

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

**2014**

DIRECTION DE LA PAIX,  
DE LA DÉMOCRATIE  
ET DES DROITS DE L'HOMME

ORGANISATION  
INTERNATIONALE DE  
**la francophonie**





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

**2014**



# SOMMAIRE

AVANT-PROPOS	5
<b>1. La prévention des crises et des conflits</b>	<b>9</b>
Inscription de la prévention des crises et des conflits dans l'agenda international	11
Typologie des menaces pour la paix et pour la sécurité	13
Conclusions	20
<b>2. Les dynamiques constitutionnelles dans l'espace francophone</b>	<b>23</b>
Les changements constitutionnels récents	25
Les développements enregistrés : défis et pratiques utiles	34
Conclusions	39
<b>3. Les élections dans les processus de sortie de crise et de transition</b>	<b>41</b>
Les élections : une étape clé du processus de transition	43
Des enjeux plus politiques que techniques	45
La consolidation des acquis électoraux	52
Conclusions	56
<b>4. Droits de l'Homme : acquis et défis</b>	<b>57</b>
L'EPU : un mécanisme novateur	59
Les INDH : une interface de dialogue	63
Les MNP: nouveaux acteurs institutionnels légitimes	67
Conclusions	71
<b>5. Vers une justice indépendante</b>	<b>73</b>
État des lieux	75
Défis	78
Cadre et modalités d'intervention de la Francophonie	82
Conclusions	87
<b>6. Les médias, acteurs de paix ou facteurs de déstabilisation</b>	<b>91</b>
Facteurs de déstabilisation	93
Acteurs de paix	98
Conclusions	102
<b>Annexes</b>	<b>103</b>



## AVANT-PROPOS

Ce sixième *Rapport sur l'état des pratiques de la démocratie, des droits et des libertés dans l'espace francophone* paraît dans un contexte différent de celui qui avait vu naître, il y a dix ans, le premier de la série. Il intervient en effet dans un environnement international marqué, malgré les efforts de pacification des relations entre les États, par une recrudescence des menaces à la paix et à la sécurité. Lorsque les risques se réalisent, on assiste souvent à la naissance de conflits chroniques et hybrides du fait de leur persistance et de leur changement de nature au cours de leur évolution. Avec le recul, cette multiplication et l'intensification des facteurs de déstabilisation renforcent le bien-fondé de la Déclaration de Bamako du 3 novembre 2000 et celle de Saint-Boniface du 14 mai 2006.

Les dispositions de ces Déclarations constituent en effet un cadre plus que jamais adéquat mais aussi, et surtout, un instrument efficace de réalisation du projet démocratique commun des États membres de la Francophonie ; leur objet étant de faire de cet espace un milieu apaisé et propice à la consolidation de l'État de droit et des droits de l'Homme. Les engagements que les parties ont contractés sont, de ce fait, un moyen de réduire les menaces qui risquent de compromettre cette volonté d'une maîtrise collective de nos destins. Pour tenir compte de ce nouveau contexte, ce rapport a mis un accent particulier sur l'approche préventive, au double sens structurel et opérationnel, qui se

trouve d'ailleurs au cœur de notre action. Ces deux aspects, intimement liés, sont en effet privilégiés par l'Organisation internationale de la Francophonie (OIF) en vue d'une réalisation de l'idéal démocratique qui anime les États membres de notre organisation.

C'est dans cette perspective que ce rapport a été élaboré pour, notamment, répondre à l'objectif qui lui est assigné conformément à la Déclaration de Bamako, complétée par la Note portant modalités de sa mise en œuvre adoptée le 21 septembre 2001. Il s'agit de dégager les grandes tendances constatées en matière de pratiques de la démocratie, des droits et des libertés dans l'espace francophone tout en jouant un rôle d'alerte pour toutes les velléités de violation des règles et principes que soutiennent nos valeurs communes. Le but poursuivi est donc de renforcer la coopération dans ces domaines afin d'assurer une réalisation de notre projet démocratique.

Ce rapport s'est révélé à nouveau utile pour marquer l'évolution du projet démocratique dont l'espace francophone s'est doté à travers la Déclaration de Bamako. Il a permis de prendre la mesure des évolutions et d'identifier les difficultés qui constituent les défis auxquels les États et gouvernements consacreront des efforts au cours des deux prochaines années. L'Organisation internationale de la Francophonie, en ce moment marqué par l'élaboration du nouveau Cadre stratégique à moyen terme

et de la programmation, ainsi que la grande famille francophone dans son ensemble devront tirer les enseignements utiles de ce rapport pour prendre toute leur part dans la réalisation de l'ambition partagée d'établir dans notre espace un environnement apaisé en vue de la consolidation de l'État de droit, de la démocratie et du plein respect des droits de l'Homme, gages du développement économique social et culturel.

Une des conclusions majeures que l'on pourrait retenir de cette analyse est sans doute la disparité qui caractérise la pratique des États membres de l'espace francophone en matière de promotion de la paix, de la démocratie et de respect des droits et libertés. Les États concernés, pour l'essentiel, sont en effet engagés dans un processus démocratique à long terme. Le contraste constaté révèle une fragilité qui exige un accompagnement suivi et régulier afin de préserver les acquis et d'éviter la résurgence des conflits.

La conséquence de cette conclusion est que, malgré la reconnaissance de certains progrès, la vigilance reste, dès lors, une exigence constante. La persistance des menaces sur les processus démocratiques et, par suite, leur réversibilité renvoient à une interrogation fondamentale sur la nécessité d'un changement de paradigme. Un quart de siècle après ce qu'il est convenu d'appeler l'ouverture de la transition démocratique, on ne peut pas ne pas se poser la question de la stratégie d'intervention de la communauté internationale dans l'accompagnement des États concernés. Cette interrogation porte notamment sur l'opportunité d'une intervention dans certaines situations, le moment le plus opportun pour ce faire, ses modalités et sa durée. Cette vigilance est cependant appelée à se manifester dans un certain nombre de domaines qui semblent prioritaires et méritent, à ce titre, considération en termes de réflexion mais aussi d'action.

Il en est ainsi, tout d'abord, des dynamiques constitutionnelles qui tiennent une place majeure dans le renforcement démocratique de notre espace. Il est nécessaire de poursuivre la sensibilisation pour encourager nos États

et gouvernements à placer au cœur de cette problématique la question du consensus politique nécessaire pour la cohésion sociale et l'émergence d'institutions efficaces et propices à la bonne gouvernance. Les États en transition ou en sortie de crise suscitent en ce sens la plus grande vigilance.

Il en est également des élections. Élément fondamental pour l'affermissement de la démocratie, elles sont demeurées au centre de l'observation, dans la mesure où, si elles continuent naturellement à jouer sur ce plan le rôle de légitimation qui lui est dévolu, les expériences récentes montrent qu'elles peuvent devenir rapidement des facteurs de crispations et des sources de conflits, si leur conduite n'est pas intégrée dans une démarche fondée sur la maîtrise de l'expertise ainsi que le respect des principes de transparence et d'inclusivité.

L'observation des élections a connu des avancées considérables. Cependant, suffit-il que les élections soient organisées de façon transparente dans un pays pour lui garantir l'entrée dans le concert des nations démocratiques ? Rien n'est moins évident. Les formes de l'accompagnement du processus électoral et sa durée devraient, en conséquence, être revues. L'expérience montre en effet que les autorités élues ont besoin d'un soutien pour la mise en œuvre de la politique pour laquelle elles ont été élues. En réalité, l'apprentissage de la démocratie au sens substantiel commence après les élections.

On note des dynamiques positives occupant une place importante dans le renforcement de la démocratie électorale dans notre espace. Il convient de les valoriser par une sensibilisation et un encouragement des États à placer au cœur de leur évolution l'institutionnalisation du dialogue politique, voie de passage obligée pour assurer la cohésion sociale et l'émergence à terme d'institutions solides, respectueuses des principes de la bonne gouvernance et au service des citoyens.

La protection des droits de l'Homme et des libertés est, ensuite, un autre domaine d'action prioritaire. Marquée par un environnement de tensions exacerbées par des extrémismes

de toutes sortes, sa promotion et sa garantie doivent demeurer un des objectifs stratégiques de notre action. C'est un engagement qui, dans le contexte international actuel, doit aller au-delà des actions de sensibilisation des États et gouvernements pour qu'ils agissent en conformité avec les règles internationales en la matière. Il convient donc de les aider davantage à approfondir leur ancrage institutionnel et juridique et à se saisir résolument des combats en faveur des questions importantes, comme l'abolition de la peine de mort, la lutte contre la torture ou l'impunité et la liberté d'expression.

Il ne peut d'ailleurs y avoir de respect des droits de l'Homme si la lutte contre l'impunité n'est pas une priorité des États et gouvernements de notre espace. Il convient donc de porter une attention particulière à la modernisation de la justice afin que les citoyens soient convaincus que celle-ci est à leur service et à celui du renforcement de l'État de droit. La lutte contre l'impunité n'exclut pas la nécessité, notamment pour les États en sortie de crise, d'accorder une place essentielle aux actions de reconstruction de la cohésion sociale en vue de la réconciliation nationale. Il s'agit de recoudre les déchirures tout en réprimant les exactions commises par le passé. L'approche adoptée par l'OIF dans ce domaine mérite d'être poursuivie. Sont également importants dans la lutte contre l'impunité les efforts que déploie la Francophonie pour contribuer à réaliser l'objectif d'universalisation de la justice pénale internationale. Il faut y tendre. Cependant, il convient de rassurer et de sensibiliser les États de notre espace pour qu'elle se passe dans le respect de leur souveraineté et du principe de complémentarité.

La presse, enfin, constitue un domaine d'action. L'évaluation de sa pratique met en exergue la nécessité de consacrer davantage d'efforts au renforcement de son cadre légal ainsi que des capacités professionnelles des membres de ce secteur. C'est une œuvre en évolution dans nombre d'États francophones, notamment ceux du Sud. Il importe d'outiller ces professionnels, surtout en cette ère du numérique, pour en faire de vrais acteurs dans la construction de la paix. En effet, il apparaît que leur action est

déterminante dans un processus de pacification. Ils doivent disposer à cet effet du savoir-faire approprié, sinon leur action peut rapidement devenir un facteur d'aggravation des conflits.

