la levée, par une autre décision du CPF adoptée en ses-

sion extraordinaire le 12 janvier 2011, de ces différentes sanctions au terme d'un processus électoral ayant abouti, en décembre 2010, avec l'appui substantiel de la Francophonie, à l'élection du Président de la République jugée conforme, en tout point, aux critères posés par la Déclaration de Bamako.

### Synthèse des actions de l'OIF en RCA sur la période 2013-2018

2013-2016	NATURE	
<p><b>POLITIQUES</b></p>	<p>Désignation par la Secrétaire générale du ministre Louis Michel en qualité d'envoyé spécial</p> <p>Sensibilisation par la Francophonie des États et gouvernements membres pour fournir des contingents nécessaires à la force de la Mission internationale de soutien à la RCA sous conduite africaine (MISCA) déployée en 2013, en prélude au déploiement de la MINUSCA.</p> <p>Participation de l'envoyé spécial à toutes les rencontres régionales et internationales sur la RCA : forum de Brazzaville (2014) ; réunions de haut niveau à l'ONU ; conférences de Bruxelles (2016 et 2017)</p> <p>Missions de consultations de l'envoyé spécial auprès des acteurs régionaux (président Sassou-Nguesso ; président Dos Santos ; président Déby ; etc.).</p> <p>Envoi par la Secrétaire générale d'une délégation conduite par l'envoyé spécial et comprenant le conseiller spécial lors du Forum de Bangui de mai 2015.</p> <p>Levée, le 7 mars 2016 par le CPF, de la suspension de la RCA des instances et de la coopération multilatérale francophones prise le 8 avril 2013 à la suite de l'interruption de l'ordre constitutionnel.</p> <p>Plaidoyer de la Secrétaire générale auprès des Chefs d'États et de gouvernement membres, lors du Sommet de la Francophonie à Madagascar, en faveur d'un soutien politique, financier et technique à la Cour pénale spéciale (CPS), instituée par les autorités centrafricaines pour juger les violations graves des droits de l'Homme et du droit international humanitaire commises en RCA depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2003.</p> <p>Saisine par l'OIF des Ministres de la Justice francophones et des réseaux institutionnels de la Francophonie pour les sensibiliser à mobiliser les magistrats appelés à siéger au sein de la CPS</p> <p>Plusieurs communiqués condamnant les actes de violence en RCA.</p> <p>Contacts réguliers de la Secrétaire générale avec les autorités centrafricaines.</p>	
	DOMAINES	ACTIVITÉS
<p><b>TECHNIQUES</b></p> <p>Les actions de l'OIF ont été orientées vers la mobilisation et la mise à disposition d'une expertise en soutien aux autorités, institutions et acteurs nationaux de la transition dans les domaines électoral, institutionnel, constitutionnel, de dialogue et réconciliation nationale ainsi que ceux de la sécurité, des médias, de la justice et des droits de l'Homme.</p>	<p>Maintien de la paix</p>	<p>Mise à disposition, en 2013, de deux experts militaires de haut niveau pour appuyer l'Union africaine (UA) dans l'élaboration du concept d'opération (CONOPS) et la planification de la MISCA déployée en 2013, avant la prise de relais par la MINUSCA.</p>
	<p>Appui institutionnel</p>	<p>Mise à disposition en 2013, de deux experts constitutionnels pour l'élaboration, de la Charte constitutionnelle de la transition.</p> <p>Déploiement de deux (2) experts constitutionnels et appui financier apporté en juin 2015 lors de l'atelier d'enrichissement de l'avant-proposition de la nouvelle constitution adoptée à l'issue du référendum de novembre 2015.</p>
	<p>Renforcement des capacités</p>	<p>Organisation conjointe avec les Nations unies d'un Séminaire d'appropriation des textes et des pratiques électoraux à Bangui, les 8, 9 et 10 juillet 2014. Il s'agissait, à travers cette activité, de contribuer à une appropriation nationale du processus électoral par les acteurs nationaux notamment la Cour constitutionnelle de transition (CCT), l'Autorité nationale des élections (ANE), à travers une meilleure compréhension du cadre normatif et institutionnel des élections.</p> <p>Organisation, en août 2015, d'un séminaire de renforcement des capacités des membres de la Cour constitutionnelle de la transition et d'autres juridictions et institutions impliquées dans le processus électoral. Ce séminaire a permis aux membres de ces institutions d'avoir une meilleure connaissance de la pratique du contentieux électoral dans un contexte de sortie de crise et de garantir des élections saluées par tous les partenaires pour leur déroulement transparent et démocratique.</p>

	DOMAINES	ACTIVITÉS
<b>TECHNIQUES</b> Les actions de l'OIF ont été orientées vers la mobilisation et la mise à disposition d'une expertise en soutien aux autorités, institutions et acteurs nationaux de la transition dans les domaines électoral, institutionnel, constitutionnel, de dialogue et réconciliation nationale ainsi que ceux de la sécurité, des médias, de la justice et des droits de l'Homme.	Appui électoral	<p>Mise à disposition conjointe avec l'Ambassade de France à Bangui, d'un (1) Expert juridique auprès de la Cour constitutionnelle de transition pour appuyer celle-ci dans la gestion des résultats des élections présidentielle et législatives de 2015-2016.</p> <p>Mise à disposition d'un Expert en fichier électoral pour apporter un encadrement technique dans l'élaboration du fichier électoral.</p> <p>Mise à disposition d'un expert auprès de l'ANE. durant la préparation des scrutins présidentiels et législatifs en 2015-2016. Cette expertise déterminante a permis de lever plusieurs obstacles techniques, administratifs, logistiques, etc. et de sauver la tenue du premier tour du scrutin en décembre 2015.</p> <p>Déploiement de Missions d'information et de contacts lors des élections présidentielle et législatives de 2015-2016.</p>
	Réconciliation nationale	<p>Mise à disposition d'un expert de haut niveau pendant un (1) an pour la Commission préparatoire du Forum national de Bangui et l'appui du Comité de suivi des conclusions et recommandations du forum.</p> <p>Déploiement de trois (3) experts pour contribuer à l'animation des ateliers thématiques du forum de Bangui de mai 2015 sur les questions de réconciliation nationale, de gouvernance, de DDR-RSS et de développement institutionnel.</p> <p>Appui financier au Bureau du Conseiller spécial du Secrétaire général des Nations unies sur la prévention du génocide dans le cadre du projet « Promotion du dialogue et de la réconciliation entre les communautés religieuses de la RCA ».</p> <p>Mise à disposition d'une expertise auprès du Comité d'organisation du Forum national de Bangui (janvier – mai 2015). Cette expertise s'est poursuivie en faveur du comité de suivi de la mise en œuvre des recommandations et engagements issus de ce forum.</p>
	Justice et Droits de l'Homme	<p>Mobilisation, en août 2015, d'un expert auprès du ministère de la Justice et des partenaires sur place pour évaluer les besoins techniques et financiers pour la mise en place et l'opérationnalisation de la Cour pénale spéciale (CPS) instituée par les autorités de la transition pour enquêter, instruire et juger les violations graves des droits de l'Homme et les violations graves du droit international humanitaire commis sur le territoire de la RCA depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2003.</p> <p>Partenariat avec le Haut-Commissariat des Nations unies pour les droits de l'Homme et appui financier dans le cadre du programme relatif aux violations commises à l'égard des femmes et des enfants.</p>

2016-2018	NATURE	
<b>POLITIQUES</b>	<p>Plaidoyer auprès des Ministres de la Justice des États membres en faveur de la mise à disposition des magistrats francophones auprès de la Cour pénale spéciale (déc. 2016-janv. 2017).</p> <p>Visite officielle de la SG en RCA (avril 2017).</p>	
<b>TECHNIQUES</b>	Représentation	Déploiement d'un expert permanent chargé de coordonner sur place les actions de l'OIF auprès des partenaires centrafricains (janvier 2016 – juin 2018).
	Expertise électorale	<p>Mise à disposition d'un expert auprès du Ministère de la Justice pour appuyer l'opérationnalisation de la nouvelle Commission nationale des droits de l'Homme et des Libertés (CNDHL). (oct. - déc. 2017).</p> <p>Mise à disposition d'un expert auprès de l'Autorité nationale des élections (ANE) pour appuyer la réforme du Code électoral (nov. - déc. 2017 et juin 2018).</p> <p>Mise à disposition d'un expert auprès de l'Autorité nationale des élections (ANE) pour l'élaboration du nouveau Code électoral. (nov. 2017- fév. 2018).</p> <p>Mise à disposition de 2 experts auprès du Haut Conseil de la Communication (HCT) pour l'élaboration d'un cadre de régulation des médias. (déc. 2017).</p> <p>Mise à disposition de l'ANE d'un expert en audit du fichier électoral.</p>
	Appui institutionnel	Organisation d'une retraite interinstitutionnelle sur « la stabilité des institutions et le redressement national de la RCA » en vue de favoriser une collaboration entre les institutions nationales (mars 2018).

Suivant, enfin, à un cycle semblable, la suspension de Madagascar de la Francophonie, prononcée le 2 avril 2009 par le CPF en session extraordinaire aux motifs du caractère anticonstitutionnel du transfert de ses pouvoirs opéré par le Président Marc Ravalomanana, sera levée par décision du 28 mars 2014, à la suite de la tenue, les 25 octobre et 20 décembre 2013, des élections présidentielles et législatives jugées satisfaisantes par la mission francophone d'observation électorale et l'ensemble des observateurs nationaux.

Dans tous ces cas et sans que pour autant la situation dans ces pays soit encore durablement stabilisée, mais aussi pour des États membres requérant toujours son attention soutenue, tels Haïti, la République centrafricaine, la République Démocratique du Congo (RDC) ou la Guinée-Bissau, l'OIF aura déployé et continue de déployer, y compris après la fin des transitions formelles, afin de conforter les acquis et favoriser l'affermissement de la paix, à l'écoute des acteurs nationaux et en collaboration renforcée avec les autres institutions de la Francophonie, la société civile et les réseaux institutionnels remarquablement mobilisés, ainsi qu'avec ses partenaires internationaux, de véritables plans d'action intégrés.

Axées principalement, comme l'indique le tableau général sur « Les mesures d'accompagnement dans la mise en œuvre du chapitre V de la Déclaration de Bamako » (voir annexes) sur l'aide au rétablissement ou à la consolidation de l'État de droit (élaboration ou révision des constitutions et des textes fondamentaux et renforcement des capacités des institutions), au dialogue et à la réconciliation, à l'organisation des élections de sorties de crise, puis de consolidation d'une vie politique apaisée, nombre de ces actions seront chaque fois marquées du sceau de l'innovation pour s'adapter aux trajectoires propres, ainsi qu'aux besoins et attentes constatés à l'occasion des nombreuses missions d'information et de contacts, d'écoute et d'évaluation mandatées par le Président Abdou Diouf, puis par M<sup>me</sup> Michaëlle Jean, s'appuyant sur des chefs de mission expérimentés, ainsi que l'illustre la note récapitulant les initiatives prises pour soutenir le processus en République centrafricaine.

Toutefois, durant cette même période, la Francophonie aura dû gérer des situations inédites résultant, dans plusieurs de ses pays membres, de l'irruption, sur fond de troubles et de violences, de mouvements ou de révolutions populaires en quête ou reconquête à leur tour de démocratie et de libertés. Ces situations ont été souvent suivies de périodes de transition non linéaires, et à l'accompagnement desquelles l'OIF réservera, afin d'éviter que ces crises ne prennent de l'ampleur ou ne perdurent, des réponses sensiblement ajustées dans la procédure comme dans l'action, tout en s'appliquant à continuer de faire prévaloir, sur le socle de valeurs communes, tant l'esprit que la démarche du chapitre V.

Dans de telles circonstances, en effet, et en raison de la difficulté à appréhender pleinement ces situations au prisme des faits considérés comme susceptibles de déclencher les procédures des articles 2 et 3 du cha-

pitre V, la tendance relevée consistera néanmoins, en s'abstenant de toute qualification expresse et donc de toute prise de mesures formelles y attachées des décisions du CPF (ou des comités *ad hoc* consultatifs restreints), à suivre un schéma plus ou moins hybride bien que relativement concordant : analyse des faits par le Secrétaire général et/ou par les comités *ad hoc* consultatifs restreints composés d'ambassadeurs ou de représentants permanents choisis par le Secrétaire général pour lui prodiguer des avis, notamment sur l'opportunité du recours préventif ou réactif à de telles procédures ou par le Conseil permanent de la Francophonie (CPF), convoqués à cette fin ; envoi par le Secrétaire général de missions d'informations et de contacts et d'évaluation des besoins ; mise en œuvre d'une assistance soutenue aux transitions ainsi engagées, au service desquelles l'OIF saura dispenser un accompagnement inventif puisant dans la palette élargie de son savoir-faire et de celui de ses partenaires francophones, en dialogue constant avec les protagonistes et la communauté internationale.

C'est ainsi que la Francophonie, fortement mobilisée aux côtés des acteurs tunisiens pour accompagner le processus de transition depuis 2011, s'est notamment impliquée dans le volet électoral de ce dernier, tant à l'occasion de l'élection de l'Assemblée nationale constituante, en octobre 2011, que des consultations législatives et présidentielles tenues respectivement le 26 octobre, 23 novembre (premier tour de l'élection présidentielle) et 21 décembre 2014 (second tour). Cet accompagnement s'est traduit par un appui aux médias, à la sécurisation du processus, à l'observation nationale en liaison avec l'Association tunisienne pour l'intégrité et la démocratie des élections (ATIDE), à la sensibilisation aux enjeux du processus électoral des jeunes responsables politiques et de la société civile entreprise par l'École bulgare de politique et l'École politique de Tunis, mais aussi par le déploiement, à l'occasion de ces scrutins, d'importantes missions d'information et de contacts.

Cet engagement s'est poursuivi dès 2015 dans la période ultérieure de consolidation du cadre démocratique pluraliste et du rétablissement durable des droits et des libertés par une contribution notable au renforcement des capacités à long terme des acteurs civils et institutionnels, qu'il s'agisse : de la mise en place de la Haute Autorité indépendante de la communication audiovisuelle (HAICA) ; des multiples actions menées avec le ministère de la Justice, des Droits de l'Homme et de la Justice transitionnelle, aux fins de la réforme judiciaire ; de la préparation à l'examen périodique universel (EPU) ; ou du soutien du ministère de l'Intérieur aux fins de la réforme du secteur de la sécurité (RSS) ; et, également, d'initiatives innovantes de formation au dialogue et à la médiation comme moyens de prévention et de gestion des crises, organisées à l'attention des responsables politiques de sensibilités diverses en partenariat avec l'École politique de Tunis, et ce, dans le cadre d'une collaboration renforcée avec le Haut-Commissariat aux droits de l'Homme et d'une mobilisation exemplaire des réseaux institutionnels (REFRAM, AHJUCAF, FRANCO-POL, RECEF...), et de la FIDH.

De même, la transition ouverte en Egypte avec le départ du Président Moubarak sera-t-elle ponctuée par des prises de position régulières des Instances de la Francophonie appelant au respect du cadre démocratique, des droits et des libertés tracé par la Déclaration de Bamako et encourageant les parties au dialogue et à la réconciliation ou bien, condamnant les violences émaillant le processus<sup>17</sup>. Mise sous observation par décision du Comité consultatif restreint convoqué le 05 août 2013 par le Secrétaire général aux fins d'examiner les conclusions de la mission d'information et de contacts dépêchée par ses soins en application du chapitre V de la Déclaration en juillet 2013, sous la conduite de Guillaume Soro, Président de l'Assemblée nationale de Côte d'Ivoire et Vice-président de l'APF, l'Egypte, demeurée toutefois très active au sein de la Francophonie, a également bénéficié d'un accompagnement choisi.

Ceci, tant dans le domaine électoral (formation, sous l'égide du Conseil national des droits de l'Homme égyptien [CNDH], de formateurs de la société civile égyptienne à l'observation nationale des élections dans la perspective des scrutins référendaires, législatifs et présidentiels de 2014, et déploiement d'une mission d'information et de contacts conduite par Mohamed Auajjar, ancien ministre des Droits de l'Homme du Royaume du Maroc à l'occasion de l'élection présidentielle des 26-28 mai 2014). Cet accompagnement a aussi bénéficié au secteur des médias (rencontre entre médias francophones dans le monde arabe organisée à Alexandrie le 24 mai 2015 en collaboration avec le Centre d'études alexandrines, ainsi que mise en route, au début de l'année 2015, d'un plan spécial d'aide aux journaux francophones des pays arabes).

Ainsi en sera-t-il, enfin, au Burkina Faso, à la suite des événements des 30 et 31 octobre 2014 en réaction à la volonté du gouvernement de procéder à la modification de l'article 37 de la Constitution limitant le nombre de mandats présidentiels, ayant abouti à la démission et au départ du Président Blaise Compaoré. Cette situation donnera lieu à la convocation, le 5 novembre 2014 par les soins du Président Diouf, d'une réunion d'un comité consultatif sur la situation au Burkina Faso et à l'envoi sur place d'une mission d'information et de contacts en novembre 2014, aux fins de recueillir et de transmettre des informations sur la transition et des modalités utiles de l'accompagnement par la Francophonie œuvrant au sein du groupe international de soutien et d'accompagnement de la transition au Burkina Faso, avec un volet électoral appuyé.

Au titre de ce dernier et sur la base des conclusions de la mission d'évaluation électorale dépêchée à Ouagadougou en mars 2015 sur décision de la nouvelle Secrétaire générale de la Francophonie, on notera la contribution à

<sup>17</sup> « *Maintenue sous observation* » est une formule nouvelle bien que rejoignant la préoccupation exprimée au dernier alinéa du chapitre V.3 : « *la question de la rupture de la démocratie ou des violations massives des droits de l'Homme dans un pays et des mesures prises restent inscrites à l'ordre du jour du CPF aussi longtemps que subsistent cette rupture ou ces violations* ».

la mise en place d'un système de transmission des résultats, ainsi qu'à l'organisation de séminaires de renforcement des capacités des membres du Conseil constitutionnel et de ses délégués, la réalisation de l'audit du fichier électoral en août et septembre 2015 et le financement de la formation et du déploiement d'observateurs nationaux. Le tout étayé par la mise à la disposition de la structure de gestion des élections d'une expertise à long terme, jusqu'à l'envoi d'une mission d'information et de contacts à l'occasion des élections couplées du 29 novembre 2015. Cette mission recommandera d'accorder dans la phase postélectorale une attention particulière aux activités concourant à la réconciliation nationale et à la consolidation de l'État de droit dans la perspective aussi des élections municipales à venir.

### 3. Vers une efficacité accrue du dispositif du chapitre 5

Aux termes de ces quelques exemples de l'investissement d'envergure accompli par la Francophonie en s'appuyant sur les dispositions du chapitre V ou en se référant à elles, et en dépit de la mobilisation dans ce cadre engendrée par toutes les forces vives de la Francophonie avec des résultats appréciables au regard de l'ambition recherchée par la Déclaration de Bamako, force est toutefois de constater que la mise en œuvre du mécanisme du chapitre V, que ses promoteurs ont souhaité dénuée de toute automaticité conformément au principe selon lequel « 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 les spécificités historiques, culturelles et sociales de chaque peuple » (Déclaration de Bamako, chapitre III.3), n'a pas manqué de soulever nombre de questionnements. Ceux-ci ont fait l'objet d'une analyse approfondie dans le cadre de plusieurs travaux et rencontres (conférence de Saint-Boniface, processus de Bamako+10, rapport sur l'état des pratiques de la démocratie, des droits et des libertés de la même année), avec des suggestions de grande pertinence, et dont le suivi mérite une grande attention.

Cette attention est d'autant plus justifiée en raison de la persistance des crises et des conflits auxquels sont toujours confrontés plusieurs de ses membres, et dont nombre émarginent encore des carences d'une gouvernance démocratique et des droits de l'Homme dans un contexte sécuritaire, économique et social préoccupant. Il est dès lors essentiel que les réflexions se poursuivent, afin de rendre possible, chaque fois que nécessaire au sein des instances et au regard des textes, les mécanismes dédiés, et d'asseoir ainsi, en particulier dans des cas complexes, une jurisprudence motivée et apte à susciter une réponse la mieux adaptée.

Il en est ainsi de la problématique de l'alerte précoce et de la réaction rapide dont la Francophonie s'est très tôt emparée (rapport 2008 sur l'état des pratiques...)

autour de laquelle l'OIF aura pourtant organisé, avec les Nations unies en 2004 et en 2008, deux réunions aux fins d'examiner les moyens réalistes du renforcement des capacités des organisations concernées, de la mutualisation des informations et de la répartition concertée des tâches dans leur traitement. Il s'est avéré indéniable que, malgré les efforts déployés dans ce domaine par les trois Secrétaires généraux, qui ont su asseoir et confirmer le rôle de facilitateur écouté de la Francophonie, l'alerte précoce et la réaction rapide n'ont pas encore été, sur le plan opérationnel, à la mesure des attentes dans le cadre de la prévention des crises et des conflits, ainsi que des différentes étapes ultérieures de leur règlement.

Sans doute faut-il, à cet égard, incriminer le fait qu'une partie des préconisations mises en scène pour l'objet dans la Déclaration de Bamako et ses textes annexes n'aient été que partiellement mis en œuvre<sup>18</sup>.

Dans le même ordre d'idée, et dans l'hypothèse de la réaction, la réponse francophone formelle à travers la mise en œuvre du chapitre V, peut-être parfois entravée par l'imprécision des termes déclencheurs, a continué, à l'instar de la pratique des années précédentes, à ne considérer que les seuls cas de crise de la démocratie et/ou principalement les situations de rupture de la démocratie, comme résultant de coups d'État militaires ou constitutionnels avérés. Il apparaît que l'on n'a pas pu exploiter la palette des situations attachées à l'article 7 du chapitre III, ni prendre non plus systématiquement en compte, sauf en tant que connexes à de telles dérives, les cas de violations graves ou massives des droits de l'Homme, exception faite durant la période observée de la Côte d'Ivoire, de la Guinée et du Burundi, ayant donné lieu, comme il a été possible de le constater, à des postures pour le moins contrastées.

C'est pourquoi à un moment crucial où la prévention des crises et des conflits se confirme comme une préoccupation majeure pour la communauté internationale devant l'amplification des menaces sécuritaires ou la gestion chaotique de phénomènes migratoires exacerbés, avec leur cohorte de violations graves des droits de l'Homme et d'exactions inacceptables contre la dignité humaine, il s'impose une réponse globale et décisive. Aussi, la Secrétaire générale, Mme Michaëlle Jean a-t-elle décidé d'entreprendre, forte des mandats donnés en ce sens par les instances à l'instar des décisions du Sommet de la Francophonie, à Antananarivo en 2016, un exercice salutaire de réinvestissement conceptuel et opérationnel, ainsi que de remobilisation des énergies, afin d'arrêter, dans le cadre d'un pacte renouvelé, une stratégie francophone consolidée et à long terme, propre à contribuer à relever de tels défis.

<sup>18</sup> *Fonction d'observation, d'évaluation, d'analyse, de scénarisation et de conseil, tel que souligné dans le rapport « prévenir pour agir » sur l'alerte précoce et la prévention des conflits, remis en Septembre 2010 par le Panel de hautes personnalités mandaté en ce sens par Président Abdou Diouf. Saisine du Secrétaire général par les OING agréées ou par les États par le biais de « communications », possibilité de convocation, à titre préventif, des comités ad hoc consultatifs restreints. Rapports nationaux sur la mise en œuvre de la Déclaration de Bamako par les États et des gouvernements.*

En cela, la Francophonie se donne également les moyens de participer sensiblement aux efforts actuels de la communauté internationale en vue de la ré-énonciation d'un agenda pour la paix, porté par les Nations unies, dont le Secrétaire général actuel, Antonio Guterres, a posé dans plusieurs de ses discours fondateurs les prolégomènes. Il affirme ainsi que la prévention n'est pas seulement une priorité, « elle est la priorité », et en introduisant la notion de « pérennisation » de la paix dans le cadre d'une responsabilité mieux partagée, en vertu du chapitre VIII de la Charte entre les Nations unies et les organisations régionales.

Venant en complément des initiatives courageuses prises pour contribuer à la lutte contre le terrorisme et la radicalisation violente dans le cadre d'une politique multiforme faisant aussi bien appel à des programmes novateurs dans le domaine éducatif et économique destinés à réduire l'exclusion et le chômage des jeunes et des femmes, qu'à des initiatives politiques d'importance comme celle de réunir, en juin 2016 à Paris, une conférence sur la lutte contre le terrorisme et la prévention de la radicalisation violente, tout en soutenant fermement l'État de droit et les droits de l'Homme, cette volonté de redynamisation et d'approfondissement de l'offre francophone pour des solutions durables s'est effectuée autour principalement des deux instruments normatifs majeurs dont dispose à cet effet la Francophonie, afin de mieux exploiter toutes les potentialités que ces derniers recèlent et leur donner ainsi leur pleine portée dans le cadre d'une synergie accrue entre eux.

Le « Manuel des procédures de mise en œuvre du chapitre V de la Déclaration de Bamako », en présentant pour la première fois, à la lumière de la note adoptée par le CPF en septembre 2001, les clés d'une lecture intégrée de la philosophie et des ressources de ce mécanisme qui, bien que répondant à une logique certaine, peut sembler encore parfois complexe, mais également, en s'essayant, sur la base d'une pratique actualisée, à la clarification et à l'approfondissement des notions et concepts sur lesquels il repose. Qu'il s'agisse des différentes catégories d'initiatives envisagées ou des concepts déclencheurs de ces dernières que sont la crise ou la rupture de la démocratie, les violations graves ou massives des droits de l'Homme, ce manuel a assurément vocation, à ce titre, à devenir un outil précieux pour l'appropriation par toutes les parties prenantes d'un système revitalisé, à l'efficacité de ce fait accrue, dont les vertus au service de l'alerte précoce et de la prévention des crises et des conflits, du règlement de ces dernières comme du retour à la paix, semblent être appelées à connaître, dans le contexte actuel, un regain d'intérêt marqué.

En effet, le Manuel<sup>19</sup> vise notamment à sensibiliser à nouveau l'ensemble des parties concernées par cet exercice aux finalités et aux séquences procédurales qui lui sont attachées, et à surmonter les insuffisances constatées dans sa mise en œuvre, ainsi qu'à relancer

<sup>19</sup> *Cf. recommandations, partie III.*

une dynamique de complémentarité mieux assumée entre l'OIF et ses partenaires internationaux. Il vise aussi à renforcer une dynamique de cohérence entre tous les acteurs francophones eux-mêmes disposant des ressources et des compétences utiles, et ce, afin de mettre la Francophonie en mesure d'opérer, bientôt 20 ans après l'adoption de la Déclaration de Bamako et 50 ans après la signature de la Convention de Niamey, un saut qualitatif dans son engagement dans ce domaine.

Tel est bien l'esprit aussi des perspectives consignées dans la feuille de route adoptée dans le suivi des recommandations de la Conférence d'Ottawa sur « La Déclaration de Saint-Boniface, 12 ans après », organisée du 9 au 11 mai 2018. Cette feuille de route a pour objectif de permettre à la Francophonie d'affiner et d'enrichir son approche et ses outils en matière de prévention des conflits et de sécurité humaine, et de donner, à cette fin, une impulsion plus décisive à l'opérationnalité de cette Déclaration. Cette dernière a, en effet, non seulement permis à l'OIF de renforcer son rôle stratégique en matière normative au service de la paix, en déclinant le spectre significatif des domaines liés au concept de sécurité humaine. Il est à rappeler que les États et gouvernements membres se sont engagés à agir dans les domaines prévus dans cette Déclaration, qui couvrent une large partie des maux contemporains décriés en vue d'une action plus déterminée partant de l'existant dans le cadre d'un multilatéralisme repensé et auquel la communauté francophone a réitéré sa confiance.

Consacrant, en particulier, le premier axe stratégique à la réaffirmation du « rôle de la diplomatie préventive pour mieux anticiper et réagir aux crises et conflits », la feuille de route, qui propose, d'une part de « continuer à renforcer l'efficacité du mécanisme de prévention et de règlement des crises et des conflits en vigueur, comme prévu dans la Déclaration de Bamako (chapitre V) en s'appuyant mieux, pour ce faire, sur les principes proclamés dans la Déclaration de Saint-Boniface, dont ceux de la sécurité humaine et de la responsabilité de protéger, et d'autre part de compléter ce dispositif par des initiatives et des outils à même d'assurer la prise en compte des nouveaux engagements souscrits dans la Déclaration de Saint-Boniface ». Elle énonce ainsi, en prenant dûment en compte les propositions formulées durant la décennie écoulée, ainsi que les travaux menés récemment et en parallèle pour ledit manuel, les voies propres à soutenir, dans le cadre d'une politique de prévention élargie (État de droit et droits de l'Homme dans un contexte de contraintes sécuritaires exacerbées, radicalisation violente, flux migratoires, OMP, protection et rôle des femmes et des enfants, médias), « un dispositif d'observation conforté au service de l'alerte précoce et de la réaction rapide », ainsi qu'une « diplomatie préventive intensifiée », dont il est également rendu compte dans la troisième partie de ce rapport.