Les membres de ce secteur sont cependant concurrencés par des nouveaux venus que constituent les animateurs des réseaux sociaux et les citoyens eux-mêmes. L'expérience vécue récemment dans certains États membres de l'espace francophone révèle qu'ils peuvent exercer une influence soit dans le sens du règlement des crises, soit dans celui de leur aggravation. Leur association à la formation de l'opinion publique devient ainsi un nouveau défi pour les États et les organisations internationales. Les États devraient réfléchir aux modalités de leur formation et de leur sensibilisation dans la perspective de l'approche préventive à laquelle reste fidèle l'OIF. L'enjeu est la capacité des États en transition à contribuer à la constitution de la société civile nationale et internationale.

Ce rapport 2014, qui couvre la période de septembre 2012 à septembre 2014, au-delà d'une esquisse de bilan qu'il tente d'établir, invite en réalité à approfondir l'action pour consolider les acquis et opérer des ruptures en vue d'un ancrage de la démocratie. La stratégie proposée est fondée sur une priorité accordée à la prévention dans l'action. La finalité, faut-il le rappeler, reste la construction d'une solidarité entre membres de notre organisation, alliant une démarche partenariale au respect de notre spécificité et au renforcement des institutions démocratiques ainsi qu'à la nécessaire amélioration de la gouvernance.

Christophe GUILHOU

Directeur de la paix, de la démocratie  
et des droits de l'Homme





# LA PRÉVENTION DES CRISES ET DES CONFLITS

La question de la paix et de la sécurité constitue une préoccupation majeure de la Francophonie. Et, en dépit de la résolution de nombreux conflits et de l'aboutissement des processus de transition, certains États de cet espace continuent d'être confrontés à des situations de conflit, qui portent atteinte à leur stabilité et à leur unité nationale.

La question de la paix et de la sécurité constitue une préoccupation majeure de la Francophonie. Et, en dépit de la résolution de nombreux conflits et de l'aboutissement des processus de transition, certains États de cet espace continuent d'être confrontés à des situations de conflit, qui portent atteinte à leur stabilité et à leur unité nationale. Par ailleurs, de nouvelles formes de menaces (terrorisme, criminalité transnationale, piraterie maritime) pèsent sur la sécurité et la paix de certains États, et entraînent bien souvent des risques réels de déstabilisation régionale.

Sans prétendre que les raisons, voire la nature, des conflits se sont profondément transformées, force est de constater que les conflits qui surviennent dans l'espace francophone sont de plus en plus des conflits dont les causes profondes sont liées à la conjonction de facteurs nationaux persistants qui conduisent à une défaillance globale du système institutionnel et sécuritaire.

Cette déstructuration engendre, bien souvent, l'émergence de mouvements de rébellion qui profitent du sentiment de frustration ressenti par certaines couches de la population (Mali, République centrafricaine), voire l'instrumentalisent. Dans ce contexte, la prévention des conflits suppose de renforcer la gouvernance institutionnelle, de combattre la corruption et de travailler au respect des règles fondamentales de l'État de droit afin d'enraciner une culture démocratique solide et durable.

Ainsi, sans négliger l'impact des contextes régionaux, seule la synergie d'éléments contribuant au renforcement des institutions, associée à la mise en place d'un système de sécurité respectueux des droits de l'Homme et des libertés fondamentales, est génératrice de stabilité.

De fait, les causes sous-jacentes de ces phénomènes doivent être analysées selon une approche structurelle et globale, que la Francophonie a su, très tôt, privilégier, à travers les orientations de ses instances politiques, son cadre normatif, ou encore les stratégies de travail mises en œuvre par la Direction de la paix, de la démocratie et des droits de l'Homme (DDHDP).

La Francophonie, à l'instar d'autres partenaires internationaux, tels que les Nations unies, l'Union africaine, l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE), s'est également donné les moyens institutionnels d'une réflexion et d'une action plaçant la dimension préventive au cœur de toute initiative visant à l'instauration, à la restauration ou à la consolidation de la paix. À ce sujet, l'adoption de la Déclaration de Bamako, en novembre 2000, et de celle de Saint-Boniface, en 2006, ont été des moments forts de l'engagement des États et gouvernements. Dans ce contexte, la prévention des conflits suppose de renforcer la gouvernance institutionnelle, de combattre la corruption et de travailler au respect des règles fondamentales de l'État de droit afin d'enraciner une culture démocratique solide et durable.

# INSCRIPTION DE LA PRÉVENTION DES CRISES ET DES CONFLITS DANS L'AGENDA INTERNATIONAL

## Au sein de la Francophonie

Les éléments conceptuels qui ont trait à la fois aux raisons des conflits et aux moyens de les prévenir, tels que la « violence structurelle », la « sécurité humaine » ou encore la notion d'« États fragiles », ont été intégrés par la Francophonie dans le cadre de son système normatif composé de la Déclaration de Bamako (2000) et de la Déclaration de Saint-Boniface (2006) mais aussi de résolutions subséquentes qui montrent combien les États francophones sont attachés à trouver des solutions aux nouvelles formes de menaces à la paix et à la sécurité auxquelles ils sont confrontés.

La Déclaration de Bamako a circonscrit le champ d'action de la Francophonie en matière de construction d'un État démocratique, en définissant quatre pôles ou requis fondamentaux sans lesquels la démocratie et la stabilité ne peuvent être garanties : le renforcement de l'État de droit, la tenue d'élections libres, fiables et transparentes, une vie politique apaisée et une culture démocratique intériorisée dans le plein respect des droits de l'Homme.

S'inspirant des réalités dans son espace et des réflexions menées au plan international, l'approche francophone voulue par la Déclaration de Bamako a été complétée et

consolidée par la Déclaration de Saint-Boniface sur la prévention des conflits et la sécurité humaine. Cette dernière notion renforce le dispositif normatif de l'OIF et intègre la mise en œuvre des traités et engagements signés dans le domaine de la justice pénale et de la promotion de la sécurité et de la paix. Plus encore, cette Déclaration établit un lien entre démocratie et sécurité, entre développement économique et respect des droits de l'Homme, entre construction de l'État et renforcement de la protection des personnes. Elle accorde notamment une place particulière à la responsabilité de protéger. Il est aussi à rappeler que, comme souligné dans le préambule de la Déclaration de Saint-Boniface, le Cadre stratégique décennal de la Francophonie, adopté par le Sommet de Ouagadougou en novembre 2004, avait clairement fixé les objectifs de l'Organisation qui devaient être axés sur « *la consolidation de la démocratie, des droits de l'Homme et de l'État de droit, ainsi que sur la prévention des conflits et l'accompagnement des processus de sortie de crise, de transition démocratique et de consolidation de la paix* ».

La question de la sécurité humaine est également reprise dans la résolution sur le terrorisme adoptée par les chefs d'État et de gouvernement membres de l'OIF, lors de leur Sommet de Montreux en 2012. Ils y expriment leur « *vive préoccupation à l'égard du développement de la menace terroriste, notamment dans la région*

*sahélo-saharienne » tout en rappelant que « la lutte contre [ce fléau] doit, pour trouver toute son efficacité, prendre en compte les conditions propices à la propagation du terrorisme, et notamment les situations sociales, économiques et politiques pouvant être instrumentalisées par des organisations terroristes pour favoriser le recrutement de nouveaux membres ».*

Enfin, concernant la question de la piraterie maritime, les chefs d'État et de gouvernement membres de l'OIF ont pris deux résolutions relatives à la piraterie dans les golfes d'Aden et de Guinée respectivement lors des Sommets de Montreux et de Kinshasa en 2010 et 2012.

## Au sein des autres organisations internationales

Les menaces pour la sécurité et pour la paix font également l'objet d'une réelle préoccupation au sein de la communauté internationale. C'est pour cette raison que la prévention des conflits est au cœur de la mission de promotion de la paix et de la sécurité des Nations unies. L'action des Nations unies dans ce cadre s'appuie sur une stratégie axée sur la prévention à long terme considérée elle-même comme le moyen le plus efficace pour remédier aux causes profondes des conflits. Il s'agit de parvenir à assurer la sécurité, la croissance économique, la bonne gouvernance et le respect des droits de l'Homme, qui constituent des éléments fondamentaux pour l'établissement durable de la démocratie et de l'État de droit. En outre, cette organisation préconise le traitement global des menaces transversales, comme le trafic de drogue, la criminalité organisée et la corruption. D'ailleurs, la lutte contre la drogue et le terrorisme sont au cœur de nombreuses conventions internationales dont certaines ont été renforcées pour les adapter à l'ampleur des problèmes posés.

L'Union africaine a, pour sa part, adopté plusieurs instruments relatifs à la prévention structurelle des conflits. Ils portent sur les droits de l'Homme, les élections, la gouvernance et la lutte contre la corruption, les processus de démocratisation, le contrôle des armes et le désarmement, ainsi que le terrorisme et la gestion des frontières. Face à la montée de nouvelles menaces, le Conseil de paix et de sécurité a tiré la sonnette d'alarme le 25 mai 2014. Il a appelé l'Union africaine et les communautés économiques régionales à élaborer une stratégie globale pour lutter contre le phénomène de l'extrémisme, du terrorisme et autres menaces émergentes en Afrique.

L'OSCE mène également des actions destinées à surmonter la menace du terrorisme et ses manifestations. Elles sont axées sur la sécurité et la gestion des frontières, les activités de police, la lutte contre la traite des êtres humains, le trafic des migrants et les migrations irrégulières, la corruption, la répression du financement du terrorisme et la mise en place d'un réseau contre-terroriste.

Face à la menace terroriste actuelle, l'Union européenne a mis en place une stratégie globale visant à contribuer à la sécurité mondiale, qui promeut la démocratie, le dialogue et une bonne gestion des affaires publiques pour s'attaquer aux causes de la radicalisation. Pour combattre efficacement le terrorisme, l'Union européenne propose d'organiser son action autour de trois piliers :

- La prévention, pour lutter contre la radicalisation et le recrutement de terroristes en déterminant les méthodes, la propagande et les outils utilisés par les terroristes.
- La protection, pour réduire la vulnérabilité des cibles aux attentats et limiter les conséquences de ces derniers.
- La poursuite, pour poursuivre les terroristes au-delà des frontières tout en respectant les droits de l'Homme et le droit international ; et visant à mettre un terme aux sources de financement du terrorisme.

# TYPOLOGIE DES MENACES POUR LA PAIX ET POUR LA SÉCURITÉ

Les facteurs générateurs de tensions et de conflits sont multiples et suivent les contours de l'évolution politique et sociétale des États. Ils se situent sur différents plans, économique, social et politique, et obéissent à des logiques diverses. Sans prétendre à l'exhaustivité, il convient de faire la distinction entre les situations issues de déstabilisations violentes ou de la confrontation à de nouvelles formes de menaces, et celles liées soit à des tensions structurelles, propres au processus de construction nationale, soit à la mutation de sociétés qui entrent dans des processus de changement, comme ceux inaugurés par les « Printemps arabes ».