**Les processus démocratiques  
en Francophonie  
à la lumière des nouveaux défis  
d'un monde globalisé**

# A. Les cadres d'exercice de la démocratie en constante mutation

## 1. Au plan international

« La démocratie [est] un système de valeurs universelles » rappelle la Déclaration de Bamako (point 2). La démocratie n'est pas seulement la résultante d'une organisation politique et institutionnelle exclusivement interne fondée sur une constitution à norme suprême, la tenue d'élections libres et fiables et transparentes, la consécration du multipartisme ou la promotion des droits et libertés garantis par un juge constitutionnel. La démocratie, qu'elle soit en construction, en stabilisation ou en voie de consolidation, ne peut s'épanouir sans prendre en considération des paramètres politiques et juridiques extranationaux, au premier rang desquels l'exigence de consécration ou de rétablissement des droits fondamentaux humains à travers la mise en œuvre de mécanismes de transition, justice, vérité et réconciliation et, plus largement, à travers l'objectif de lutte contre l'impunité, ainsi que les États et gouvernements membres de la Francophonie l'ont clairement rappelé dans la Déclaration de Bamako (« Adopter en particulier, afin de lutter contre l'impunité, toutes les mesures permettant de poursuivre et sanctionner les auteurs de violations graves des droits de l'Homme, telles que prévues par plusieurs instruments juridiques internationaux et régionaux, dont le Statut de Rome portant création d'une Cour pénale internationale [...] ») (chapitre IV, point D, paragraphe 22). En effet, si la démocratie nationale, qu'elle soit participative, représentative, semi-représentative ou semi-directe, repose primordialement sur la protection des droits et libertés fondamentaux, tout mécanisme international destiné à préserver ce droit de l'Homme pivot qu'est le droit à la justice doit être appréhendé comme un paramètre des processus démocratiques, particulièrement dans l'espace francophone.

### a. Le contexte

Cette préoccupation est renforcée par le fait que, de manière récurrente, voire cyclique, la Francophonie est confrontée à un certain nombre de ruptures de la démocratie ou de distorsions des ordres constitutionnels. Les érosions des démocraties constitutionnelles entraînent des discontinuités institutionnelles et provoquent l'éclatement du pacte social et du tissu national, qui sont au fondement de la construction du vouloir-vivre collectif, que celui-ci soit appréhendé à travers la coexistence de groupes ou par le prisme plus global de l'entité nationale ; enfin, elles s'accompagnent souvent de violations massives des droits de l'Homme. La recherche de la paix devient alors un objectif au service de la réhabilitation du processus démocratique. Elle implique, d'une part la reconstruction politique, institutionnelle, constitutionnelle et sociale ; et, d'autre part repose sur la satisfaction du besoin de justice qui devient une nécessité pour le nouveau régime démocratique, démontrant, à travers cette quête,

sa capacité à affronter le passé pour reconstruire une société apaisée. C'est pour réhabiliter cet espace constitutionnel et institutionnel laissé vacant par les distorsions de la démocratie que la Francophonie s'est profondément engagée dans des actions de lutte contre l'impunité qui passent, plus spécifiquement et notamment, par la mise en place de mécanismes de justice transitionnelle recensés sous la dénomination de processus de transition, justice, vérité et réconciliation (TJVR).

C'est ainsi que, dans le contexte actuel de crises, de tension et de remise en cause des acquis démocratiques et de l'État de droit qui affecte la communauté internationale et en particulier l'espace francophone, il revient à la Francophonie d'appuyer ses États membres dans leur mission de protection de l'État de droit en participant à l'objectif de lutte contre l'impunité et contre les crimes les plus graves, ainsi que les Déclarations de Bamako, de Saint-Boniface, et de Paris notamment l'ont rappelé avec constance et vigueur. La préoccupation francophone de réinstaurer une paix durable et une gouvernance apaisée repose alors sur une implication de tous les instants dans les dispositifs institutionnels qui sont autant de leviers de la lutte contre l'impunité - participation et représentation de l'OIF à l'Assemblée des États parties au Statut de Rome de la Cour pénale internationale (CPI) ; présence de l'OIF à la première conférence sur la révision du Statut de Rome organisée à Kampala (juin 2010) ; financement et participation à la retraite de haut niveau de la CPI à destination des représentations permanentes des États parties au Statut de Rome, membres de l'Union africaine ; encouragement de la Francophonie à ses États membres à accepter davantage la compétence de la CPI conformément au point 22 du chapitre IV de la Déclaration de Bamako qui appelle à une « ratification rapide [du Statut de Rome] par le plus grand nombre » — et sur le déploiement de mécanismes d'établissement des faits et des vérités par la promotion du dialogue national — réponses favorables apportées aux pays de l'espace francophone qui sollicitent un accompagnement dans la conduite des transitions ; appuis à l'instauration d'institutions de type commissions vérité ou autres institutions participant de la mise en œuvre effective de la justice transitionnelle ; aide au déploiement de cadres propices à l'instauration de dialogues nationaux ou de forums inclusifs ; soutien à l'échange de bonnes pratiques en matière d'ingénierie institutionnelle de la transition ou de la sortie de crise (ainsi, notamment, la consignation des expériences nationales dans un guide pratique sur les processus de transition, justice, vérité et réconciliation dans l'espace francophone publié par l'OIF en 2013)<sup>20</sup>.

### b. Lutte contre l'impunité, processus de transition, justice, vérité et réconciliation et restauration de la démocratie

Cette préoccupation forte de la Francophonie découle du fait que, ainsi que le rappelait déjà le rapport 2010 sur l'état des pratiques de la démocratie des droits et des libertés dans l'espace francophone, la prégnance du volontarisme

20 <https://www.francophonie.org/Guide-pratique-les-processus-de.html>

de la communauté internationale, saisie par les exigences retrouvées de faire prévaloir les droits de l'Homme à l'échelle universelle, prend de plus en plus le pas sur les volontés inhérentes à la souveraineté des États. C'est cette ambition qui soulève la question de la responsabilisation de l'État dans la lutte contre l'impunité et, par conséquent, de l'opportunité de la mise en place de mécanismes d'instauration de la réconciliation au service de la reconstruction de la démocratie. Face aux limites structurelles des poursuites judiciaires classiques, est apparue la nécessité d'envisager un principe de justice plus large, plus profond et plus riche que la justice rétributive, visant à apaiser les souffrances d'une société violentée et à reconstruire le tissu social défilé pour passer d'une situation de conflit à une situation de paix et prévenir des violations futures. Si, dans l'espace francophone, la question de l'impunité concerne au premier chef les sociétés qui sortent de situation de crise ou de conflits armés, elle interpelle avec la même vigueur les démocraties rétablies dans lesquelles, pour certaines, les injustices historiques ou les violations systémiques demeurent irrésolues. Dans les deux cas, la justice, en tant qu'institution de l'État, est confrontée à un exercice complexe où il s'agit, en même temps, de rendre effective la poursuite devant les juridictions nationales des auteurs de crimes et d'atteintes aux droits de l'Homme ; mais aussi de coopérer avec les juridictions internationales (principes de complémentarité et de subsidiarité) pour permettre l'évocation de la responsabilité pénale et individuelle des personnes convaincues d'avoir commis des violations graves des droits de l'Homme.

Le déploiement des processus de transition, justice, vérité et réconciliation qui en découle s'ordonne alors généralement autour de quatre grands principes identifiés et systématisés par Louis Joinet dans son rapport sur la lutte contre l'impunité présenté à la Commission des droits de l'Homme des Nations unies en 1997. L'approche des situations de crise et des contextes de justice transitionnelle devant nécessairement se faire au cas par cas pour respecter les singularités des histoires, les spécificités des faits générateurs des violations et l'univocité des conflits, les principes de la justice transitionnelle, qui sont autant de droits des victimes théoriquement opposables à l'État, s'articulent différemment selon les situations et les priorités que les acteurs de la sortie de crise veulent afficher.

Dans cette approche au cas par cas, le droit à la justice est destiné à garantir la sanction et la reconnaissance des responsabilités devant la juridiction compétente (internationale – permanente ou *ad hoc* –, internationalisée, régionale, nationale – pénale, civile...) faisant écho à l'engagement politique constant des États et gouvernements membres de la Francophonie de garantir et respecter le droit à un recours effectif devant une juridiction indépendante<sup>21</sup>. L'adoption du Statut de Rome créant la

CPI, le 17 juillet 1998, première juridiction permanente à vocation universelle, a incontestablement constitué une étape historique dans la lutte contre l'impunité des crimes les plus graves et, donc, dans l'accès pour les victimes à une garantie juridictionnelle adéquate, puisque, pour la première fois, elles ont le droit de participer directement aux procédures pénales internationales. L'entrée en fonction progressive depuis 2003 du Statut de Rome constitue, en conséquence, le principal fait marquant dans le domaine du droit d'accès à une justice indépendante dans l'espace francophone depuis ces vingt dernières années, en période de conflit ou de post-conflit. Et ce, non seulement en raison du mandat d'enquête, de poursuite, de répression et de réparation qui est confié à cette juridiction internationale permanente sans précédent, mais aussi en raison de la portée dissuasive – prévenir la récurrence des crimes – et incitative – pousser à des réformes au niveau national – que lui confère le principe de complémentarité sur lequel est fondé le système de la Cour<sup>22</sup>. La justice en période de transition ne doit donc pas occulter le droit au juge ; au contraire, elle doit le garantir, conformément aux conventions internationales (Pacte international relatif aux droits civils et politiques...), quitte à l'articuler avec la mobilisation de mécanismes extrajudiciaires, qui seront complémentaires, mais pas exclusifs. Il en découle le droit à la vérité, incarné le plus souvent par le travail des commissions vérité et réconciliation ou des institutions équivalentes. Elles ont pour mission de recueillir les informations pour faire la lumière sur les exactions perpétrées et mieux comprendre les mécanismes d'oppressions violentes. Permettant d'identifier les conditions dans lesquelles les violations des droits de l'Homme ont été commises, ces commissions contribuent à réaliser le droit de savoir des victimes qui repose sur la recherche de la vérité historique, celle résultant des témoignages des acteurs impliqués, parallèlement à la découverte de la vérité judiciaire, promue par les tribunaux. C'est tout le sens du paramètre « recherche de la vérité », tel qu'il est mentionné au point 22-D du chapitre IV de la Déclaration de Bamako et des points 1-c, 2-b et 2-d de la Déclaration de Paris des Ministres francophones de la Justice (2008), aux termes desquels « (...) *l'institution judiciaire en période de transition [est] non seulement au service de la vérité sur les exactions commises par les auteurs, mais (...) peut ouvrir la voie à la réconciliation* ». Cette quête de vérité doit déboucher sur l'exercice du droit à réparation. Il s'agit ici d'une obligation posée par le droit international, et qui peut prendre plusieurs formes dans un contexte de transition ou de sortie de crise : indemnisation matérielle, restitution des biens,

*tant de poursuivre et de sanctionner les auteurs des violations graves des droits de l'Homme afin qu'ils ne puissent pas trouver refuge sur le territoire des États membres de l'espace francophone (Déclaration de Bamako, Chapitre article 4. D-22 ; Déclaration de Paris, point 2b). La garantie d'un droit au recours effectif nécessite enfin une large ratification des instruments internationaux et régionaux de lutte contre l'impunité, la Déclaration de Bamako appelant dès 2000 à la ratification du Statut de Rome, suivie par la Déclaration de Saint-Boniface du 14 mai 2006 au point 31) et par la Déclaration de Paris qui invite, plus largement, à la coopération pleine et entière des États avec la justice internationale afin de contribuer à son développement.*

<sup>22</sup> Pour plus de précisions le Rapport 2010 sur l'état des pratiques de la démocratie, des droits et des libertés dans l'espace francophone. Bamako, dix ans après, 2000-2010, pp. 128-145.

<sup>21</sup> Ce droit, d'abord entendu comme le droit à une justice indépendante, impartiale, accessible et efficace, est consacré au chapitre IV de la Déclaration de Bamako et au point 1b de la Déclaration de Paris du 14 février 2008. C'est ensuite le droit à un système judiciaire et juridique offrant des recours appropriés garantissant le respect de délais raisonnables, de procès justes et équitables, qui permettent aux victimes d'obtenir justice et réparation (Déclaration de Paris, 2008). C'est aussi le droit à l'adoption de mesures internes permet-

mesures de réhabilitation, programmes de mémoire, mesures symboliques... Reste que toute recommandation en vue du plein exercice de la réparation ne doit pas être considérée comme un substitut à la traduction des responsables devant les juridictions compétentes, et donc comme un obstacle à l'engagement des poursuites, sans quoi le droit à la justice ne pourrait être mis en œuvre. Il en résulte un droit à la réforme ou aux garanties de non-répétition, droit au cœur de la réhabilitation du processus démocratique, puisqu'il repose sur l'impérieuse nécessité pour l'État d'opérer les réformes constitutionnelles, institutionnelles, économiques et sociales adéquates, afin de garantir que, par le déploiement d'institutions démocratiques crédibles et efficaces, de telles exactions ne puissent plus se reproduire.

La démarche francophone de lutte contre l'impunité au service de la restauration d'une paix durable et de l'État de droit impacte donc très directement les cadres d'exercice de la démocratie, et même les renouvelle. Car c'est bien la reconstruction de l'État, la gouvernance apaisée et la protection des droits de l'Homme qui sont au cœur de ces processus. La stratégie déployée en Francophonie, qui consiste notamment à faire de la CPI un acteur totalement intégré aux processus de transition, justice, vérité et réconciliation, oblige à la vigilance et à la conciliation de tous les instants des impératifs inhérents à la lutte contre l'impunité, en veillant notamment à ce que les besoins de justice ne soient pas un obstacle à la paix ; en évitant de promouvoir des amnisties généralisées contraires à l'objectif de réconciliation nationale ; en organisant de manière séquencée des formes de justice complémentaires ; et en étant vigilant sur les contenus des accords de paix qui ne soient pas des textes de circonstances ou irréalistes visant à régler de manière radicale, immédiate et non suffisamment concertée l'ensemble des problèmes attachés à l'apaisement, à la vérité et à la réconciliation (voir *Guide pratique sur les processus de transition, justice, vérité et réconciliation dans l'espace francophone préc.*, OIF, 2013). Car, c'est forts d'un contexte international propice au déploiement des processus démocratiques que les États de l'espace francophone parviendront à affronter plus sereinement les défis liés à la sortie de crise et à la consolidation institutionnelle en période de post-conflit.

## 2. Au plan national

Depuis la chute du mur de Berlin, il s'est établi l'idée d'un triomphe de la démocratie, associée à cette affirmation selon laquelle, la fin de la Guerre froide allait marquer « *le point final de l'évolution idéologique de l'humanité et l'universalisation de la démocratie libérale occidentale comme une forme finale de tout gouvernement humain* »<sup>23</sup> ; soit, perçue comme telle, « la fin de l'histoire ». L'on était alors persuadé que, « *si les critères essentiels de la démocratie étaient satisfaits, alors le système politique serait stable pour toujours. La consolidation démocratique, de ce point de vue, consistait à une voie à sens*

23 Francis Fukuyama, « *La fin de l'histoire* », *Commentaire*, n° 47, octobre 1989, p. 457.

*unique. Une fois que la démocratie devenait "le seul jeu de la ville" (The only game in town) suivant la célèbre expression de Juan L. Linz et Albert Stepan, elle était destinée à rester* »<sup>24</sup>. Il s'est installé dans les esprits l'idée que le paradigme du régime démocratique n'est pas un régime politique parmi d'autres. Elle est universelle. Elle est portée par le progrès de la civilisation, contribuant à faire des hommes des citoyens actifs susceptibles de développer les facultés naturelles qu'ils ont tous et partout en partage.

Trois décennies après la fin de la « troisième vague de démocratisation »<sup>25</sup>, cet optimisme n'est plus de mise, contrarié par les réalités politiques. Il est apparu un autre phénomène où « la démocratie fait apparaître ses limites ». On est interpellé par les insuffisances de la démocratie, ses difficultés, voire sur sa capacité à se surpasser elle-même et à trouver en son sein les réponses à ses problèmes. L'idée d'une crise de la démocratie est de plus en plus évoquée, confrontée à ce que la doctrine qualifie de « récession démocratique »<sup>26</sup> à l'œuvre depuis 2006 ; certains avancent même l'entame d'une fin de cycle pour qualifier « l'effondrement de l'attachement à l'égard de la démocratie »<sup>27</sup>.

Dans l'espace francophone, le paysage actuel de la démocratie apparaît tout aussi accidenté qu'il l'est au niveau international. Selon le rapport général de la Conférence internationale d'Ottawa sur « *La Déclaration de Saint-Boniface sur la prévention des conflits et la sécurité humaine, 12 ans après* » qui s'est tenue du 9 au 11 mai 2018, « *depuis l'adoption de la Déclaration de Saint-Boniface en 2006, l'espace politique de la Francophonie s'est enrichi de nombreuses avancées démocratiques tant au niveau des régimes politiques qu'à celui de l'exercice des droits et libertés. Mais une évolution depuis quelques années fait aussi apparaître, dans les vieilles comme dans les jeunes démocraties, une crispation étatique d'origine sécuritaire en rapport avec la lutte contre le terrorisme ou d'origine politique. (...) Le nouveau contexte mondial est marqué par la fin de l'illusion de la démocratie triomphante. Sa réversibilité possible invite à exercer et à appuyer la vigilance démocratique et la préservation de l'État de droit dans des situations notamment de fragilité étatique.* »

Les réalités politiques dans le fonctionnement des États, issus aussi bien des vieilles démocraties que des plus jeunes, révèlent, en effet, l'apparition, subreptice, puis le développement de dynamiques inédites qui remettent en cause deux des fondements essentiels de la figure classique de la démocratie :

24 Yascha Mounk, *Le peuple contre la démocratie*, Paris, Editions de l'Observatoire, 2018, p.12.

25 Samuel P. Huntington, *Democracy's Third Wave*, University of Oklahoma Press, 1991

26 Larry Diamond, *The Spirit of Democracy: The Struggle to Build Free Societies Throughout the World*, New York, Times Books, 2008, pp. 20-26 ; du même auteur, « *Facing up to the Democracy Recession* », *Journal of Democracy*, Volume 26, Number 1, January 2015, pp. 141-155.

27 Steven Levitsky, Daniel Ziblatt, *How Democracies die. What History Reveals About Our Future*, Viking, 2018, 320 p.

- le libéralisme, articulé autour des valeurs de pluralisme, de la liberté d'expression, des droits de l'Homme, de la séparation des pouvoirs et de la primauté du droit, dont l'universalité caractérise la démocratie dans sa substance. Il consacre le droit de tous, en tout temps et en tout lieu, à la politique et donne à chacun la possibilité juridique de contester l'usage du pouvoir ;
- la représentation politique dont les modalités se fondent en raison de la légitimité des décisions qui sont prises, ainsi que le droit de leurs auteurs à investir cette fonction, par « la grâce » du suffrage universel et du phénomène électoral. Il est, à cet égard, à observer qu'il y a une idée qui laisse à penser que les démocraties ont une capacité ou une propension à prendre les bonnes décisions, et à engendrer des décisions de qualité. La démocratie, ainsi définie, s'avère être le régime politique dans lequel le peuple, qui est « la cause et la fin de toute chose », par le biais de ses représentants, fait valoir sa volonté politique et sa compréhension du bien commun.

Bien que les dispositions du chapitre III paragraphe 2 de la Déclaration de Bamako soulignent 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 », force est de reconnaître que le modèle de démocratie ébranlé par ces pratiques nouvelles est celui que la Déclaration retient et promeut. En effet, au-delà de la reconnaissance de la diversité dans l'acception de la démocratie, elle prévoit une organisation de la vie politique devant s'ordonner autour des valeurs universelles de la démocratie, reposant sur le caractère inaliénable de la dignité et de l'égalité de tous les êtres humains ; le libre exercice des droits de l'Homme et des libertés fondamentales ; l'égalité des citoyens devant la loi ; l'établissement de l'État de droit et la soumission de l'ensemble des institutions publiques à la loi ; la séparation des pouvoirs.

La Déclaration de Bamako souligne, par ailleurs que, dans son fonctionnement, la vie politique doit consacrer les préceptes de la démocratie représentative requérant :

- « la tenue, à intervalles réguliers, d'élections libres, fiables et transparentes, fondées sur le respect et l'exercice, sans aucun empêchement ni aucune discrimination, du droit à la liberté et à l'intégrité physique de tout électeur et de tout candidat, du droit à la liberté d'opinion et d'expression, notamment par voie de presse et autre moyen de communication, de la liberté de réunion et de manifestation, et de la liberté d'association » ;
- le multipartisme, où l'opposition bénéficie d'un statut clairement défini ;
- la pratique du dialogue à tous les niveaux aussi bien entre les citoyens, les partenaires sociaux et les partis politiques, qu'entre l'État et la société civile.

Les mutations des cadres d'exercice de la démocratie qui s'effectueraient par le biais de ces pratiques nouvelles des acteurs politiques ne pourraient laisser la Francopho-

nie indifférente, car elles l'interpellent à un double niveau. Celui, tout d'abord, de la pertinence de ces pratiques au regard du dispositif mis en place par la Déclaration de Bamako ; celui, ensuite, des mesures de sauvegarde de ce même dispositif à prendre, à l'endroit des États qui se sont emparés de ces nouvelles pratiques, si celles-ci sont considérées comme lui étant contraires.

## a. De la démocratie libérale à la démocratie «illibérale»

Pendant longtemps, on a considéré que le libéralisme et la démocratie formaient un ensemble cohérent. S'il est reconnu en démocratie qu'il appartient à la majorité de désigner les tenants du pouvoir, la démocratie libérale repose sur un équilibre qui procède de la mise en œuvre d'un certain nombre de principes essentiels. Le pouvoir politique est soumis au respect des principes de la séparation et de l'équilibre des pouvoirs et des droits des minorités. Il doit, par ailleurs, souscrire aux exigences de l'État de droit avec le contrôle de constitutionnalité des lois, l'indépendance des institutions qui protègent l'État de droit et garantissent les libertés individuelles telles que la liberté d'expression, de croyance, de presse et d'association à tous les citoyens. La démocratie libérale se présente ainsi comme un système qui, tout en traduisant la volonté populaire en politiques publiques, protège les libertés individuelles.

Cet ordonnancement est aujourd'hui remis en question, notamment au sein des vieilles démocraties et des démocraties consolidées de l'Europe centrale dans l'espace francophone. Le couplage du libéralisme et de la démocratie qui s'est réalisé « par la grâce d'un ensemble contingent de conditions économiques et culturelles, (...) s'affaiblit de plus en plus vite de sorte que la démocratie est en train de s'effondrer. À sa place, deux nouvelles formes de régime ont émergé : la démocratie antilibérale, ou la démocratie sans la liberté ; et le libéralisme antidémocratique, ou les libertés sans la démocratie »<sup>28</sup>.

Le premier versant de cette décomposition de la démocratie libérale se manifeste par le truchement du « populisme illibéral », lorsqu'une majorité issue d'un processus électoral régulier et ouvert, considère que l'élection lui donne tous les droits, et qu'au nom de la démocratie, rien ne peut s'opposer à la volonté d'une telle majorité. La « démocratie illibérale » qui en procède<sup>29</sup> se déploie alors sans le respect des préceptes du libéralisme. Au nom du vote majoritaire, elle prétend se soustraire aux contraintes de l'État de droit ; privilégie la subordination des institutions indépendantes, dont les institutions judiciaires, au pouvoir exécutif, qui est son émanation ; rejette la division et l'équilibre des pouvoirs et ignore les garde-fous mis à l'exercice du pouvoir exécutif ; limite les droits des minorités ; impose un tempo très critique du rôle des médias, de l'histoire et privilégie un entre-soi identitaire.

<sup>28</sup> Yaschka Mounk, *op. cit.*, p.44.

<sup>29</sup> Sur ce concept, voir, Fareed Zakaria, « De la démocratie illibérale », *Le Débat* 1998/2 (n° 99), p. 17-26. <http://www.cairn.info/revue-le-debat-1998-2-page-17.htm>.

La « démocratie illibérale » rompt ainsi avec la tradition de la démocratie libérale, notamment en matière des libertés. L'État de droit devient accessoire. Dans cette conception de la démocratie, le peuple décide par lui-même, quelle que soit la nature de la décision. Dès lors que le peuple avale directement ou indirectement une décision, elle est considérée, par essence, comme démocratique. Ainsi, au sein de « la démocratie illibérale », la compétence d'intervention des personnalités désignées ou nommées avec un fort potentiel décisionnel, telles que les fonctionnaires, les juges, les autorités indépendantes, est soumise à la volonté populaire. « L'illibéralisme » participe ainsi de la logique de remise en cause des élites.

La « démocratie illibérale » pourrait ainsi apparaître comme étant une réponse au libéralisme non démocratique, c'est-à-dire que la démocratie libérale a échoué à assurer la réalisation de deux de ses promesses essentielles, l'égalité et l'ouverture. Elle est attaquée « pour la bonne raison qu'elle a récemment échoué à vraiment fournir ce que les citoyens en étaient venus à attendre d'elle, notamment la justice, la prospérité et la sécurité »<sup>30</sup>.

Un deuxième versant de l'altération de la démocratie libérale se vérifie à travers le phénomène rampant de la « déconsolidation de la démocratie ». On constate, en effet, sur l'ensemble de l'espace francophone, l'accroissement du phénomène d'un certain désintérêt des citoyens à l'endroit de la démocratie dont ils se détournent, en nombre de plus en plus important ; un phénomène multiforme, que l'on mesure à travers une hausse de l'abstentionnisme lors des consultations électorales ; des choix capricieux des électeurs ; une baisse du nombre d'adhérents des partis politiques ; un mépris des politiciens ; et un succès du populisme. En outre, l'efficacité de la démocratie est mise à mal : toute action énergique de l'exécutif devient problématique, les hommes politiques adaptent de plus en plus leurs stratégies en fonction des échéances électorales, contribuant à accroître le « sentiment de désenchantement démocratique ».

Si les raisons de ce syndrome de « fatigue démocratique »<sup>31</sup> sont complexes, leurs retombées convergent et étayent une dynamique devenue incontournable, une « entropie de la démocratie »<sup>32</sup>, celle du populisme, qui « entend apporter une réponse (au désenchantement démocratique), de même qu'il prétend pouvoir mettre en œuvre une politique de l'égalité et donner consistance à une mise au pas des forces de l'économie par la volonté politique »<sup>33</sup>. À son corps défendant, il faut reconnaître que si le populisme est à l'ordre du jour, c'est parce que la démocratie n'a pas toujours tenu ses promesses, et qu'en s'appuyant sur l'idéal démocratique, la classe politique s'est coupée de la société.

30 Bill Emmott, *The Fate of the West: The Battle to Save the World's Most Successful Political Idea*, London, Economist Books, 2017, 272 p.

31 David Van Reybrouck, *Contre les élections*, Actes Sud, 2014, 220 p.

32 Jan-Werner Müller, *Qu'est-ce que le populisme ? Définir enfin la menace*, Premier Parallèle, 2016, 200 p.

33 Pierre Rosanvallon, *Notre histoire intellectuelle et politique. 1968-2018*, Paris, Seuil, 2018, p.411.

## b. De la démocratie représentative à la démocratie délibérative

Selon la conception classique de la démocratie, l'exercice du pouvoir est conféré par le peuple souverain à des représentants élus qui l'exercent en son lieu et place. Cette assertion fonde le caractère représentatif de la démocratie. Dans cette configuration, la démocratie est, certes, un espace de la délibération, mais où ne siègent que les élus, bénéficiaires d'un mandat issu du suffrage universel, pour prendre les décisions exprimant la volonté générale dans le respect de l'intérêt général et du bien commun. Dès lors, la démocratie se présente comme le régime dans lequel le peuple, par le biais de ses représentants, fait valoir sa volonté politique et sa compréhension du bien commun. La satisfaction de ces exigences confère à la décision la légitimité nécessaire à sa mise en œuvre librement consentie par l'ensemble des citoyens. Selon cette même théorie de la démocratie représentative, la représentativité du pouvoir implique que l'État détient le monopole de la définition légitime de l'intérêt général.