## La persistance des menaces classiques

De récents développements survenus dans l'espace francophone ont mis en exergue les difficultés rencontrées par certains États dans leur processus de démocratisation ou de stabilisation, alors même qu'ils avaient amorcé une transition tournée vers le multipartisme et la construction de l'État de droit.

L'une des manifestations les plus courantes de ces difficultés est la survenance de coups d'État. Leur avènement est toujours le symptôme d'impasses et d'échecs institutionnels

accumulés. Loin de résoudre les conflits dont ils se présentent comme des antidotes et des remèdes, les coups d'État sont d'abord générateurs de complications et de complexité. Ils signifient l'arrêt des efforts d'institutionnalisation de la vie politique et constituent le plus souvent des obstacles importants sur la voie des transitions. L'une des grandes aspirations de la Déclaration de Bamako, dans son effort d'enraciner la démocratie, était précisément d'en souligner la gravité et de signifier la fin de l'ère des coups de force : « *pour préserver la démocratie, la Francophonie condamne les coups d'État et toute autre prise de pouvoir par la violence, les armes et ou quelque autre moyen illégal* » (chapitre 3, article 5).

À Cotonou, en novembre 2005, lors du Symposium international sur les pratiques de la démocratie, des droits et des libertés dans l'espace francophone (Bamako+5), les participants sont revenus avec insistance sur l'importance de rompre avec le cycle des intrusions militaires dans la vie politique des États. Il a été convenu qu'il ne peut y avoir de « bons coups d'État ». Il n'y va pas seulement de l'improbabilité, voire de l'impossibilité, d'assainir la vie politique, mais du fait même que la régulation par le droit, les élections et le jeu des institutions était bafouée.

Cette condamnation unanime demeure nécessaire à la stabilisation de la vie

démocratique. Toutefois, une analyse plus fine doit prendre en compte les facteurs qui ont engendré le recours à la force dans l'ordre interne des États. Si, dans les années qui ont suivi les indépendances, les prises de pouvoir par la force portaient la marque d'une idéologie militante, voire révolutionnaire, en vue de la mise en place d'un nouvel ordre social, cela ne semble plus être le cas aujourd'hui. Les coups d'État ne sont plus portés par la volonté d'instaurer un ordre égalitaire ou de justice sociale par la force, comme dans un contexte de guerre froide qui leur permettait de s'appuyer sur des clivages idéologiques ou de jouer de la rivalité entre les deux grandes puissances qui leur assuraient des marges de manœuvre et un soutien.

L'environnement international impose désormais ses « conditions » et façonne, à travers des règles de gestion, de transparence et de « bonne gouvernance », des rapports nouveaux entre investissement, aide au développement et stabilité de la vie politique. Les rapports aux grandes institutions financières et bancaires, la participation de bailleurs de fonds et de nombre de parties prenantes au processus de construction de l'État ont pesé dans l'émergence d'un climat réfractaire à des interruptions récurrentes du cours de la vie politique.

Enfin, les évolutions sociales et politiques internes ainsi que le changement des mentalités ont contribué à modifier durablement les rapports entre l'armée et la société. En effet, les forces armées ont été associées de façon croissante aux efforts de démocratisation et à la construction d'un ordre politique d'intégration nationale. Elles tendent progressivement à devenir une composante des institutions étatiques et ne se perçoivent plus systématiquement en surplomb par rapport à la société, investies d'une mission de salut public. La construction progressive de l'État de droit, la légitimité accordée à un pouvoir civil démocratiquement élu ont placé les forces armées dans un cadre dont les limites sont désormais mieux définies. Par ailleurs, le multipartisme – même naissant – se révèle peu propice à l'accueil de coups de force militaire, en

dépité des querelles politiques et des difficultés socio-économiques qui peuvent l'accompagner.

Les changements induits par cette nouvelle donne sont réels et révélateurs d'une lente évolution des mœurs et des institutions. Pourtant, ces indicateurs positifs de changement ne mettent pas les États à l'abri de coups de force. L'espace francophone a connu ces trois dernières années de telles ruptures de la démocratie : au Mali, le président Amadou Toumani Touré a été renversé par le capitaine Amadou Sanogo (mars 2012) ; en Guinée-Bissau, le général Mamadou Touré Kuruma a renversé le président de la République *ad interim*, Raimundo Pereira, entre les deux tours de l'élection présidentielle, alors que ce scrutin devait permettre au pays de s'engager durablement sur la voie de la démocratie (avril 2012) ; en République centrafricaine, le président François Bozizé a été écarté par la Séléka (mars 2013), une coalition de mouvements rebelles issus du nord du pays, dirigée par Michel Djotodia. En Thaïlande, les forces armées ont perpétré le 22 mai 2014 un coup d'État suivi d'arrestations et de détentions de responsables politiques de l'opposition et des atteintes aux droits et libertés.

Si certains coups d'État relèvent encore, parfois, de missions dites de salut public, visant à défendre une démocratie « menacée », la plupart des motifs qui animent leurs auteurs relèvent de griefs plus circonstanciés, à l'encontre d'un pouvoir civil jugé trop faible et indécis. Les raisons des putschistes vont des justifications les plus politiques (critique du pouvoir civil, défense d'intérêts partisans étroits, etc.) aux revendications corporatistes les plus diverses (paiement des soldes, absence de moyens, manque de reconnaissance sociale). De fait, les formes de mobilisation sont moins idéologiques, plus contestataires que révolutionnaires, et s'inscrivent plus dans le cadre de revendications portant sur des moyens ou un statut que dans celui d'une confiscation du pouvoir au profit d'une dictature militaire pérenne. Toutefois, ces ressorts de la contestation ne se cantonnent pas au seul niveau de la revendication

professionnelle ou politique. Au-delà d'un positionnement de défiance vis-à-vis de l'autorité politique, ces mouvements sécurisent parfois à leur avantage des portions entières de territoire national, disposent d'armes et d'appuis en provenance de pays frontaliers et vont jusqu'à s'allier à des mouvements rebelles.

RUPTURES DE L'ORDRE CONSTITUTIONNEL (2000-2013)	
États et gouvernements	Dates
<b>AFRIQUE DE L'OUEST</b>	
Guinée	23 décembre 2008
Guinée-Bissau	14 septembre 2003
	12 avril 2012
Mali	22 mars 2012
Niger	18 février 2010
<b>AFRIQUE CENTRALE ET OCÉAN INDIEN</b>	
République centrafricaine	15 mars 2003
	24 mars 2013
Madagascar	Mars 2009
<b>AFRIQUE DU NORD ET MOYEN-ORIENT</b>	
Mauritanie	3 août 2005
	6 août 2008

Il reste à définir la place et la fonction de l'armée au sein de l'État. Il ne s'agit pas d'entretenir un sentiment de méfiance vis-à-vis des forces armées, ni d'en marginaliser le rôle, ni de se limiter à les condamner dans le cas de leur ingérence dans la vie politique mais, au contraire, de leur donner toute la place qui leur revient dans le cadre d'une vie institutionnelle respectueuse de la séparation des pouvoirs, des principes de l'État de droit, et dans le strict cadre des missions qui leur sont dévolues.

## Les nouvelles formes de menaces

### Le terrorisme, un facteur d'insécurité globale

L'extension du terrorisme et l'expansion de son champ d'action posent un véritable défi à l'autorité de l'État. Les événements qui ont secoué le Mali depuis 2012 montrent que la montée en puissance de groupes radicalisés s'est faite à la faveur d'un rapprochement avec des groupes de trafiquants en tout genre et des mouvements de revendication identitaire en rupture de dialogue. Longtemps confinée à des logiques de déstabilisation interne, la contestation de l'ordre établi au moyen d'actions violentes s'est internationalisée. L'attaque contre les tours du World Trade Center à New York en 2001 a inauguré la montée en puissance d'organisations visant à établir des points d'ancrage régionaux. L'organisation terroriste Al-Qaïda a su, dans son entreprise, fédérer sous son label un ensemble de mouvements qui se réclament de la même idéologie et qui se prêtent main-forte dans la création d'un réseau logistique. Une liaison s'est ainsi opérée entre des mouvements qui luttent sur des terrains divers, mais dont l'action se trouve renforcée par la référence, qui n'est pas une subordination, à une cellule centrale.

Dans l'espace francophone, l'apparition de cette nouvelle configuration a été dévastatrice. S'appuyant sur les tensions politiques en Libye et la faiblesse des institutions dans ce pays, un front d'activité a été ouvert au Sahel par des groupes en lutte contre les gouvernements des États de la région. La jonction a été ainsi faite au nord du Mali avec la mouvance islamiste algérienne du Groupe salafiste pour la prédication et le combat (GSPC). Ce groupe, mêlé à la guerre inter-algérienne des années 1990, devenu Al-Qaïda au Maghreb islamique (Aqmi), a élargi son champ d'action, menaçant la sécurité régionale et s'ouvrant par alliances tactiques sur divers groupes salafistes mais

aussi sur des groupes irrédentistes militant pour l'autonomie, voire l'indépendance, d'une partie du territoire malien comme le mouvement de l'Azawad. Des logiques de déstabilisation politique, de prosélytisme religieux et d'ordre mafieux se sont ainsi combinées.

Or, si les mouvements terroristes se sont développés relativement rapidement au Sahel, c'est parce qu'ils ont su nouer des alliances avec des groupes se sentant laissés en marge du développement national sur des territoires échappant à l'autorité centrale. Loin d'être une importation ou un phénomène exogène, le terrorisme a pris racine dans un terreau humain dont il a su fédérer les rancœurs et les frustrations. Aqmi s'est par ailleurs inséré dans les rouages de l'économie locale, en bénéficiant des retombées financières des trafics locaux tout en offrant ses services aux populations en matière de santé et d'aide sociale. La rapidité et la relative facilité avec lesquelles des groupes prônant la violence ont pu prendre le contrôle de vastes territoires entre le nord du Mali et le sud de la Libye sont révélatrices de cette capacité d'adaptation aux réalités sociales et ethniques, locales et régionales, dans un État dont les structures institutionnelles et la capacité d'intégration nationale étaient affaiblies. Dans ce contexte, une réponse régionale concertée et coordonnée est nécessaire. Les récents développements liés aux actions terroristes du groupe Boko Haram, à la lisière de la frontière du Nigeria et du Cameroun, témoignent de l'étendue de l'action qui reste à entreprendre.