Il est toutefois à observer qu'avec l'approfondissement de la démocratie, la question de la représentativité des élus-décideurs, s'est posée de manière de plus en plus pressante. Les théories contemporaines de la démocratie s'efforcent de clarifier les exigences normatives associées à l'idée d'un régime traitant les individus sur lesquels il exerce son pouvoir en citoyens libres et égaux. Un tournant délibératif s'est opéré à partir des années 1980 au sein de ces théories, qui a vu la remise en cause du paradigme de la démocratie jusque-là dominant. Trente ans plus tard, le paradigme délibératif s'est imposé à son tour comme le paradigme dominant de la pensée démocratique sur la scène internationale, et est désormais adopté par des approches théoriques plurielles. De nombreux travaux ont contribué « à clarifier les vertus et les limites d'une vision de la politique démocratique qui met l'accent sur la délibération publique tournée vers l'intérêt commun plutôt que sur l'agrégation des bulletins de vote exprimant des intérêts particuliers. Mais une telle vision peut-elle fonder une théorie cohérente et réaliste de la démocratie ? »<sup>34</sup>.

L'essentiel dans cette démarche repose sur l'idée selon laquelle une décision est légitime dans la mesure où elle résulte d'un échange public, libre, raisonné d'arguments entre des citoyens égaux. C'est en donnant à ce processus, que constitue la prise de décision collective, la forme d'une délibération publique portant sur le bien commun, qu'il est possible d'assurer aussi bien l'efficacité que la légitimité de l'exercice démocratique du pouvoir. Une telle acception n'est recevable que si, tout d'abord, tous s'accordent à reconnaître la centralité de la notion de bien commun. Mais par ailleurs, elle requiert que la légitimité politique trouve son fondement dans le principe admis par tous que l'idéal démocratique repose sur la possibilité d'une délibération publique, libre, entre des citoyens égaux. Ce qui suppose que le citoyen y soit actif et non passif.

34 Girard, Charles. « La démocratie par la délibération ? », *Idées économiques et sociales*, vol. 173, no. 3, 2013, p. 8.

Cette conception de la démocratie signifie, par ailleurs, la nécessité pratique qu'il y aurait à combler l'écart entre l'idéal démocratique et son actualisation effective. Il se pose, dès lors, la question de savoir comment faire pour que cet idéal politique de gouvernement par la délibération raisonnable et raisonnée entre des citoyens égaux, puisse avoir quelques chances de se réaliser notamment dans les démocraties représentatives en construction ou en consolidation. Comment faire, au mieux, pour assurer non seulement la rationalité du processus de la délibération, mais aussi l'inclusion de tous les citoyens, non seulement au sein des institutions, mais éventuellement aussi dans d'autres types d'espaces démocratiques que les institutions à proprement parler. Car, ce n'est pas le passage du modèle de l'expression d'une majorité à des formes de démocratie délibérative qui règle, à lui seul, le dilemme qui se pose à celui qui veut réfléchir au bien-fondé qu'il y a à tenir compte de certaines valeurs en démocratie. Les décisions prises à la majorité, ou les croyances de la majorité, sont-elles correctes, voire vraies, parce que ce sont celles de la majorité, ou bien sont-elles choisies et possédées par la majorité parce qu'elles sont correctes ou vraies ?

Différentes modalités techniques sont apparues pour mettre en œuvre l'approche délibérative. Elles ont toutes pour finalité de dépasser le gouvernement représentatif par la délibération, afin d'améliorer la qualité des décisions qui sont prises. Cependant, contrairement à la remise en question de la nature même de la démocratie libérale envisagée précédemment, le paradigme de la démocratie délibérative ne vise aucunement à saper les fondements de la démocratie représentative. La démocratie délibérative se conçoit comme un complément utile de la démocratie représentative, sans avoir la prétention de s'y substituer. La délibération est justifiée, principalement, par sa visée épistémique, par la détermination d'une bonne décision collective, et toute la procédure qui définit la délibération idéale (participation égale, sincérité...) est déterminée par cette visée. Les représentants élus au suffrage universel demeurent, en effet, les plus légitimes à prendre des décisions dans l'intérêt général, le processus délibératif n'ayant pour vocation que d'accompagner, sous différentes modalités, la prise de la décision.

Les modalités techniques de mise en œuvre de ce qui est qualifié de démocratie délibérative ou de démocratie participative sont nombreuses et variées. Elles se déclinent, notamment en matière de décentralisation, à travers les techniques de la démocratie de proximité que sont les différentes formes de consultation (conseil de quartier, jury citoyen, budget participatif...). Les dispositifs de la catégorie de « démocratie délibérative » peuvent constituer un horizon évaluateur et régulateur plus précis que ceux de la « démocratie participative ». Dans le modèle de la délibération, « *la décision légitime n'est pas la volonté de tous mais celle qui résulte de la délibération de tous. C'est le processus de formation des volontés qui confère sa légitimité au résultat, non la volonté déjà formée* »<sup>35</sup>.

35 Bernard Manin, « Volonté générale ou délibération ? Esquisse d'une théorie de la délibération politique », *Le Débat*, n° 33, n°1, 1985, p. 79.

Il est à relever que ce débat de la « démocratie délibérative » en soutien à la « démocratie représentative » n'est pas nouveau dans le cadre de la Déclaration de Bamako qui l'évoque de manière claire dans les dispositions de son chapitre IV.C (*Pour une vie politique apaisée*) :

- « *Faire participer tous les partis politiques, tant de l'opposition que de la majorité, à la vie politique nationale, régionale et locale, conformément à la légalité, de manière à régler pacifiquement les conflits d'intérêts ;*
- *Favoriser la participation des citoyens à la vie publique en progressant dans la mise en place d'une démocratie locale, condition essentielle de l'approfondissement de la démocratie ;*
- *Reconnaître la place et faciliter l'implication constante de la société civile, y compris les ONG, les médias, les autorités morales traditionnelles, pour leur permettre d'exercer, dans l'intérêt collectif, leur rôle d'acteurs d'une vie politique équilibrée ».*

Parmi ces dispositifs de la démocratie délibérative, il y en a un particulier, à mi-chemin entre la dynamique de l'ancrage de la décision dans une plus grande légitimité et celle d'une décision pré-insurrectionnelle, qui est dénommé « la démocratie des places »<sup>36</sup>.

L'apparition, ces dernières années, de ce que l'on qualifie de « mouvement des places »<sup>37</sup>. Du Maïdan, à Kiev, à la Place du 13 mai à Antananarivo, en passant par la Place Tahrir au Caire, la Place de la République à Paris avec le mouvement « Nuit debout », celle de la Kasbah à Tunis, ou celle de la place de la République à Erevan en Arménie pour contester l'ordre politique ou économique, mais aussi pour réinventer des modes de vie, des façons de débattre, de décider. Cette convergence vers des places publiques pour « réinventer la société » pourrait laisser penser qu'il s'agit en l'occurrence de l'épanouissement de la démocratie, à l'exemple de l'image fantasmée de l'agora athénienne. Ces places sont devenues les lieux symboliques et l'incarnation de la République qui se réinvente. Au premier abord, l'enjeu des mouvements qu'elles suscitent est de dire comment une place publique doit devenir un lieu public, comment un citoyen peut devenir un sujet démocratique par l'auto-institution et l'autogouvernement. L'analyse de ces expériences laisse toutefois affleurer un phénomène plus complexe où ces places ne sont pas forcément des espaces d'expression d'une démocratie directe ou participative. Ces places publiques apparaissent, de prime abord, comme étant des lieux où s'expérimente la sociabilité politique de recréer du lien social. Mais, au-delà de ces aspects vertueux, certains soulignent aussi qu'elles constituent un champ de confrontation de stratégies, le plus souvent, antagonistes de tous les acteurs politiques.

36 Benjamin Sourice, *La démocratie des places : Des Indignados à Nuit debout, vers un nouvel horizon politique*, Charles Léopold Mayer, 2017, 180 p.

37 Cette expression est utilisée par Zoelle Zask, *Quand la place devient publique*, Lormont, Le Bord de l'eau, coll. « Les voies du politique », 2018, 185 p.

Quelles que soient les vertus que l'on pourrait attribuer à la « démocratie délibérative », sa pratique peut révéler des dérives.

Dans pratiquement tous les États appartenant à l'espace francophone, la théorie de la démocratie représentative représente la pièce charnière de l'architecture de la Constitution. Selon la logique qui en procède, « par le mécanisme de la représentation politique, les actes accomplis par les représentants politiques du peuple lui sont attribués comme s'il les avait adoptés lui-même »<sup>38</sup>. Toutefois, dans certaines situations particulières, cette centralité de la démocratie représentative est remise en cause. De telles situations surviennent lorsque la représentation des forces politiques au Parlement est caractérisée par une forte domination d'un parti politique ou d'une coalition fortement homogène de partis politiques. Dans un tel cas de figure, le plus souvent, les partis de l'opposition, parlementaires et non parlementaires, et bon nombre d'organisations de la société civile contestent la représentativité des deux chambres parlementaires, et dénoncent la représentation politique comme étant une fiction. L'élection, soulignent-ils, n'est plus un mode de légitimation mais est devenue principalement un mode de désignation des gouvernants. La revendication se fait encore plus pressante en fin de législature, il est davantage requis de la majorité parlementaire la nécessite d'apporter la preuve d'une constante de légitimité.

Le Parlement qui n'est plus considéré, par essence, comme représentatif, est dénué de la légitimité requise pour engager un processus de réforme législative. En outre, ils soutiennent, dans le respect des règles de la démocratie délibérative (que la Constitution ne connaît point, le plus souvent), que la légitimité démocratique ne peut pas découler uniquement du fait d'obtenir la majorité lors d'un vote : il faut que le vote soit précédé par un processus de délibération publique, ouvert aux citoyens considérés comme égaux, fondé sur l'argumentation et l'échange, afin d'aboutir à des décisions plus justes et rationnelles.

De cette manière, les partis de l'opposition et certaines organisations de la société civile remettent en cause la vision classique de la représentation politique conçue comme un mandat dont il faudrait respecter le terme, s'engouffrant dans une démarche quasi insurrectionnelle.

Les prises de position des organisations de la société civile, le plus souvent critiques, sont à relever. Ce faisant, certaines débordent le périmètre qui leur est, de manière classique, assigné ; délaissant leur fonction de force de proposition, et exigeant pour être dorénavant coauteur dans l'exercice de législation.

Ce surgissement de la société civile ne serait que la manifestation de leur intrusion dans les domaines de

la gouvernance. Une telle situation confère à la société civile, sous le couvert revendiqué de la promotion d'une démocratie participative ou délibérative, un rôle inédit « d'instance de légitimation alternative ». Ce statut est souvent largement revendiqué par une partie active, et très militante, de la société civile. Ce faisant, elle s'installe, inévitablement, sur le terrain du débat politique où il vient concurrencer, frontalement et de manière ostensible, sous couvert de sa fonction tribunitienne et de plaider, l'État. Une telle posture, plus qu'une figure, reposant sur « l'idée même d'une instance alternative de légitimation qui n'est dotée d'aucun moyen d'établir et de contrôler le titre de ceux qui parlent en son nom », n'est pas sans problème.

## B. Les transformations des modalités d'exercice de la démocratie

### 1. La place du numérique, des nouveaux médias et des réseaux sociaux

Depuis une quinzaine d'années est apparu sur la scène internationale ce qu'il est convenu d'appeler « les nouveaux médias ». S'appuyant sur l'Internet et les nouvelles technologies de l'information, ces nouveaux modes de communication ont pénétré, depuis quelques années, tous les espaces de la société civile et de la vie démocratique, au nord, au sud, à l'est et à l'ouest du globe.

#### a. Les médias dans la Déclaration de Bamako

Il n'est pas surprenant qu'en 2000, lors de l'adoption de la Déclaration de Bamako, il n'ait pas été question de ces nouveaux modes de communication. En revanche, ce texte propose une fondation dialogique de la démocratie, puisqu'elle exige la pratique du dialogue à tous les niveaux aussi bien entre les citoyens, entre les partenaires sociaux, entre les partis politiques, qu'entre l'État et la société civile mettant par-là, sans doute sans le savoir, la table pour une reconnaissance éventuelle de l'importance des nouvelles technologies de l'information pour la démocratie contemporaine.

Insistant sur la promotion d'une culture démocratique intériorisée et sur le plein respect des droits de l'Homme, la Déclaration de Bamako insiste par ailleurs (art 19) sur le développement de l'esprit de tolérance et la promotion de la culture démocratique dans toutes ses dimensions, afin de sensibiliser, par l'éducation et la formation, les responsables publics, l'ensemble des acteurs de la vie politique et tous les citoyens aux exigences éthiques de la démocratie et des droits de l'Homme.

C'est donc dire que la Déclaration de Bamako et la normativité francophone ne se contentent pas d'insister sur les obligations des États et gouvernements à l'égard du

<sup>38</sup> Marie-Anne Cohendet, « Une crise de la représentation politique ? », *Cités* 2004/2 (n° 18), p. 41.

respect des droits fondamentaux ainsi que du développement et du maintien de la vie démocratique. Elle insiste aussi sur la capacité des citoyens de participer à la vie démocratique, à leur aptitude à devenir acteurs du nécessaire dialogue au sein de leur société tout en les conscientisant aux exigences éthiques de la vie démocratique.

La Déclaration de Bamako ne restait pas pour autant muette sur le rôle des médias traditionnels dans l'édifice démocratique. Elle précisait, au titre de la vie politique apaisée, le rôle d'acteurs d'une vie politique équilibrée des médias (ainsi que les ONG, des autorités morales traditionnelles), tout en rappelant l'importance de veiller au respect effectif de la liberté de la presse et d'assurer l'accès équitable des différentes forces politiques aux médias publics et privés, écrits et audiovisuels, selon un mode de régulation conforme aux principes démocratiques. Il n'est pas inintéressant de constater que, sub-séquent, dans la Déclaration de Saint-Boniface, les instances francophones ont à nouveau rappelé le rôle fondamental que doivent jouer les médias dans la diffusion des valeurs de liberté, de tolérance et de paix propres à pacifier la vie politique et à enraciner la culture démocratique. Il convient de noter qu'à cette occasion, la Francophonie a aussi condamné la désinformation et toute forme d'incitation, par les médias, à la haine et à la violence, sans doute à la lumière d'événements récents de l'histoire, où les médias auraient pu jouer de tels rôles. En Francophonie, les médias traditionnels ont donc des devoirs ; en contrepartie, les autorités publiques, au nom de la démocratie, doivent protéger la liberté de presse et des médias, et protéger les sources des journalistes. Ces principes sont-ils exportables à l'univers des nouveaux médias ?

## **b. Les nouveaux médias saisis par la Francophonie**

Les nouveaux médias où les simples citoyens se trouvent diffuseurs d'informations et de leurs idées, et où des communautés d'intérêts et d'idéologies se forment et se déforment posent donc la question de leur apport à la démocratie et sous un angle tout à fait différent. L'État n'est plus omniprésent, et les espaces de dialogue ne transitent désormais plus exclusivement par les médias traditionnels ; les citoyens ont désormais la capacité et le pouvoir de diffuser directement leurs idées. Les filtres traditionnels ont donc disparu, les acteurs médiatiques se sont surmultipliés pour inclure les citoyens, et leur participation dans ces espaces de dialogues est devenue omniprésente. La conduite traditionnelle des affaires de l'État doit prendre en compte cette réalité émergente. Des nouvelles voix sont désormais entendues, et l'approche dialogique est plurielle et plus riche de la capacité de chacun de s'exprimer – renvoyant en quelque sorte la démocratie à ses racines athéniennes.

Hélas, ces nouveaux espaces de liberté communicationnelle peuvent aussi véhiculer des propos et des idéologies antinomiques aux valeurs des droits, de libertés et de démocratie. Ils peuvent, par exemple, véhiculer

des propos haineux destinés à heurter d'autres individus dans leurs croyances ou leurs valeurs ou en appeler à renverser les fondements démocratiques existants. Ces nouveaux espaces peuvent aussi violer les droits fondamentaux des uns et des autres, par exemple au titre de la protection de la vie privée ou encore de la dignité inhérente à toute personne. On a vu, ces dernières années, les manipulations politiques qui ont eu lieu par le biais des médias sociaux.

Les réponses de la Francophonie n'ont peut-être pas encore été données. Certes, la Déclaration de Montreux, dès 2010, rappelait l'importance de la protection des données personnelles et de la vie privée tout en reconnaissant la pleine applicabilité des instruments internationaux pertinents relatifs aux droits de l'Homme sur la Toile et garantir qu'Internet demeure un cyberspace ouvert et universel. Mais quelle devrait être la normativité francophone sur ces questions dans le prolongement des logiques des Déclarations de Bamako et de Saint-Boniface ? Se pose également la question du rôle des États et gouvernements de l'espace francophone à l'égard de ces espaces de conflits, où certaines des valeurs démocratiques de la Francophonie, dont le respect du droit à l'égalité et à la dignité, fondement de l'édifice des droits et libertés, sont remises en question.

Il est manifeste que l'apparition des nouveaux médias pose de façon brutale celle de la liberté d'expression au sein des États démocratiques, et surtout celle des limites acceptables à cette liberté. Si certains prêchent l'absolue liberté, d'autres estiment que celle-ci a des limites lorsque l'expression a pour résultat, par exemple, la violence ou encore l'encouragement à la commission de crimes ou d'actes terroristes, pour ne donner que ces exemples. Vu l'absence de solutions qui s'imposent à ces conflits de droits, les écoles de pensée sont multiples et, déjà, plusieurs États et gouvernements membres de la Francophonie ont agi dans ce domaine, et ce, de façon plus ou moins intrusive à l'égard du droit fondamental à la liberté d'expression, qui demeure l'un des fondements des droits et libertés auxquels la Déclaration de Bamako réfère.

Dans le cas de figure qui précède, l'ordre public et les intérêts supérieurs de l'État posent la question des limites à la liberté d'expression au sein des nouveaux médias. La même question peut sans doute être posée lorsque les limites de la liberté d'expression sont posées par les droits qui entrent en concurrence. Autrement dit, est-il légitime que certains par leur expression, violent les droits fondamentaux d'autres personnes ? L'État doit-il intervenir ou non ? Le cas des relations entre la liberté d'expression et la liberté de religion est un bon exemple. Est-il souhaitable ou acceptable, par exemple, que les uns puissent au nom de la liberté d'expression insulter ou tenir des propos dérogatoires au sujet de la religion des autres ? L'intimidation ou les menaces sont-elles acceptables sur Internet ? Ces questions sont éminemment délicates et les réponses correctes visant à respecter les droits en présence ne sont pas toujours évidentes.

On peut se demander si la Francophonie, dans le contexte de son régime normatif existant, ne devrait pas offrir un espace d'échanges qui permette aux différents acteurs, États, ONG, réseaux institutionnels et experts de participer à une réflexion sur ces enjeux, réflexion qui, même si elle ne conduit pas à des textes normatifs agréés, permettrait au moins de dégager certaines lignes de force, pratiques exemplaires, ainsi que des déclinaisons et des standards acceptables pour tous. À l'aune des médias non traditionnels, les sociétés ont évolué ; les textes et les pratiques de la Francophonie ne devraient-ils pas faire de même ?

D'autre part, la Francophonie ne pourrait-elle pas développer un chantier visant à sensibiliser sa communauté, ses réseaux et la population en général à l'importance primordiale de la liberté d'expression, qui ne peut ni ne doit être restreinte par les États ou gouvernements (en parallèle avec les valeurs applicables aux médias traditionnels) ou par le comportement d'individus se trouvant à violer les droits et libertés des autres ? On pense particulièrement à la sensibilisation de tous à l'égard des valeurs de tolérance et de respect de la dignité humaine qui sont nécessaires et inhérentes à la vie démocratique. Enfin, et dans la droite ligne de la Déclaration de Bamako, l'éducation aux droits et à la démocratie pourrait inclure des volets relatifs à l'éducation aux responsabilités et devoirs au sein des nouveaux médias et aux responsabilités individuelles et collectives au sein des réseaux sociaux.

## 2. Femmes et jeunes dans les processus démocratiques et de paix

La Francophonie a adopté, en 2014, la *Stratégie jeunesse de la Francophonie 2015-2022*. Celle-ci encourage les États et gouvernements membres à mettre en place les conditions favorables au respect et à la protection des droits des jeunes, afin d'assurer qu'ils puissent exercer pleinement leurs responsabilités, dans un environnement de sécurité, de paix et de démocratie en tout temps. La stratégie appelle également les États et gouvernements membres à mettre en place des mécanismes qui permettent aux jeunes de s'investir dans la prévention de la violence et des conflits, ainsi que dans la consolidation de la paix.

La Déclaration et le Plan d'action francophones sur les violences faites aux femmes (2010 et 2013), quant à eux, précisent non seulement l'importance d'assurer la protection des femmes, y compris en période de conflit, mais met également l'accent sur l'importance de rendre possible leur participation à tous les niveaux en se référant aux *Déclarations de Bamako* (2000) et de Saint-Boniface (2006), ainsi qu'aux résolutions du Conseil de sécurité des Nations unies dédiées (1325 ; 1820 ; 1888 ; 1889 ; 1960 ; 2106 ; 2242).

Concernant les femmes, l'OIF mène, à titre d'exemple, des actions de plaidoyer, d'appui et de terrain pour lutter contre les discriminations et les violences envers les

femmes, ainsi que pour promouvoir leurs droits, leur autonomisation, leur expertise et leur participation effective à la prise de décision au sein de l'espace francophone. Elle a notamment accompagné et appuyé directement 400 femmes issues de plus de 40 pays membres et touché plus de 10 000 personnes dans le cadre de son plaidoyer en faveur de l'égalité femmes-hommes, depuis 2015.

L'OIF a soutenu, par ailleurs, la mise en place de la plateforme « expertes francophones » de valorisation de l'expertise féminine notamment pour améliorer leur représentation dans les médias, et qui compte aujourd'hui plus de 3 000 profils. Une « Conférence des femmes de la Francophonie » à Bucarest en novembre 2017 a réuni, en outre, plus de 800 participant-e-s de tout l'espace francophone, et abouti à la création d'un réseau francophone des femmes entrepreneures. Sur la base des recommandations de cette conférence, un Plan d'action francophone pour l'autonomisation économique des femmes a été soumis à adoption, le 12 mars 2018, lors de la concertation ministérielle francophone organisée en marge de la 62e session de Commission de la condition de la femme du Conseil économique et social des Nations unies.

Une stratégie de la Francophonie pour la promotion de l'égalité entre les femmes et les hommes, des droits et de l'autonomisation des femmes et des filles, sera enfin portée sur ces bases par les États et gouvernements membres de la Francophonie lors du prochain Sommet d'Erevan, en octobre 2018. Déclinée en cinq axes prioritaires, cette stratégie se propose de renforcer la cohérence et l'efficacité de la démarche francophone en s'inscrivant pleinement dans un cadre global d'intensification des efforts de la communauté internationale pour parvenir à l'égalité entre les femmes et les hommes, comme défini dans le programme de développement durable à l'horizon 2030, en particulier dans son Objectif 5. Son axe 4, « promouvoir le *leadership*, renforcer l'égal accès et la participation pleine et effective des femmes dans la prise de décision », insiste notamment sur la nécessité de favoriser leur égal accès et leur participation à toutes les instances de gouvernance, nationales et internationales, y compris dans les structures œuvrant pour la paix, et ce, non seulement pour leur permettre d'influer sur le cours de ces dynamiques, mais aussi pour mieux veiller au respect de leurs droits et de leur sécurité, ainsi que sur celles des filles et des garçons, singulièrement en temps de conflit.

Ainsi, trois mots clés, « les trois I », implication, intégration et inclusivité, structurent l'orientation stratégique de la Francophonie concernant l'effectivité des droits des femmes et des jeunes, ainsi que leur implication accrue dans les processus de paix et les processus démocratiques.

Il faut, en effet, leur donner de l'espace au cœur des solutions. Les jeunes fournissent les contingents des opérations de maintien de la paix. Ils constituent l'essentiel de la société civile avec les femmes. La Francophonie

doit aussi prendre en compte la condition des enfants, et notamment le fait que les violences faites aux femmes sont intrinsèquement liées aux violences faites aux enfants. Elles sont le parent responsable, et lorsqu'elles sont déplacées, tuées ou séparées de leurs enfants, il n'y a plus personne pour les protéger. Dans un contexte où l'on constate une augmentation des violences et des conflits armés, les enfants sont les premières victimes de la guerre. L'accompagnement de la Francophonie passe par une inscription de son action dans le local : avec les jeunes et les femmes, et pour les jeunes et les femmes. La mobilisation de la société civile est alors un levier d'action majeur. L'objectif est de permettre un renforcement des capacités des femmes et des jeunes avant, pendant et après les conflits. La prévention reste la clé, et passe par l'éducation à la paix.

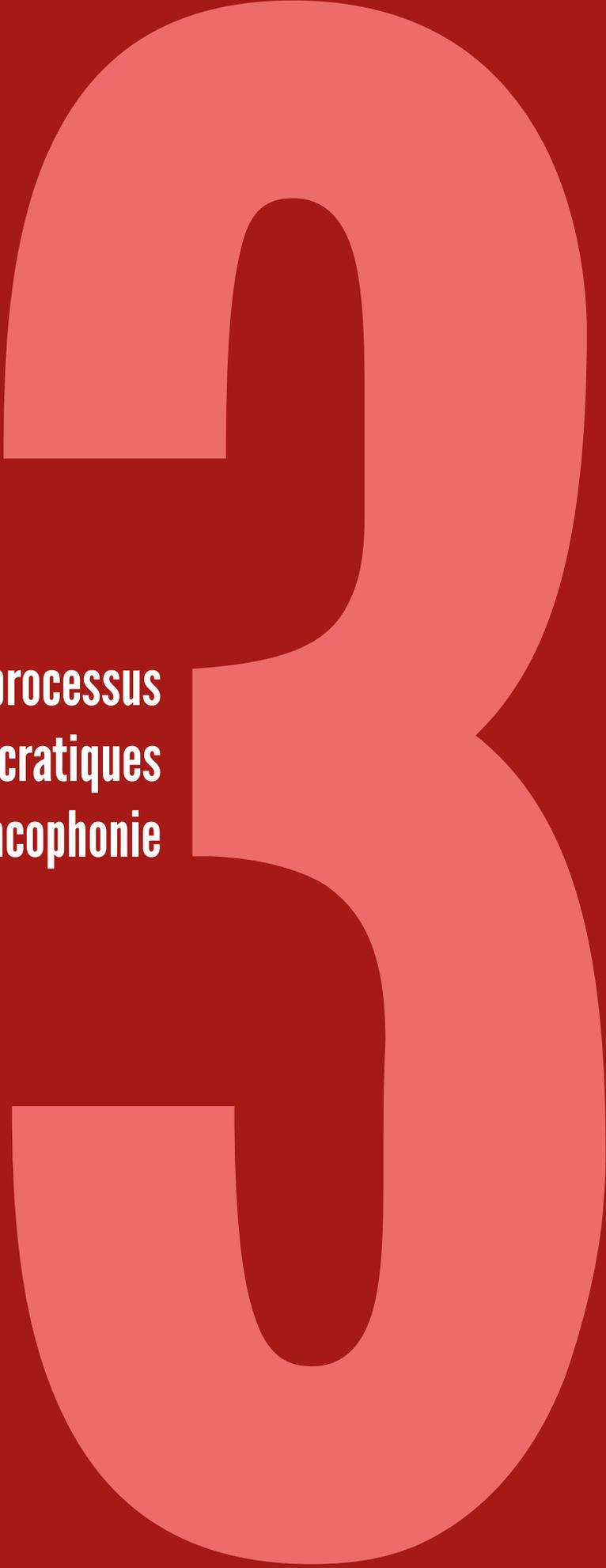
### 3. L'amplification du phénomène migratoire

Depuis 2006, le phénomène migratoire a entraîné d'innombrables morts, souvent anonymes, et le déplacement de millions de personnes, réfugiés politiques ou migrants économiques. L'OIF entend s'investir de façon spécifique et avec plus de détermination, afin que soit relevé de manière concertée et coordonnée l'un des défis majeurs de la sécurité humaine qui interpelle directement la responsabilité collective des pays francophones. Il s'agit du traitement des flux migratoires (mise en servitude, trafics humains et diverses formes d'oppression sur les migrants ; modes de transport mettant massivement en péril leur vie, conditions de détention administrative...).