## La criminalité transnationale organisée

Dans des contextes nationaux où la vie économique et sociale était désorganisée, une économie mafieuse accompagnée d'une violence endémique propice aux trafics et aux rackets a pu prospérer. Aux violences et aux guerres sont venues s'ajouter des rivalités liées au trafic de diamants et de métaux précieux, ou encore au contrôle et au pillage des

ressources forestières, minières ou agricoles. Loin d'être un épiphénomène, ces activités criminelles sont devenues inséparables des milices et des rébellions qu'elles alimentent et sur lesquelles, en retour, elles s'appuient pour mieux se protéger. Des régions entières voient fructifier ce type d'entreprises criminelles. La logistique déployée et la coordination mise en place entre différents groupes à l'occasion de contrebande transfrontalière « classique » ont permis, notamment au Sahel, de créer des réseaux de solidarité criminelle et l'organisation sur une large échelle de trafics transnationaux, voire internationaux. Le trafic de drogue en provenance de pays d'Amérique du Sud transitant pour une large part par le Sahel en est l'illustration flagrante. De même, la région du Sahel voit se développer des activités liées au trafic humain, dont les auteurs se font fort de conduire, de manière clandestine, les candidats à l'émigration, jusqu'aux portes de l'Occident. Les drames qui se jouent au large des côtes de l'Espagne ou de l'Italie attestent de l'impuissance des États riverains face aux vagues de l'émigration clandestine.

De façon similaire, le développement de la piraterie maritime affecte de plein fouet la stabilité de nombreux États francophones. En 2013, plus d'une cinquantaine d'attaques de pirates ont été recensées en Afrique de l'Ouest. Le golfe de Guinée est une des plus grandes zones à risque au monde, notamment la frontière entre le Ghana et le Togo et celle entre le Gabon et le Congo. Le golfe d'Aden et l'océan Indien, le bassin somalien en particulier, constituent une autre cible d'attaque pour les pirates qui, de mieux en mieux armés, s'en prennent à des bateaux de pêche, de commerce ou de plaisance. Tout comme les enlèvements opérés sur la terre ferme, la prise d'otages (Mali, Cameroun) est une source de financement pour des bandes armées. Toutefois, au large des côtes somaliennes, grâce à des opérations maritimes menées par l'Union européenne et l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord (Otan), les attaques de pirates ont reculé de 40 % entre 2011 et juin 2014.

Plus généralement, dans des contextes politiques déjà fragiles, les pratiques du crime organisé ont un impact social négatif énorme en ce qu'elles contribuent à saper les fondements de la sociabilité, de l'intégration et de la cohésion sociales. Outre l'économie souterraine qu'elles engendrent, avec son lot de corruption et de fuite de capitaux, ces pratiques créent une culture parallèle, anticivique qui double l'État, ou ce qui est supposé le représenter, pour tracer un parcours d'insubordination et de marginalité.

## Les menaces liées aux revendications identitaires, territoriales et économiques

Parmi les sources majeures des conflits se retrouvent de plus en plus fréquemment des tensions et des rivalités liées à l'identité. L'un des échecs persistants dans l'édification politique de nombre d'États est l'absence de réponse adéquate apportée à la « question nationale ». Par opposition à la construction de l'État à travers ses institutions, celle de la « nation » est un processus plus complexe. Il suppose la constitution d'une allégeance nationale nouvelle, unificatrice, sans pour autant effacer des appartenances spécifiques. À défaut, une politisation de l'ethnicité, caractéristique visible de la plupart des conflits contemporains, se fait jour. L'exacerbation du sentiment religieux, lorsqu'il recoupe des clivages ethniques, reste un facteur aggravant de la violence. Ainsi, le conflit au Mali (2012-2013) a donné lieu à des oppositions entre les populations composant le pays. Les violences et les exactions en République centrafricaine (2013-2014) ont transformé le pays en champ de batailles communautaires entre les éléments de la coalition Séléka (majoritairement musulmane) et ceux des milices anti-Balaka (chrétiennes).

Dans ce contexte, l'inégal développement de certaines régions est, de plus, une cause profonde de déséquilibre. Les marginalisations économiques induisent des frustrations dont il ne faut pas négliger le fort potentiel de révolte. Les cas du Mali et de la République centrafricaine ne sont pas sans rappeler des situations qui furent à l'origine de violences en Guinée, en Haïti ou en Côte d'Ivoire. Tout comme l'insuffisant arrimage du Sud tunisien à l'économie générale pourtant dynamique du pays a préparé les contestations annonciatrices de la révolution tunisienne.

Le risque souvent latent, mais parfois manifeste, d'une telle marginalisation est que les frustrations qu'elle engendre au sein des populations concernées n'entraînent des conflits à dominante identitaire, qui eux-mêmes sont susceptibles de conduire à des divisions et sécessions territoriales. Ce phénomène n'est pas sans rappeler l'exacerbation des logiques communautaires au Proche-Orient, par exemple au Liban, où l'opposition entre populations sunnites et chiïtes reflète un état d'ostracisme confessionnel réel. La volonté de faire coïncider territoire, langue et/ou religion a pour conséquence une politique d'homogénéisation du territoire et, à terme, une séparation de territoire. Ce risque n'est pas propre à une région du monde. Il est le fruit d'une politique et se profile toujours sur une histoire complexe de construction territoriale. De fait, le détachement de la Crimée et la situation prévalant dans la partie orientale de l'Ukraine dessinent des trajectoires similaires. La Transnistrie présente toutes les caractéristiques pour un éventuel scénario similaire à celui qui a pris forme dans certaines parties de l'Ukraine. Aucune généralisation n'est possible pour circonscrire de telles situations et les traiter de manière indistincte. Néanmoins, les facteurs qui les composent combinent des éléments propres à un développement économique souvent déficient, des particularismes identitaires tendant vers des revendications d'autonomie, voire d'irréductibilité, et un environnement régional qui favorise des stratégies d'ingérence et de manipulation de la part d'États frontaliers ou voisins.

## Les menaces inhérentes aux mutations des sociétés

L'analyse des évolutions affectant les sociétés de l'espace francophone serait incomplète si l'on omettait les transformations par lesquelles passent les États et les sociétés arabes depuis le début de l'année 2011. Dans cet espace, trois États – l'Égypte, la Tunisie et le Maroc – ont connu des évolutions majeures. Ces changements ont été initiés par des dynamiques sociales endogènes, populaires, à l'intensité différente et aux conséquences différenciées. Les « Printemps arabes » ont ouvert une dynamique « endogène » de changement vers l'État de droit et des réformes tendant à une démocratisation plus assurée, à une ouverture vers un véritable pluripartisme et à une participation politique garantie par les institutions et assurée par des élections libres et transparentes. Il faut ajouter à tout cela la prise de conscience aiguë de la nécessité de la transparence, de la lutte contre la corruption ainsi que de la bonne gouvernance dans l'administration de l'État et dans la gestion des affaires économiques.

Les événements induits par les révolutions arabes ont souligné les aspirations au changement de catégories importantes de la société. Les jeunes et les femmes ont pris leur part à la fois dans les mobilisations sociales qui ont amené au changement de gouvernance et aux réformes politiques. Les femmes se sont impliquées dans tous les débats de société, plus particulièrement ceux portant, au plan juridique, sur leur statut matrimonial lors de la rédaction des constitutions nouvelles et, plus largement, sur leur rôle au sein de la société. Les révolutions arabes ont permis également que soient posées les questions sensibles des rapports entre la religion et l'État, entre les autorités religieuses et les autorités publiques, ainsi que les questions relatives à la liberté de croyance ou de conviction, la situation des minorités religieuses et plus largement de la diversité culturelle. L'appréhension de toutes ces questions est le signe, encourageant, d'une

vitalité politique nouvelle et d'un débat sociétal inédit.

Les périodes de bouleversement de la profondeur qu'ont connue les États des « Printemps arabes » ne vont pas sans heurts. De fait, les changements sociaux s'accompagnent de mobilisation intense et d'effervescence contestataire, et sont propices à des manifestations et à des débordements. Les menaces pour la paix civile sont alors accrues. Si le changement au Maroc fut relativement sécurisé, cela n'a pas été le cas en Tunisie et surtout en Égypte.

Au Maroc, la Constitution promulguée le 30 juillet 2011 a ouvert une phase nouvelle de la vie politique du royaume. La Constitution, dont le préambule énonce un équilibre des pouvoirs et un élargissement du champ des libertés fondamentales, prévoit la lutte contre les discriminations et établit la primauté des traités et conventions internationaux sur le droit interne. Le remaniement du gouvernement dirigé par Abdel-Ilah Benkirane du Parti de la justice et du développement (PJD), mouvance islamiste, en octobre 2013, a donné lieu à une participation féminine accrue, dans un contexte d'assainissement des finances publiques et de lutte contre la corruption.

En Tunisie, à la suite d'efforts soutenus, l'Assemblée constituante a adopté une Constitution le 26 janvier 2014, qui consigne des avancées importantes au plan des droits de l'Homme, prévoit l'égalité homme-femme, la parité dans les futures instances élues et l'interdiction de la torture. Elle parvient à préciser le sens des rapports entre l'islam et l'État. Enfin, le renoncement des islamistes d'Ennahdha à diriger le pays a ouvert la voie, en janvier 2014, au gouvernement de Mehdi Jomaa, qui aura pour charge de préparer les élections générales prévues en fin d'année. La situation économique, notamment l'emploi, loin d'être stabilisée donne lieu à de multiples manifestations dans le contexte d'une reprise des attaques terroristes contre l'armée, notamment à la frontière avec l'Algérie.

La révolution égyptienne de janvier 2011 a contraint le président Hosni Moubarak au départ. Élu président de la République le 30 juin 2012, avec 51,73 % des voix, Mohamed Morsi, issu de la Confrérie des Frères musulmans, a limogé en août les principaux responsables de l'armée. Une « Déclaration constitutionnelle » promulguée le 22 novembre de la même année l'a autorisé à gouverner par décret et à annuler les décisions de justice. Dès lors, le climat politique du pays n'a cessé de se détériorer. Un an après son élection, le président Morsi a fait face à une contestation populaire de très grande ampleur qui a conduit à sa destitution par l'armée le 3 juillet 2013.

Le processus de transition égyptien avait comporté au départ un agenda approprié et avait été alimenté par des débats constitutionnels autour des thématiques de la démocratie, de la citoyenneté, du multipartisme, des libertés, des rapports entre islam et État, de la place de la minorité copte, du statut de la femme, etc. Il avait été jalonné de consultations électorales tant législatives que présidentielles. Toutefois, il a manqué entre les acteurs de la transition la confiance nécessaire à la conduite de ce processus et sans doute un encadrement par le droit, sans interférence, des temps forts du processus de démocratisation.

## CONCLUSIONS

Au regard des développements qui précèdent, il convient de formuler les recommandations suivantes :

- élaborer une réponse régionale concertée et coordonnée à la menace terroriste ; mettre en place un dispositif de nature à renforcer la sociabilité à travers l'intégration et la cohésion sociale afin d'éviter que les tensions communautaires et les difficultés économiques constituent le terreau d'une criminalité transnationale organisée ;
- renforcer les capacités de gouvernance de l'État de droit à travers, comme le stipule la Déclaration de Bamako, le fonctionnement régulier de ses institutions fondamentales et le respect rigoureux des procédures relatives aux échéantes électorales, au respect des mandats prévus et de leurs délais ainsi qu'au respect des droits de l'opposition ;
- rappeler, à tous les niveaux de l'État comme au sein de la société civile, que « *la prévention des crises et des conflits repose aussi sur la sécurité de l'individu, la sécurité de ses besoins vitaux, notamment celui de vivre en paix, le respect de tous ses droits, y compris le droit au développement* » (Déclaration de Saint-Boniface, préambule), et décliner ce principe en autant de programmes de sensibilisation et d'action ;
- valoriser l'approche consignée dans le préambule de la Déclaration de Saint-Boniface selon laquelle « *le développement économique est un élément clé de la prévention structurelle des crises et des conflits* », et contribuer à la diffuser à travers les politiques et les programmes de développement socio-économique ;
- encourager les États à appliquer une politique de développement économique équilibrée entre les régions et les différentes composantes du pays afin de ne pas laisser se développer des situations où l'absence de développement, la pauvreté et la marginalisation des populations conduisent au développement de la criminalité et favorisent le recours à la violence radicale et au terrorisme ;
- travailler à restaurer la confiance des populations dans leur capacité à être des acteurs du changement en les associant aux chantiers du développement susceptibles d'assurer leur intégration sociale et de conforter leur dignité d'êtres humains ;
- réaffirmer, conformément à la Déclaration de Saint-Boniface, l'invitation faite à l'OIF « *de consolider ses capacités d'analyse* » et « *notamment de poursuivre [...] la réflexion sur les causes et les facteurs de la conflictualité, les indicateurs sous-tendant la fonction d'observation et de veille, et les faits considérés comme déclencheurs des mécanismes de sauvegarde et de réaction* » ;
- promouvoir, par la formation et l'éducation, une culture ouverte à la démocratie et à ses

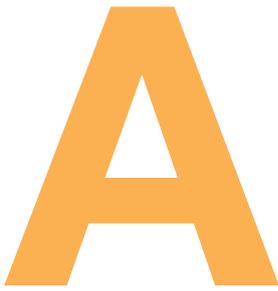
exigences selon la Déclaration de Bamako et la prolonger par une sensibilisation de tous les acteurs de la vie politique et civile aux exigences de la paix et de la sécurité, en privilégiant « *le rôle des femmes et des jeunes dans la prévention des conflits par des formations spécialement conçues à leur intention* » ;

- renforcer la complémentarité entre tous les acteurs œuvrant dans le domaine de la prévention des conflits de sorte à utiliser l'ensemble des ressources disponibles, et ce dans le cadre de stratégies intégrant la lutte pour le développement et pour une meilleure sécurité avec une coopération régionale et internationale renforcée, comme dans la « Stratégie de l'Union européenne au Sahel » ;
- faire appel aux « *institutions et aux mécanismes propres à faciliter au plan national la prévention, la médiation et le règlement des crises* », et ce afin d'empêcher les conflits de se nouer et d'aider à la réconciliation ;
- associer à la prévention des conflits par le dialogue et la médiation, en une démarche inclusive et participative, tous les acteurs et les forces vives de la société (associations, femmes, jeunes, forces armées, communautés religieuses, minorités et médias) et non les seuls responsables politiques et les partis afin qu'ils puissent s'approprier les résultats des accords conclus et les promouvoir ;
- apporter, selon l'esprit des Sommets de Québec et de Montreux, ainsi que de la Résolution sur la Déclaration de Bamako dix ans après son adoption, un plein appui aux processus de réforme des systèmes de sécurité en tant qu'ils sont de réels facteurs de prévention des conflits ;
- renforcer les capacités des forces de défense et de sécurité et leur professionnalisme, et mettre l'accent sur l'éthique et la déontologie dans les missions qui leur sont imparties en favorisant une meilleure prise en compte des droits de l'Homme ;
- œuvrer de sorte que la société civile dans toutes ses composantes accompagne la mise en place de la réforme des systèmes de sécurité sous le contrôle des instances étatiques et indépendantes appropriées, en conformité avec les principes des droits de l'Homme et de la gouvernance démocratique, afin d'affermir la confiance dans les forces de défense et de sécurité ;
- procéder à la réforme des systèmes de sécurité tout en poursuivant l'application des programmes relatifs au désarmement, à la démobilisation et à la réinsertion ;
- renforcer les capacités sécuritaires et policières des États afin de lutter de manière efficace et concertée avec les États frontaliers et les organismes régionaux et internationaux spécialisés contre les trafics et autres activités criminelles de groupes mafieux ;
- œuvrer à s'opposer au terrorisme et à l'extrémisme radical en veillant à une meilleure prise en compte des aspirations des populations et de leur intégration socio-économique et politique couplée avec une coordination des efforts en matière de sécurité au plan régional et international et un « *un affermissement de la solidarité entre les nations* », comme le préconise la Déclaration de Saint-Boniface dans son préambule.



# LES DYNAMIQUES CONSTITUTIONNELLES DANS L'ESPACE FRANCOPHONE

Dans la Déclaration de Bamako, et en vue de parvenir à une vie politique apaisée, les États et gouvernements membres de l'OIF se sont engagés à « *faire en sorte que les textes fondamentaux régissant la vie démocratique résultent d'un large consensus national, tout en étant conformes aux normes internationales, et soient l'objet d'une adaptation et d'une évaluation régulières* ».



u titre de ces textes fondamentaux figurent en bonne place les textes constitutionnels et législatifs régissant la vie politique. Leur contenu et leurs procédures d'élaboration et d'adoption doivent contribuer à l'apaisement des relations politiques, au développement démocratique et à la garantie des droits de l'Homme et des libertés.

Toutefois, il importe de préciser que la Francophonie ne prescrit aucun type ou modèle particulier de régime dans la mesure où, conformément à la Déclaration de Bamako, « *il n'y a pas de mode d'organisation unique de la démocratie et que, dans le respect des principes universels, les formes d'expression de la démocratie doivent s'inscrire dans les réalités et spécificités historiques, culturelles et sociales de chaque peuple* ».

La reconnaissance de cette diversité au sein de l'espace francophone ne saurait, cependant, faire oublier le partage de valeurs communes et les engagements qui s'imposent à tous les États et gouvernements membres de l'Organisation internationale de la Francophonie (OIF) sur la base des textes pertinents validés par les différentes instances de l'organisation et dont la mise en œuvre est réalisée sous l'autorité du Secrétaire général de la Francophonie. À ce sujet, il convient de rappeler que le consensus recherché lors de l'élaboration ou de la modification des textes fondamentaux exclut également « *toute modification substantielle du régime électoral introduite de façon arbitraire ou subreptice, un délai raisonnable devant toujours séparer l'adoption de la modification de son entrée en vigueur* », conformément à la Déclaration de Bamako. Il s'agit ainsi d'éviter toute démarche unilatérale de changement des règles qui n'associe pas les acteurs politiques et sociaux de la vie nationale, selon le respect des modalités appropriées.

C'est à la lumière de ces grands principes que seront examinés les principaux développements enregistrés durant ces deux dernières années dans l'espace francophone en matière constitutionnelle.

# LES CHANGEMENTS CONSTITUTIONNELS RÉCENTS

## L'élaboration de nouvelles constitutions

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

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

La commission, formée de cent personnes, dont une moitié de parlementaires et une autre

de non-parlementaires, était principalement composée de membres issus des partis se réclamant de l'Islam politique et qui sont opposés aux libéraux et aux laïcs. À la suite de cette décision judiciaire, les acteurs se sont engagés à renouer le dialogue avec toutes les composantes du Parlement.

Le 14 juin 2012, après le premier tour de l'élection présidentielle, la Cour constitutionnelle a déclaré que le Parlement, avec ses 508 membres, était « *anticonstitutionnel et sa composition entièrement illégale* ». De même, la justice a annulé la loi dite d'« *isolement politique* » interdisant à certains membres de l'ancien régime toute activité politique pendant dix ans. La loi invalidée avait été adoptée en avril 2011 par le Parlement puis ratifiée par le Conseil militaire, mais la commission électorale avait décidé de renvoyer le texte devant la Haute Cour constitutionnelle, permettant ainsi à l'un des candidats à la présidentielle de se présenter au deuxième tour en attendant son arrêt.

Cette dynamique constitutionnelle de crise a évolué dans un contexte de forte tension. En effet, par suite de la promulgation de la Constitution de la deuxième République le 26 décembre 2012, le mouvement de contestation réclamant la démission du président Morsi n'a pas permis la tenue des élections législatives. Finalement, le 3 juillet 2013, l'armée dirigée par le général Abdel Fattah al-Sissi a

annoncé la suspension de la Constitution et le transfert formel du pouvoir au président de la Haute Cour constitutionnelle égyptienne. De même, une feuille de route pour la période de transition a été publiée. Une nouvelle Constitution a été adoptée et l'élection présidentielle organisée en janvier 2014 remportée par le général Sissi lors d'un scrutin boycotté par une partie de l'opposition, notamment les Frères musulmans. Cette Constitution du 15 janvier 2014 a été rédigée par un comité d'experts dit « Comité des 50 », nommé par le président par intérim après la destitution du président Morsi. Ce comité n'a disposé que de soixante jours pour finaliser son projet.

En Tunisie, l'événement majeur a été l'adoption, le 26 janvier 2014, de la nouvelle Constitution, fruit d'un compromis entre les principales forces politiques du pays, en particulier entre le parti islamiste Ennahdha et les partis plus laïcs. En effet, malgré des tensions parfois intenses et contrairement à beaucoup d'autres États arabes, le processus a pu être mené à terme et ce dans une démarche exemplaire.