La Francophonie, qui est particulièrement concernée par ces drames en tant qu'ensemble solidaire rassemblant des pays de départ, de transit et de destination des flux migratoires, s'est fortement mobilisée. Et ce, notamment, avec la Déclaration de Saint-Boniface, par laquelle les États et gouvernements se sont engagés à protéger les migrants et à renforcer leur concertation sur cette question globale et cruciale pour l'avenir et la dignité de leurs populations. L'objectif est de contribuer à la formalisation de solutions dans le respect des valeurs qui cimentent la Francophonie. Qu'il s'agisse d'actions de plaidoyer, d'initiatives destinées à répondre aux causes profondes de ces migrations, au titre de sa stratégie économique, tournée vers les femmes et les jeunes, de sa politique éducative et de formation ou de

celle consacrée au développement durable et à la lutte contre le réchauffement, ou encore à travers son implication en faveur de la consolidation de la démocratie et de l'État de droit, ainsi que de la protection des droits de l'Homme et singulièrement de ceux des migrants.

Face à la nécessité d'approfondir les politiques nationales dédiées et aux graves difficultés qui entravent des approches régionales concertées, l'Organisation internationale de la Francophonie s'est engagée en faveur d'une coopération plus solide dans la gestion des flux migratoires, respectueuse de la dignité humaine et s'appuyant sur la responsabilité partagée, et entend poursuivre et amplifier ses efforts aux côtés de la communauté internationale. Et ce, sur le fondement de plusieurs textes. D'abord, sur la base de la résolution sur les réfugiés et les migrants adoptée par sa Conférence ministérielle à Erevan, en 2015 ; du mandat qui lui a été donné en 2016 par le Sommet d'Antananarivo, de se « *joindre aux négociations devant aboutir à la conclusion, en 2018, d'un cadre d'action global pour les réfugiés et d'un Pacte mondial pour des migrations sûres, ordonnées et régulières* » ; et enfin, de l'Appel que la Secrétaire générale, invitée par la Conférence ministérielle de novembre 2017 réunie sur le thème « *Migrations et protection des droits de l'Homme à l'épreuve de la traite des êtres humains* » a lancé en faveur d'une coopération plus « robuste » dans la gestion des flux migratoires. Avec le souci, dans ce contexte, de convertir en « résultats » le travail effectué par la Francophonie au cours des quatre dernières années en réponse « aux facteurs à l'origine des mouvements de réfugiés et de migrants irréguliers » et aux besoins propres aux migrants dans l'espace francophone, le rapport déposé par M<sup>me</sup> Michaëlle Jean sur « Les migrations dans l'espace francophone ; approche, actions et perspectives pour la Francophonie », afin de donner suite à la résolution précitée de 2015 qui l'invitait à cet exercice « avec des propositions s'appuyant sur les actions déjà engagées par l'OIF et celles des Opérateurs de la Francophonie et visant à contribuer à la réduction des facteurs à l'origine des mouvements de réfugiés et de migrants irréguliers et à aborder les effets positifs et les avantages de la migration régulière, en coordination avec les partenaires internationaux et régionaux », marque incontestablement une avancée de taille, à la fois dans la compréhension du phénomène et dans la mobilisation concertée qu'il est appelé à mieux épauler, et sans nul doute à régénérer.

A large, stylized number '3' in a light red color, positioned on the right side of the page. It has a thick, rounded font style with a slight shadow effect.

**Perspectives des processus  
democratiques  
pour la Francophonie**

Si le bilan opéré précédemment constitue un motif de satisfaction légitime quant aux avancées constatées au regard de l'approfondissement des processus démocratiques dans l'espace francophone, ces progrès ne peuvent néanmoins occulter une résurgence, voire une intensification des ruptures de la démocratie et des ordres constitutionnels, de même que la rémanence, ou même, l'accentuation, sourde ou manifeste, de graves atteintes aux droits de l'Homme et aux libertés. Ce qui traduit le fait que le chemin menant à une démocratie véritablement consolidée et apaisée est long et semé d'obstacles, ainsi que le relevait déjà le rapport 2008 sur l'état des pratiques, de la démocratie, des droits et des libertés dans l'espace francophone. Pour surmonter les difficultés et réaffirmer sans cesse l'option incontournable que constitue la démocratie (« *Francophonie et démocratie sont indissociables* » rappelait la Déclaration de Bamako au chapitre III paragraphe 1), la vigilance de tous et le dialogue entre les acteurs sont plus que jamais requis. En effet, la mise en place des standards de la démocratie, tels que définis de manière consensuelle par les membres de la Francophonie, implique une mobilisation et de tous les instants pour la recherche et la mise en œuvre de solutions juridiques et politiques innovantes, afin d'assurer les progrès de la démocratie ou de consolider les acquis, en prévenant la survenance des conflits. C'est à cette condition que l'exigence d'une vie politique apaisée peut servir les engagements de la Déclaration de Bamako, relatifs tant à la promotion d'une culture démocratique intériorisée et au plein respect des droits de l'Homme, qu'au bon déroulement d'élections libres, fiables et transparentes, adjuvants et marqueurs d'un État de droit consolidé ou en voie de consolidation.

C'est dans une perspective à la fois d'approfondissement, d'accompagnement, de resserrement, de rationalisation et de relance des processus démocratiques dans l'espace francophone, que le présent rapport souhaite prolonger certaines recommandations fortes identifiées à l'occasion des rapports précédents, en suggérant des actions structurantes complémentaires guidées, notamment, tant par la feuille de route en suivi de la Conférence internationale « La Déclaration de Saint-Boniface, douze ans après » sur la prévention des conflits et la sécurité humaine (Ottawa, 9 - 11 mai 2018) que par les perspectives identifiées dans le manuel de procédures sur la mise en œuvre du chapitre V de la Déclaration de Bamako (juin 2018), ou encore par les recommandations formulées à l'occasion des Journées des réseaux institutionnels de la Francophonie, tenues les 29 et 30 mai 2018, ainsi que par celles émises par la Conférence des OING réunie à Erevan (Arménie) en septembre 2018, ou lors des réunions des envoyés spéciaux autour de la Secrétaire générale (2016, 2017), soulignant ainsi à la fois les lignes de force des conclusions de ces différents événements et les axes stratégiques qu'entend promouvoir le présent rapport, à l'aune d'un engagement collectif et responsable réitéré.

## Paragraphe 1 – PERSPECTIVES SECTORIELLES

### A. Pour une mise en œuvre renforcée des mécanismes du chapitre 5

#### 1. Aux fins d'un dispositif d'observation et d'évaluation redynamisé et conforté en vue de l'alerte précoce et de la réaction rapide

- renforcer et consolider le dispositif francophone de prévention et de règlement des crises et des conflits par une efficacité accrue dans la mise en œuvre du chapitre V de la Déclaration de Bamako et la prise en compte des principes et engagements inscrits dans la Déclaration de Saint-Boniface ;
- asseoir une compréhension partagée de la démarche de l'observation et de l'évaluation permanentes menée au titre du chapitre V, ainsi que du périmètre des engagements du chapitre IV, grâce, notamment, à des actions de sensibilisation en direction de toutes les parties prenantes à l'exercice et à un travail visant à approfondir les paramètres de l'évaluation (principes et engagements) sous forme d'indicateurs affinés ;
- recourir de façon plus systématique à ces paramètres pour étayer la démarche des différentes missions politiques ;
- renforcer l'implication dans l'exercice des États et des gouvernements (rapports nationaux), de la société civile (communications), et des réseaux institutionnels de la Francophonie (collecte et alerte précoce) ;
- assurer une meilleure et plus systématique mobilisation de certains des mécanismes prévus aux fins de prévention dans la Déclaration de Bamako et ses annexes (saisine du Secrétaire général par les OING agréées par le biais de communications ou par les États et gouvernements, possibilité de convocation à titre préventif des comités *ad hoc* consultatifs restreints), comme les instruments de la diplomatie préventive du Secrétaire général de la Francophonie ;
- veiller à ce que les décisions des instances à venir précisent plus systématiquement, sur proposition du Secrétaire général, la qualification des faits déclencheurs que sont la « crise de la démocratie », les « violations graves des droits de l'Homme », la « rupture de la démocratie » et les « violations massives des droits de l'Homme ». Une réflexion approfondie menée en concertation avec les autres organisations internationales, et notamment avec l'Union africaine, qui a fait sienne la notion de changement anticonstitutionnel de gouvernement (voir notamment le chapitre VIII de la Charte africaine de la démocratie, des élections et de la gouvernance), voisine de la notion de rupture de la

démocratie, pourrait être pertinente pour chacun des partenaires, afin de prendre la mesure des situations respectivement visées ;

- développer, en particulier en collaboration avec l'Agence universitaire de la Francophonie (AUF) et les centres de recherche (des universités), une réflexion sur les causes des crises et conflits et sur l'approfondissement des concepts ;
- veiller également à approfondir la réflexion sur la portée des mesures spécifiques adoptées au regard des objectifs ;
- rechercher une meilleure articulation entre la Déclaration de Bamako et celle de Saint-Boniface en vue d'une utilisation de cette dernière pour étayer les décisions politiques destinées à traiter des crises et des conflits, en particulier dans des cas de violations graves ou massives des droits de l'Homme ;
- faire mieux valoir de façon générale le principe de la responsabilité de protéger pour conforter les engagements à prévenir et à agir sur la base du chapitre V ;
- prendre en compte, autant que faire se peut, dans l'exercice d'observation et d'évaluation, les engagements pris par les États et gouvernements au titre de la Déclaration de Saint-Boniface, en particulier l'état des ratifications des conventions internationales ou régionales afférentes à la sécurité humaine, ainsi que les dispositions concernant la protection des droits des femmes et des enfants, inhérents à la Déclaration de Bamako ;
- asseoir une dynamique propre de l'observation dans les domaines spécifiques afférents à la Déclaration de Saint-Boniface (prévention de la radicalisation, opérations de maintien de la paix) par l'impulsion et la coordination des activités de différents partenaires, centres de recherche, organismes spécialisés, etc. existants ou à mettre en place sous forme de réseaux, et ce, aux fins de l'analyse et de la prospective, de l'échange des pratiques et des expériences utiles ;
- mettre notamment à cet effet en place et animer un « Réseau francophone de prévention de la radicalisation et de l'extrémisme violents pouvant conduire au terrorisme », considéré comme l'outil principal de la stratégie (arrêtée lors de la Conférence internationale organisée sur ce thème par l'OIF en juin 2016) ; ce Réseau est destiné à permettre l'échange et la diffusion des connaissances, des expériences et des bonnes pratiques, le renforcement des capacités francophones en matière de prévention primaire, secondaire ; explorer l'intérêt qu'il y aurait à développer, à partir de ces matériaux, une doctrine francophone de la lutte contre la radicalisation violente ;
- soutenir également activement l'Observatoire Boutros Ghali pour le maintien de la paix dans les démarches menées par ce dernier aux fins d'instaurer un dialogue triangulaire entre les États francophones contributeurs, le Conseil de sécurité et le Secrétariat des Nations unies, et, de façon plus générale, aidera à le positionner concrètement dans ses fonctions d'analyse et de formation, en s'attachant, en partenariat avec l'AUF et d'autres opérateurs, à identifier et à promouvoir des relais de synergie avec d'autres centres de recherche, universitaires ou spécialisés et

de formation, tel le Centre FrancoPaix, dans le souci de proposer une offre francophone de qualité intégrée en matière de règlement des conflits et de maintien de la paix, en dialogue avec d'autres partenaires, et dont les travaux seraient mis à la disposition des décideurs (diplomatie scientifique)

## 2. Pour une diplomatie préventive intensifiée

- renforcer sa diplomatie préventive par le recours plus systématique à des procédures spécifiques prévues dans la Déclaration de Bamako, tels les comités *ad hoc* consultatifs restreints, ou par le renforcement des moyens conférés aux envoyés spéciaux et facilitateurs (unité de soutien, formations) en plus étroite coopération avec les Nations unies, en favorisant également la médiation au niveau local avec les acteurs de terrain ;
- continuer d'ajuster résolument ces mécanismes aux changements intervenus dans l'exercice de médiations au regard des conflits actuels, pour les rendre plus efficaces et les faire intervenir en temps le plus opportun, à travers, par exemple :
  - un dialogue stratégique nourri en particulier avec le Bureau de nomination des hauts responsables des Nations unies pour la sélection de médiateurs aux compétences linguistiques appropriées et à la connaissance du terrain et des protagonistes avérée, en mettant à sa disposition, et à celle des autres organisations, son propre vivier d'envoyés spéciaux de la Secrétaire générale de la Francophonie ;
  - l'approfondissement, en complément du soutien apporté aux médiations institutionnelles, de son approche sociétale de la médiation, par l'implication dans les processus d'acteurs différenciés spécialisés (médiateurs, INDH, société civile, réseaux institutionnels), dont il conviendra aussi de renforcer les capacités, notamment au niveau local ;
  - une participation accrue des femmes et des jeunes aux processus de médiation.