Cette Constitution est la troisième du pays après celle de 1959, suspendue en 2011, et la Loi constitutive du 16 décembre 2011. C'est à une Assemblée constituante élue en octobre 2011 qu'est revenue la tâche de préparer ce texte fondamental. Les articles de la Constitution ont été discutés par les membres de la Constituante en décembre 2013 et janvier 2014. Et c'est à une majorité de 200 voix, pour 12 contre et 4 abstentions, que ce texte a été adopté.

Il importe de noter que cette évolution constitutionnelle est intervenue dans un contexte sécuritaire tendu, marqué par la volonté des groupes extrémistes islamistes de s'emparer du pouvoir par la force. Du point de vue de la forme, c'est une Constitution détaillée qui aborde de nouveaux champs, jusque-là absents du bloc constitutionnel.

## Les révisions constitutionnelles

Les révisions constitutionnelles constituent des procédures indispensables à l'approfondissement de l'État de droit et de la démocratie, tout en soulevant des questions délicates, aussi bien dans la théorie du constitutionnalisme que dans la pratique, en tant que sources potentielles d'atteinte aux principes fondamentaux ou à l'esprit même de la Constitution. C'est pourquoi, si le principe de révision est inscrit dans chaque Constitution, sa mise en œuvre est entourée de précautions, que ce soit par l'inscription de dispositions constitutionnelles déclarées non susceptibles de révision ou par l'édiction de règles de procédure contraignantes.

Ces révisions font, aujourd'hui, l'objet non seulement de débats contradictoires et fortement médiatisés au sein des institutions et de la classe politique, mais également d'une forte mobilisation de la société civile.

### La modification du nombre et de la durée du mandat présidentiel

Le constitutionnalisme dans l'espace francophone est marqué par une préoccupation grandissante qui est d'assurer la stabilité institutionnelle et politique. Cette volonté s'est traduite, de manière ambiguë au regard des critères démocratiques, par des réformes constitutionnelles réalisées par voie référendaire ou parlementaire.

Dans de nombreux pays, l'introduction du pluralisme politique et l'organisation d'élections pluralistes ont été précédées par des réformes constitutionnelles introduisant notamment la clause de la limitation du mandat présidentiel ainsi que l'instauration d'un mode de scrutin à deux tours pour l'élection présidentielle. Mais, depuis une décennie, des réformes visant à

## L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE DE LA NOUVELLE CONSTITUTION DE LA TUNISIE

Au titre des principes généraux, la nouvelle Constitution instaure, dans son préambule, « un régime républicain démocratique et participatif dans le cadre d'un État civil et gouverné par le droit ». Les articles 1 et 2 de la Constitution précisent les caractères de l'État : « Article 1. La Tunisie est un État libre, indépendant et souverain, l'islam est sa religion, l'arabe sa langue et la république son régime. Il n'est pas permis d'amender cet article. Article 2. La Tunisie est un État à caractère civil, basé sur la citoyenneté, la volonté du peuple et la primauté du droit. Il n'est pas permis d'amender cet article. »

- *L'organisation des pouvoirs d'État*

Le pouvoir exécutif est exercé par le président de la République et le chef du gouvernement (art. 71). Le président de la République est élu pour un mandat de cinq ans au suffrage universel direct (art. 75) et il désigne le candidat du parti ou de la coalition électorale arrivé en tête des élections législatives comme chef de gouvernement (art. 89). L'Assemblée peut présenter une motion de destitution du président de la République en cas de violation de la Constitution (art. 88) et voter une motion de défiance contre le gouvernement (art. 99).

- *La place de la religion*

La candidature à la présidence de la République est un droit pour toute électrice et pour tout électeur jouissant de la nationalité tunisienne par la naissance, et étant de confession musulmane. Le jour du dépôt de candidature, le candidat doit être âgé de 35 ans minimum. S'il est titulaire d'une autre nationalité que la nationalité tunisienne, il doit présenter dans le dossier de candidature un engagement stipulant l'abandon de l'autre nationalité à l'annonce de son élection en tant que président de la République. Le candidat doit être coopté par un certain nombre de membres de l'Assemblée des représentants du peuple ou de présidents des conseils de collectivités locales élus ou d'électeurs inscrits, tel que prévu par la loi électorale (art. 74).

- *Les droits de la femme*

L'État s'engage à protéger les droits acquis de la femme, les soutient et œuvre à les améliorer. L'État garantit l'égalité des chances entre la femme et l'homme pour assumer les différentes responsabilités et dans tous les domaines. L'État œuvre à réaliser la parité entre la femme et l'homme dans les conseils élus. L'État prend les mesures nécessaires afin d'éradiquer la violence contre la femme (art. 46).

- *La bonne gouvernance et la transparence*

Si l'article 11 prescrit à toutes les hautes personnalités dotées d'une parcelle de pouvoir la déclaration de leurs biens, l'article 13 prône la transparence concernant l'exploitation des ressources naturelles : « Les ressources naturelles sont la propriété du peuple tunisien, la souveraineté de l'État sur ces ressources est exercée en son nom. Les contrats d'exploitation relatifs à ces ressources sont soumis à la commission spécialisée au sein de l'Assemblée des représentants du peuple. Les conventions ratifiées au sujet de ces ressources sont soumises à l'Assemblée pour approbation. »

- *Les instances constitutionnelles indépendantes*

L'article 125 consacre la création de plusieurs instances constitutionnelles indépendantes œuvrant au renforcement de la démocratie. Celles-ci sont dotées de la personnalité juridique et de l'autonomie financière et administrative. Elles sont élues par l'Assemblée des représentants du peuple à laquelle elles présentent leur rapport annuel et devant laquelle elles sont responsables. Leur élection se fait à une majorité renforcée. Il s'agit de :

- l'Instance supérieure indépendante des élections,
- l'Instance de la communication audiovisuelle,
- l'Instance des droits de l'Homme,
- l'Instance du développement durable et des droits des générations futures,
- l'Instance de la bonne gouvernance et de la lutte contre la corruption.

changer cette clause ont été amorcées dans nombre de pays. L'un des arguments avancé est d'assurer, dans la « stabilité », la continuité dans la conduite des affaires.

Ces changements, inspirés par la préoccupation de stabilité, n'en comportent pas moins des risques pour la démocratie et l'alternance. Le débat posé par ces révisions est de savoir si, finalement, elles ne suppriment pas le principe de l'alternance démocratique et ne constituent pas, de ce fait, des contre-exemples de révision consensuelle des textes fondamentaux, telle que prescrite par la Déclaration de Bamako. La démocratie ne doit pas être évaluée à l'aune de l'alternance elle-même, mais plutôt de la possibilité de celle-ci, étant entendu qu'une telle possibilité devra être garantie à travers l'organisation d'élections libres et transparentes, sur la base de règles du jeu consensuelles.

Toutefois, la portée accordée aux procédures électorales dans leur aspect purement formel peut parfois conduire à occulter d'autres éléments tout aussi indispensables à la démocratie, ou même à justifier les formes autoritaires de pouvoir. N'y a-t-il pas une tendance à surestimer l'aspect procédural de la démocratie, qui n'en reste pas moins essentiel, et à négliger son aspect substantiel ?

D'où l'intérêt d'avoir un regard vigilant pour éviter les dangers du formalisme constitutionnel ; l'expérience de ces dernières années ayant montré que celui-ci est un puissant facteur de dévaluation du constitutionnalisme et des valeurs qu'il contient. Quelques cas de changements constitutionnels portant sur le nombre et la durée des mandats illustrent la complexité de cette problématique.

Au Burundi, la révision constitutionnelle par voie parlementaire en mars 2014 a porté sur la Constitution adoptée dans la période de sortie de crise à l'issue du référendum constitutionnel du 28 février 2005 ayant ouvert la voie à une série de scrutins électoraux et dotant le pays d'institutions démocratiques après une décennie de conflits et d'instabilité politique.

Cette Constitution se caractérise, au-delà de la division classique entre l'exécutif, le législatif et le judiciaire, par la prise en compte de l'un des principes fondamentaux consacré par l'Accord sur le partage du pouvoir politique, à savoir l'inclusion des groupes ethniques et des partis politiques minoritaires.

Ainsi, le pouvoir exécutif comprend un président, deux vice-présidents et un gouvernement. En vertu du principe d'inclusion, plusieurs mécanismes ont été incorporés à la Constitution pour garantir son effectivité. C'est dans ce sens qu'il faut situer l'obligation faite aux deux vice-présidents d'appartenir à des groupes ethniques et des partis politiques différents. De même, au niveau gouvernemental, le ministre chargé de la Force de défense nationale ne doit pas être de la même ethnie que le ministre responsable de la Police nationale.

Concernant la question des quotas, celle-ci touche aussi bien l'exécutif que le Parlement. Le gouvernement, s'il est ouvert à toutes les composantes ethniques, doit néanmoins comprendre au plus 60 % de ministres et de vice-ministres hutu et 40 % de ministres et de vice-ministres tutsi, et totaliser un minimum de 30 % de femmes.

C'est dans une certaine mesure à cet équilibre accepté dans le cadre de la sortie de crise que cette révision engagée en mars 2014 a mis un terme. Il s'agit notamment de ramener à la majorité simple l'adoption des lois à l'Assemblée nationale au lieu des deux tiers requis dans la Constitution, et ce pour prévenir toute domination d'une communauté sur un autre.

Aux termes de l'article 300 de la Constitution burundaise, tout projet ou proposition d'amendement de la Constitution, pour être adopté, doit recueillir la majorité des quatre cinquièmes des membres qui composent l'Assemblée nationale et des deux tiers des membres du Sénat.

Aussi, pour faire passer sa réforme, la majorité présidentielle a eu besoin du vote favorable des quatre cinquièmes des députés (soit 85 élus) et il ne lui a manqué qu'une voix, entraînant ainsi

le rejet de la révision à l'issue du vote engagé à l'Assemblée nationale le 21 mars 2014. Toutefois, le gouvernement n'a apparemment pas définitivement renoncé à sa volonté de réviser cette Constitution, y compris par le recours au référendum.

En République démocratique du Congo, le Conseil des ministres a adopté en juin 2014 quatre nouveaux projets de loi, dont celui relatif à la révision de certains articles de la Constitution, qui portent sur :

- Les élections urbaines, municipales et locales,
- Les élections provinciales et sénatoriales, des gouverneurs et vice-gouverneurs,
- Les élections présidentielles et législatives,
- La révision de certains articles de la Constitution qui ne sont pas définis.

Cette Constitution, comme celle du Burundi, est issue du processus de sortie de crise entamé dans les années 2000, ayant bénéficié d'une médiation de la communauté internationale.

Le débat s'est cristallisé autour de l'article 220 de la Constitution, qui stipule : « *La forme républicaine de l'État, le principe du suffrage universel, la forme représentative du gouvernement, le nombre et la durée des mandats du président de la République, l'indépendance du pouvoir judiciaire, le pluralisme politique et syndical ne peuvent faire l'objet d'aucune révision constitutionnelle. Est formellement interdite toute révision constitutionnelle ayant pour objet ou pour effet de réduire les droits et libertés de la personne, ou de réduire les prérogatives des provinces et des entités territoriales décentralisées.* » Il porte en particulier sur le point relatif à la rééligibilité à la présidence de la République.

Au Burkina Faso, la question de la révision de la Constitution est au cœur d'un vaste débat entre la majorité et l'opposition. La question n'est plus de savoir si la Constitution sera révisée mais la forme que prendra celle-ci. Déjà, en 2013, la révision a permis la création du Sénat, dont l'installation est attendue. Il comprendra 89 membres, dont 31 seront nommés par le président de la République, une autre partie sera désignée par les organisations de la société

civile (religieux, syndicats, patronat) et une dernière sera issue des conseils régionaux et de la diaspora. Une fois mis en place, le président du Sénat assumera alors l'intérim du chef de l'État en cas de vacance du pouvoir.

Selon l'article 37 de la Constitution, le président du Faso est élu pour cinq ans au suffrage universel direct, égal et secret. Il est rééligible une fois. L'actuel président Blaise Compaoré a prêté serment le 20 décembre 2010 ; son deuxième mandat expire donc le 20 décembre 2015. Sans modification de cet article 37, il ne pourra plus se représenter. D'où la volonté du Congrès pour la démocratie et le progrès (CDP), parti majoritaire au pouvoir, d'accélérer le rythme de la révision en vue de faire sauter ce verrou. Ainsi, lors de son Conseil national du 26 avril 2014, le CDP a lancé « *un vibrant appel au président du Faso à user de ses prérogatives constitutionnelles pour convoquer le corps électoral pour un scrutin référendaire relatif à la révision de l'article 37* ».

Pour rappel, l'initiative de la révision de la Constitution appartient concurremment au président du Faso ; aux membres du Parlement à la majorité de chacune des Chambres ; au peuple lorsqu'une fraction d'au moins trente mille personnes ayant le droit de vote introduit devant l'Assemblée nationale une pétition constituant une proposition rédigée et signée (art. 161).

Mais l'article 163 précise que « *le projet de révision est, dans tous les cas, soumis au préalable à l'appréciation du Parlement* », avant d'être soumis au référendum et, dans ce cas, la majorité simple des votants suffit pour la validation (art. 164). Toutefois, un projet de révision peut être adopté sans recours au référendum s'il est approuvé à la majorité des trois quarts des membres du Parlement convoqué en Congrès par le président du Faso. Mais cette solution ne peut prospérer en raison de la présence significative de l'opposition à l'Assemblée qui peut bloquer l'acquisition d'une majorité qualifiée, sans négliger la dissidence de plusieurs très hauts cadres du CDP.

En effet, à l'issue des élections législatives de décembre 2012, les 127 sièges de députés ont été répartis comme suit : CDP du président Blaise Compaoré, 70 ; Union pour le progrès et le changement (UPC), fondée en 2010 par l'ancien ministre des Finances Zéphirin Diabré, 19 ; Alliance pour la démocratie et Fédération/Rassemblement démocratique africain (ADF/RDA), 18 ; et le reste réparti entre l'Union pour la République, l'UNIR/PS, la Convention des forces démocratiques, le PDS Mètba et des indépendants. Le Burkina reste divisé entre les partisans et les adversaires d'une révision de la Constitution. De plus, les démarches pour favoriser un dialogue à ce sujet n'ont pas abouti, laissant ainsi planer des préoccupations sur la stabilité du pays.

### **Le recours à des « accords politiques » à portée constitutionnelle**

Certains cas, notamment dans les États en sortie de crise, illustrent à la fois la force et la faiblesse du recours au constitutionnalisme organisé par des accords politiques visant le rétablissement de la paix. Ils confirment la nécessité d'une meilleure prise en compte de la dimension constitutionnelle dans le règlement des crises et d'un plus grand réalisme dans la mise au point des accords, sous peine de voir la contrainte constitutionnelle devenir un frein à l'apaisement progressif de la situation politique.

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

Ces modifications de la Constitution par des accords politiques ponctuels, si elles présentent incontestablement l'avantage d'être

expédientes ou commodes, n'en sont pas moins susceptibles de poser des problèmes juridiques. La relative indétermination de leur nature juridique et l'impasse qui est faite sur leur contradiction, au moins potentielle, avec d'autres dispositions de la Constitution font planer une incertitude sur leur sort.

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

Dans la perspective de la tenue de l'élection présidentielle de 2015, l'opposition a demandé la mise en œuvre des réformes issues du dialogue intertogolais ayant abouti à la signature de l'accord à Ouagadougou en 2006. Sur l'essentiel des points soumis à l'ordre du jour, un consensus a été trouvé et, après examen par le Conseil des ministres, ces points ont été transmis à l'Assemblée nationale pour adoption.

C'est ainsi que, dans le cadre de l'organisation des élections législatives du 14 octobre 2007, l'Assemblée nationale togolaise a modifié la Constitution en son article 52 pour y introduire un mode de scrutin proportionnel à la plus forte moyenne en lieu et place du mode de scrutin uninominal à un tour. Cependant, la majorité parlementaire a rejeté les projets de modification introduits par le gouvernement, évacuant ainsi la notion de consensus politique qui aurait permis de trouver en amont le compromis nécessaire pour éviter une telle situation.

C'est dans le même cadre de recherche de consensus qu'il convient de situer l'annonce faite en février 2014 par le gouvernement de Côte d'Ivoire de procéder, avant la tenue de l'élection présidentielle de 2015 et conformément à l'accord de Marcoussis (2003) prolongé par les accords de Pretoria (2005), à la révision de l'article 35 portant sur les conditions d'éligibilité à la présidence de la République.

Au plan constitutionnel, les dispositions de l'accord de Marcoussis portent sur la formation d'un gouvernement de réconciliation nationale dirigé par un Premier ministre de consensus et sur les conditions d'éligibilité à la présidence de la République.

L'appel contenu dans cet accord, invitant les partis politiques représentés à l'Assemblée nationale à faciliter sa mise en œuvre par des mesures législatives indiquées, n'a toutefois pas donné lieu à toutes les modifications attendues, notamment en ce qui concerne les modalités de révision de l'article 35 de la Constitution qui portent sur les conditions d'éligibilité à la présidence de la République. Dans ce contexte, le médiateur sud-africain, le président Thabo Mbeki, a proposé en avril 2005 une mesure spéciale, acceptée par le président Laurent Gbagbo et consistant à user des pouvoirs exceptionnels que lui confère l'article 48 de la Constitution pour « autoriser » tous les partis politiques signataires de l'accord de Marcoussis à être candidats à l'élection présidentielle.

Cette démarche de recours aux pouvoirs exceptionnels a ouvert dès lors le débat sur la portée et l'étendue de sa mise en œuvre dans le temps. Certains considéraient le recours à l'article 48 comme strictement limité à la seule question de la validation des candidatures, dans le cadre exclusif de la présidentielle ; alors que pour d'autres cette procédure offrait au chef de l'État la possibilité de régler l'ensemble des problèmes et pendant tout le temps que durerait la crise.

## Les autres cas de révision

Au Tchad, l'Assemblée nationale a adopté en février 2013, par 55 voix contre 23, un projet de révision de la Constitution. Les principaux points ont notamment concerné l'incompatibilité des fonctions de président de la République, la création d'une Cour des comptes et l'inamovibilité des juges du siège. Désormais, il est reconnu au président de la République la faculté de participer aux activités d'un parti

politique, aux groupements de partis politiques, ou d'être membre d'association à caractère académique, scientifique ou culturel sans être néanmoins membre de l'organe dirigeant. Quant au principe de l'inamovibilité des juges du siège, il a été supprimé pour être remplacé par le principe de l'indépendance des juges dans l'exercice de leurs fonctions.

Aux Comores, les députés ont voté le 26 décembre 2013 une révision de la Constitution portant la durée du mandat des députés de l'Union de quatre à cinq ans. Quatre nouveaux articles ont été insérés à la Constitution. Selon l'article 44, « *l'élection du président de l'Union et celle des gouverneurs des îles autonomes ont lieu dans les 60 jours précédant l'expiration du mandat du président de l'Union et des gouverneurs en exercice* ». « *Les élections des conseillers des îles autonomes et des représentants de la Nation, sauf le cas de dissolution de l'Assemblée de l'Union, ont lieu dans les 60 jours précédant l'expiration des mandats de ceux qui sont en exercice* », dispose l'article 45. L'article 46 stipule que « *les pouvoirs de l'Assemblée de l'Union en exercice expirent le 22 décembre 2014* ». Pour être valide, cette révision a dû être approuvée par les deux tiers du nombre total des conseillers des trois îles qui composent l'État comorien, conformément aux dispositions de l'article 42 de la Constitution comorienne de 2001. Les membres des conseils des îles autonomes de Ngazidja, Ndzuani et Moili ont approuvé la loi constitutionnelle n° 13-013, votée par les députés le 26 décembre 2013 et portant révision de certaines dispositions de la Constitution du 23 décembre 2001.

L'objectif de cette nouvelle révision constitutionnelle est de « *parachever l'harmonisation de tous les mandats, y compris celui des députés* ». Parmi les grands changements entrepris par la loi constitutionnelle n° 13-013 figure la durée du mandat des députés de l'Assemblée de l'Union. À ce sujet, il importe de rappeler qu'en septembre 2013 la Cour constitutionnelle a, par arrêt n° 13-007, décidé que le mandat des députés expirerait à

l'ouverture de la session ordinaire du mois d'avril 2014, celui des gouverneurs le 23 mai 2016 à minuit, et celui des conseillers le 14 décembre 2014 à minuit.