## 3. Pour une présence soutenue au titre du maintien de la paix

- amplifier ses actions éprouvées en faveur du renforcement des capacités de ses membres à participer aux OMP ;
- mettre en place et mobiliser auprès de l'ONU et des organisations régionales, en s'appuyant sur ses réseaux institutionnels et la Conférence des OING-ONG, un réseau d'experts au fait des réalités du terrain, à même de participer plus largement aux activités concertant la protection des droits de l'Homme, le développement institutionnel et judiciaire, incluses dans le mandat des OMP ;
- examiner les modalités de soutien pertinentes aux dispositifs développés par les organisations régionales ou sous-régionales, et contribuer à réflexion en vue de la rationalisation de l'ensemble des dispositifs à l'œuvre

## **B. Dans le champ de la justice et de l'État de droit**

### **1. Pour renforcer la place et les capacités de l'institution judiciaire**

- promouvoir le respect de l'exigence de protection de l'office du juge contre l'intervention politique ainsi que l'indépendance de la justice et la responsabilité du juge ;
- œuvrer concrètement et constamment pour défendre le principe universel du juge indépendant, garant des droits et des libertés, et repère dans les épreuves que peuvent traverser les pays ;
- contribuer au renforcement de l'entraide judiciaire dans l'espace francophone ;
- parvenir à prévenir les changements anticonstitutionnels de gouvernement en sensibilisant notamment aux risques liés aux manipulations des constitutions et aux usages abusifs des révisions ;
- garantir la neutralité du juge constitutionnel et protéger en particulier son indépendance, gage de son impartialité, afin de renforcer son intégrité face aux pressions contradictoires dont il est l'objet ;
- organiser, en concertation avec les réseaux institutionnels concernés, une 5e Conférence des Ministres de la Justice francophones, et dont les discussions et recommandations attendues prendraient particulièrement en compte un contexte géopolitique et stratégique en profonde mutation (multiplication des transitions, processus de transition, justice, vérité et réconciliation, menaces asymétriques, conflits atypiques, etc.) ;
- approfondir la coopération entre l'OIF et la CPI

### **2. Pour l'amplification de la mobilisation de la communauté francophone autour du respect de l'État de droit et des droits de l'Homme dans un contexte de contraintes sécuritaires exacerbées**

- approfondir sa réflexion sur les concepts d'État de droit, de démocratie et sur les droits de l'Homme, à l'aune de l'exigence qu'est la sécurité humaine, et, en liaison avec l'AUF et les réseaux institutionnels et en partenariat avec les Nations unies et les organisations régionales, à travailler sur le statut du principe de la responsabilité de protéger, ainsi que sur les voies concrètes de son opérationnalisation en Francophonie ;
- construire un continuum entre la sécurité humaine, la sécurité nationale et la sécurité internationale, afin d'entrer dans une approche holistique de la mise en œuvre de la responsabilité de protéger ;
- sensibiliser régulièrement ses États et gouvernements

membres aux engagements souscrits de manière consensuelle dans les textes normatifs de la Francophonie, ainsi qu'à la responsabilité qui en découle ; les encourager à adhérer, à réceptionner et à mettre en œuvre, en droit interne, les engagements et conventions internationales et régionales relatives aux droits de l'Homme et au droit international humanitaire ;

- faciliter, devant la recrudescence des activités criminelles et des violations des droits de l'Homme, en liaison avec l'APF et dans le suivi des initiatives déjà prises par l'Association des procureurs et des poursuivants francophones sur le développement d'un dispositif informel d'entraide judiciaire entre les parquets francophones africains, toute concertation entre les pays francophones tendant à examiner les modalités d'élaboration d'une convention Loi-cadre sur l'entraide judiciaire renforcée dans l'espace francophone ;
- conforter l'action des réseaux dans la lutte contre le terrorisme et en faveur de la prévention de la radicalisation violente, notamment à travers le développement d'outils juridiques et institutionnels adaptés à ces nouvelles violences

## **C. Pour la tenue d'élections libres, fiables et transparentes**

- continuer d'œuvrer pour l'adoption de règles démocratiques claires, transparentes et consensuelles (constitutionnelles, électorales, de financement de la vie politique, etc.), à même de garantir la bonne tenue des scrutins dans le respect du principe du pluralisme ;
- renforcer le contrôle de constitutionnalité en période d'élection ;
- Intensifier les efforts en vue de la mise en place dans chaque pays d'un état civil fiable, condition du plein exercice des droits civiques, contribuant ainsi à renforcer la confiance des citoyens dans leurs processus électoraux ;
- s'assurer de la régulation de l'information et des nouvelles technologies en période électorale et notamment de la nécessité de garantir un accès équitable à l'information avant, pendant et après les élections et prévoir un encadrement juridique dédié aux réseaux sociaux ;
- impliquer la société civile dans les activités et les missions qu'elle mène, notamment relatives aux processus électoraux et aux actions de médiation et de facilitation contribuant au règlement des crises et des conflits ;
- prendre les mesures utiles pour donner suite au principe de l'inclusivité des catégories vulnérables dans le processus électoral, en particulier les femmes et les jeunes qui sont encore trop peu nombreux dans les assemblées représentatives et ont peu de chance de promotion au sein des partis politiques ;
- veiller, à cette fin, à la prise de mesures fortes pour encourager la représentation de ces catégories sociologiques dans les processus électoraux, à travers un principe de parité pour les femmes et de quotas pour les jeunes

## D. En matière de plein respect des droits de l'Homme et de promotion d'une culture démocratique intériorisée

- contribuer à l'indépendance des INDH, en termes, notamment, de nomination de leur président et de leur autonomie financière ;
- encourager l'AFCNDH et l'AOMF à continuer d'approfondir les critères d'indépendance et d'efficacité ;
- encourager les États et gouvernements membres à garantir la liberté d'action des INDH ;
- encourager les États et gouvernements membres à prendre les initiatives appropriées et nécessaires, afin de disposer d'INDH bénéficiant du statut d'accréditation « A », conforme aux Principes de Paris ;
- adopter, plus généralement, une législation conforme aux Principes de Paris ;
- assurer une meilleure protection des Défenseurs des droits de l'Homme et d'améliorer le traitement et les conditions de détention des personnes privées de liberté et de porter une attention particulière aux personnes en situation de vulnérabilité ;
- encourager le développement, l'utilisation et l'accessibilité des nouvelles technologies de l'information et de la communication dans la lutte contre la corruption et l'impunité

## E. Aux fins de garantir les droits des groupes vulnérables

### 1. Concernant les femmes et les enfants

- renforcer les engagements des États et avoir des actions concrètes, comme des mesures (« inscription d'une tolérance zéro ») visant l'élimination des violences faites aux femmes, aux filles et aux enfants tant en situation de paix et que de conflit ; la Stratégie de la Francophonie pour l'égalité femmes et hommes doit prévoir à cet effet des formations accrues, y compris dans le domaine du maintien de la paix ;
- s'engager dans une campagne soutenue et systématique pour inverser la tendance, face à une réduction marquée du nombre de femmes occupant des postes de responsabilité ;
- effectuer une cartographie des pays qui ont des plans d'action nationaux et définir une marche à suivre découlant de cet état des lieux ;

- mettre en place un mécanisme de suivi et d'évaluation de la mise en œuvre de la Stratégie EFH de la Francophonie et d'élaborer un répertoire des engagements pris et des accords ratifiés par les États membres, ainsi que d'un calendrier d'exécution et de suivi des recommandations ;
- accompagner les États membres pour une parité effective, à tous les niveaux (parlements, ministères, etc.) ; soutenir les États et gouvernements en vue de l'application effective des lois sur la parité, tout en continuant également de soutenir la participation, quantitative et qualitative, des femmes aux opérations de maintien de paix des Nations unies ;
- mieux s'appuyer pour ce faire sur les réseaux de femmes et de jeunes de la Francophonie, en confortant de façon rationalisée leurs mandats et capacités en lien actif avec les réseaux soutenus par d'autres organisations partenaires ;
- valoriser l'expertise et soutenir les organisations de défense des droits des femmes aux niveaux national, régional et international ;
- mettre en place un fond d'appui destiné au renforcement des capacités des femmes dans la vie politique et citoyenne, agissant entre autres à travers des actions de formation, de sensibilisation et de plaidoyer

### 2. Concernant les migrants

- développer les plaidoyers destinés à sensibiliser les autorités régionales et nationales quant à la protection des droits de l'Homme des migrants et des réfugiés ;
- aider les États et les gouvernements à remplir leurs obligations afférentes au respect des droits de l'Homme des migrants, comme prévu par les conventions internationales pertinentes dans le traitement de la question des migrants ;
- développer, en partenariat avec les organisations internationales pertinentes, les Opérateurs, les réseaux institutionnels et la Conférence des organisations internationales non gouvernementales (OING), déjà fortement sensibilisés et mobilisés, des programmes avec la société civile qui assure des fonctions de protection et d'assistance pour les migrants, y compris en ce qui concerne la connaissance de leurs droits et la défense de ces derniers devant la justice ;
- créer un comité réunissant les institutions nationales des droits de l'Homme, incluant les Commissions nationales des droits de l'Homme, les ombudsmans et les institutions nationales spécialisées visant à protéger les droits des migrants et des réfugiés, ainsi que les médiateurs et les Défenseurs des droits, avec pour mission de se concerter sur les mesures à mettre en place, afin de faire respecter les droits fondamentaux des migrants ;
- œuvrer à renforcer les capacités des médiateurs/ombudsmans et des institutions nationales des droits de l'Homme (INDH) francophones, ainsi que la création de structures locales et régionales dans les zones touchées par les migrations.

## Paragraphe 2 – PERSPECTIVES FINALES

### A. Pour une mise en œuvre appuyée et renouvelée des Déclarations de Bamako et Saint-Boniface

- continuer de s'investir résolument dans la prévention structurelle des crises et des conflits ;
- mobiliser de manière optimale au cours des différentes étapes de la mise en œuvre du dispositif de Bamako les partenaires de l'OIF que sont l'Assemblée parlementaire de la Francophonie, les Opérateurs, la société civile et les réseaux institutionnels de la Francophonie ;
- rechercher une plus forte cohérence entre les décisions prises par les instances sur la base du chapitre V de la Déclaration de Bamako et celles adoptées par l'Assemblée parlementaire de la Francophonie sur la base de ses mécanismes de vigilance démocratique pour la mise en œuvre de suivi des pratiques de la démocratie, des droits et des libertés dans l'espace francophone, adoptés à Luxembourg en juillet 2017 ; faire de même avec les mesures adoptées dans ce sens par les réseaux institutionnels de la francophonie ;
- persévérer dans le même temps dans l'analyse des mutations des cadres d'exercice de la démocratie tant sur le plan international que national pour mieux la partager avec les partenaires de l'OIF et en tirer les enseignements les plus utiles à son action préventive dans l'avenir ;
- regrouper la communauté francophone autour d'un cadre d'action commun pour faire progresser, dans une démarche concertée et coordonnée, les objectifs de Saint-Boniface qui restent d'actualité 12 ans après...)

### B. Pour le renforcement de la présence francophone dans le concert des organisations régionales et internationales

#### 1. Valoriser davantage la singularité et la plus-value de la démarche francophone en :

- s'assurant d'une plus étroite mutualisation des moyens avec d'autres organisations internationales et régionales dotées de mécanismes similaires de promotion et de sauvegarde de la démocratie et de la paix, afin

de s'inscrire encore davantage dans les perspectives offertes par le multilatéralisme ;

- promouvant une présence francophone sur plusieurs terrains en mettant en avant ses avantages comparatifs dans la perspective de s'inscrire dans la complémentarité des actions menées par les autres partenaires internationaux et de renforcer sa diplomatie de proximité à travers notamment un appui aux processus constitutionnels engagés et aux médiations ;
- confortant le dynamisme des réseaux et leur ancrage dans les problématiques du monde contemporain, tout en valorisant leur apport spécifique qui justifie toute action de la Francophonie ; et en continuant à démontrer la plus-value de l'usage du français et des valeurs qu'il véhicule dans le cadre de la défense des droits et libertés.

#### 2. Appuyer résolument la présence francophone dans les instances internationales en :

- encourageant plus systématiquement les concertations francophones à l'occasion des réunions des instances internationales sur les problématiques afférentes aux Déclarations de Bamako et de Saint-Boniface. Elle le fera aussi bien sur des thèmes sectoriels ou conceptuels, sur la base notamment de l'agenda planifié de l'Assemblée générale des Nations unies et du Conseil de Sécurité, mais aussi lors des débats à Genève et dans d'autres organisations régionales concernées, en s'appuyant mieux sur les représentations permanentes et les Groupes d'Ambassadeurs francophones, préalablement mieux sensibilisés à ces enjeux et en mettant au point des outils de plaidoyer ;
- développant une diplomatie des réseaux à l'instar de l'expérience des Cours constitutionnelles francophones et de leur contribution dans des crises en organisant notamment une concertation et une coordination des francophones à l'ONU et dans les autres instances internationales ;
- intensifiant la coopération entre les États sur différentes matières objets d'engagements de Saint-Boniface, afin que la Francophonie en soit le porteur aux Nations unies et singulièrement au niveau des institutions de défense des droits de l'Homme, de lutte contre l'impunité et de consolidation de la paix (CPI, Commission de consolidation de la paix, Haut-Commissariat aux droits de l'Homme).

#### 3. Conforter la visibilité des actions de l'OIF et de la DAPG en :

- renforçant les ressources humaines et financières de l'OIF ainsi que de la Direction des affaires politiques et de la gouvernance démocratique (DAPG) pour permettre à la Francophonie d'accroître ses capacités en matière de prévention des conflits et lui permettre de mieux prendre en charge les engagements inscrits dans les Déclarations de Bamako et de Saint-Boniface ;
- permettant aux réseaux de s'exprimer devant les instances de la Francophonie, et pas seulement entre eux

à l'occasion de leurs Journées ; tout en souhaitant une consultation en amont sur les thématiques communes à approfondir lors des Journées des réseaux institutionnels de la Francophonie ;

- redynamisant les actions de la Francophonie dans une perspective multiforme, car les questions de stabilité et de paix ne peuvent être saisies sans s'orienter vers des programmes transversaux ;
- mettant en place un groupe de réflexion stratégique sur l'avenir de la Francophonie.

Ce rapport a été réalisé sous la direction de **M. Georges Nakseu NGUEFANG**, Directeur « Affaires politiques et Gouvernance démocratique » (DAPG).

Coordination : **M. Alassane Mamadou NDIAYE**, Spécialiste de programme

Avec le concours de **M. Salvatore SAGUES** et **Mme Delphine Couveinhes MATSUMOTO**, Spécialistes de programme.

Édité par la Direction de la Communication et des Instances de la Francophonie (DCIF)

Directrice : **Mme Véronique TAVEAU**

Chargée des publications, éditions et identité visuelle : **Marie BELLANDO-MITJANS**

Création graphique et maquette : **Mme Marion CAUDRON**

Révision : **Vérifaute**

Impression : **STIPA**

Ce document participe à la protection de l'environnement. Il est imprimé sur du papier issu de forêts gérées durablement avec des encres à base d'huile végétales.

© Organisation internationale de la Francophonie, septembre 2018.

ISBN : 978-92-9028-441-3



L'Organisation internationale de la Francophonie (OIF) est une institution fondée sur le partage d'une langue, le français, et de valeurs communes. Elle rassemble à ce jour 84 États et gouvernements dont 58 membres et Associés et 26 Observateurs. Le Rapport sur la langue française dans le monde 2014 établit à 274 millions le nombre de locuteurs de français.

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

La Secrétaire générale conduit l'action politique de la Francophonie, dont elle est la porte-parole et la représentante officielle au niveau international. Madame Michaëlle Jean est la Secrétaire générale de la Francophonie depuis janvier 2015.

### **58 États et gouvernements membres et associés**

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

### **26 observateurs**

Argentine • Autriche • Bosnie-Herzégovine • Canada-Ontario • Costa Rica • République de Corée • Croatie • République dominicaine • Émirats arabes unis • Estonie • Géorgie • Hongrie • Kosovo • Lettonie • Lituanie • Mexique • Monténégro • Mozambique • Pologne • Serbie • Slovaquie • Slovénie • République tchèque • Thaïlande • Ukraine • Uruguay.