Au Vietnam, une nouvelle Constitution est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2014 après son adoption par une écrasante majorité à l'Assemblée nationale. Cette nouvelle Constitution, dans sa rédaction de 2013, comprend 11 chapitres totalisant 120 articles, soit un chapitre et 27 articles de moins que la précédente version. Elle précise la nature de l'État vietnamien en cette période de transition, comprenant des dispositions plus précises et plus complètes sur les régimes politique et économique, sur les droits de l'Homme, sur les droits et devoirs fondamentaux du citoyen et sur la structure de l'État. Elle prévoit notamment au chapitre 2 « *les droits humains, les droits et les devoirs fondamentaux des citoyens* », et au chapitre 10 « *le Conseil national des élections* » et la « *Cour des comptes* ».

En Roumanie, à la suite de la crise institutionnelle de 2012, la Commission de Venise a adopté en décembre 2012, à la demande du Secrétaire général du Conseil de l'Europe, un avis concernant la compatibilité avec les principes constitutionnels et l'État de droit des mesures adoptées en juillet 2012 par le gouvernement et le Parlement de Roumanie à l'égard d'autres institutions de l'État. Dans son avis, la Commission a souligné l'importance d'une coopération loyale entre les institutions de l'État et a recommandé, outre des modifications législatives spécifiques, de clarifier et d'améliorer un certain nombre de dispositions de la Constitution roumaine. Ainsi, la Commission a recommandé en particulier : la révision de la procédure de suspension du président (art. 95) ; l'adoption de nouvelles règles sur les ordonnances d'urgence du gouvernement (art. 115) ; la modification de la procédure de révocation de l'Avocat du peuple (art. 65) ; une définition plus claire des compétences respectives du président et du gouvernement, notamment dans les domaines de la politique étrangère et des relations avec

l'Union européenne. C'est dans cet esprit qu'un projet de révision de la Constitution a été engagé en 2013, soumis à la Commission de Venise en février 2014, qui a tenu durant l'année 2013 une série de réunions à Bucarest avec les différentes parties prenantes du processus constitutionnel : d'abord avec le Forum constitutionnel de la société civile les 8 et 9 mai, puis les 4 et 5 juillet avec des membres de la Commission parlementaire conjointe pour la révision de la Constitution (ci-après la « Commission constitutionnelle »), ainsi qu'avec des représentants de toutes les forces politiques siégeant au Parlement roumain. Le processus de révision destiné à renforcer et à consolider la pratique démocratique est en cours.

La Belgique a clôturé en 2014 le deuxième volet de la sixième réforme de l'État. Par exemple, le Sénat est désormais une Assemblée des entités fédérées. Quant à la Chambre des représentants, son mandat a été ramené à cinq ans pour faire coïncider la désignation de ses membres avec les élections européennes et les élections communautaires et régionales. De même, la loi spéciale de financement règle le financement des entités et détermine les modalités des transferts des ressources et de leur mise en œuvre effective. Ainsi, 20 milliards d'euros passent du niveau fédéral aux communautés et aux régions bénéficiant de ce fait d'une autonomie fiscale renforcée.

En 2012, le gouvernement de la Côte d'Ivoire a engagé la révision de la Constitution afin de permettre la ratification du statut de Rome, traité fondateur de la Cour pénale internationale (CPI). Bien que cet État ait signé le traité instituant la CPI et que les autorités aient, à plusieurs reprises, reconnu l'autorité de celle-ci, aucun instrument juridique n'avait été pris pour ratifier ce traité.

En Haïti, la nouvelle Constitution du pays a été publiée le 20 juillet 2012, après plusieurs péripéties. Celle de 1987 ayant subi un processus de modification, entamé en 2009 par l'ancien président René Préal. La Constitution prévoit notamment la reconnaissance du principe de la double nationalité, la création d'institutions,

telles que la Cour constitutionnelle, le Conseil électoral permanent et le Conseil supérieur du pouvoir judiciaire, ainsi que l'adoption de quotas admis en faveur des femmes dans l'exercice des fonctions publiques.

Au Sénégal, la Commission nationale de réforme des institutions (CNRI), composée de 19 membres, a été mise en place par le président de la République avec comme mission de formuler « *des propositions visant à améliorer le fonctionnement des institutions, à consolider la démocratie, à approfondir l'État de droit et à moderniser le régime politique* ». En février 2014,

tirant les leçons des pratiques constitutionnelles antérieures, la CNRI a déposé un rapport recommandant, entre autres, l'adoption d'une nouvelle Constitution.

Enfin, au Cameroun, les institutions prévues par la Constitution de 1972 modifiée en 1996 et en 2008, telles que le Conseil constitutionnel ou le Sénat, restent à mettre en place. L'importance du rôle du Sénat tient aussi au fait que, en cas de vacance du pouvoir, l'intérim du président de la République est assuré par le président de ladite institution. La non-installation de cette institution crée un vide juridique préjudiciable au bon fonctionnement de la vie politique.

## LES DÉVELOPPEMENTS ENREGISTRÉS : DÉFIS ET PRATIQUES UTILES

Il apparaît de plus en plus clairement une montée en puissance de la problématique de l'élaboration des constitutions. L'accession à la souveraineté internationale, les changements de régime, l'expansion du modèle démocratique et les échos des demandes citoyennes et sociales, avec une forte implication de la société civile, parfois au détriment des acteurs traditionnels que sont les partis politiques, expliquent en grande partie cette nouveauté.

Les organisations régionales et internationales engagées dans le soutien au processus de démocratisation appuient ces initiatives.

La Francophonie, quant elle, s'est, dès le début des années 1990, impliquée dans le cadre de ses programmes de renforcement de l'État de droit. Ces dernières années, ses interventions ont surtout été menées dans les pays en sortie de crise et en transition, privilégiant la forme de l'appropriation des textes, notamment en lien avec le réseau de l'Association des cours constitutionnelles ayant en partage l'usage du français (ACCPUF) dont les institutions membres sont régulièrement sollicitées.

De manière générale, les élections ont été utilisées comme marqueurs pour les sorties de crise, laissant parfois de côté la question préalable de la Constitution et de son contenu, qui au-delà des élections vont régir les situations de consolidation de la paix et d'enracinement de la démocratie.

Compte tenu des débats et des tensions enregistrés autour du respect des règles constitutionnelles, il importe d'engager une réflexion sur le sujet afin de faciliter la mise en œuvre et le respect des constitutions nationales, gages de paix et de stabilité démocratique et institutionnelle.

### Les principes de l'inclusivité et du consensus

L'inclusivité assure la présence et la participation de toutes les forces et courants politiques et sociaux au sein des instances de discussion et de décision concernant la future architecture institutionnelle du pays. L'implication des citoyens au processus constitutionnel en est un élément important. Certes, dans beaucoup de cas, même si la nécessité d'organiser un référendum pour valider le texte fondamental ou les amendements qui y ont été apportés est une exigence, la Constitution est perçue comme une affaire réservée aux seuls experts. C'est pourquoi les initiatives permettant aux citoyens de donner leur point de vue dès le début du processus sont à encourager. Il ne s'agit plus, ici, de se prononcer seulement à la fin pour

approuver ou rejeter la proposition, mais d'apporter une contribution en amont.

Le consensus doit porter sur les grands principes à inscrire dans la Constitution nouvelle ou révisée. Dans la mesure où le succès de la réforme dépend du soutien au sein de la société, il est primordial que les vues de la majorité et celles de la minorité sur les enjeux essentiels puissent être valablement discutées et au besoin faire l'objet de consensus.

## La protection des constitutions contre les altérations non démocratiques

Un des défis majeurs qui s'est posé historiquement au constitutionnalisme est sa protection contre les dérives qui peuvent corrompre sa mise en œuvre au quotidien. Ce défi permanent a nécessité l'invention d'une panoplie de garanties, allant de l'inscription dans la Constitution de mesures de sauvegarde à la délimitation d'un champ de valeurs et de procédures qui excluent toute procédure de révision (supraconstitutionnalité), jusqu'à la réaffirmation universelle du rôle des juridictions constitutionnelles comme gardiennes du respect des constitutions. La question de la sauvegarde de l'intégrité des constitutions se pose aujourd'hui aussi, au-delà du niveau national, dans le cadre des entités régionales et internationales, avec le développement de normes et de principes en matière de protection de la démocratie et d'harmonisation des constitutions.

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

retenu l'attention des constituants au moment de l'ouverture démocratique et du pluralisme au début des années 1990.

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

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

Depuis 2010, on assiste à un renforcement des dispositifs de protection, comme dans la Constitution du Niger où le nombre et la durée du mandat présidentiel ne peuvent faire l'objet d'aucune modification de révision (art. 175 de la Constitution).

De même, la récente Constitution tunisienne promulguée en janvier 2014 renforce aussi le dispositif visant à prévenir toute altération de la Constitution dans l'avenir, comme le prévoient les articles 1, 2 et 144.

Certaines constitutions limitent le nombre et la durée du mandat présidentiel, quand d'autres interdisent toute révision de cette disposition. Dans certains cas, le recours au référendum pour interroger directement les citoyens en s'appuyant sur le parallélisme des formes a été choisi pour contourner les textes. La Constitution ayant été adoptée par référendum, un autre référendum peut ainsi permettre de se prononcer sur la question. Tirant les leçons d'une telle situation, les nouvelles constitutions consécutives aux crises liées à la volonté

d'extension du mandat présidentiel ont procédé au double verrouillage desdites constitutions.

## Le rôle des juridictions constitutionnelles

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

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

La sollicitation dont les cours constitutionnelles font l'objet est liée à l'envergure prise par les constitutions dans la régulation du jeu politique et institutionnel. Dans l'ensemble de l'espace francophone, des cours constitutionnelles se sont illustrées, un peu partout, dans le contrôle des actes portant sur l'élaboration ou la révision des constitutions, allant même jusqu'à juger de leur conformité avec la loi fondamentale, comme au Niger en 2009, au Bénin en 2006 et plus récemment en Égypte, en avril 2012, avec la décision portant suspension de la Commission constitutionnelle. Parfois, la justice constitutionnelle peut annuler une réforme sur la base du vice de forme.

On a assisté ces dernières années à la multiplication des révisions par les majorités parlementaires ou par l'organisation d'un

référendum constitutionnel. Une des questions posées porte sur le contrôle de la mise en œuvre de ces instruments par les juges constitutionnels. Si, dans certains pays francophones, le juge s'est déclaré incompétent pour juger de la constitutionnalité d'un texte soumis à référendum (jurisprudence du Conseil constitutionnel en France), dans d'autres constitutions, plus récentes, le juge est explicitement mentionné comme un acteur qui doit valider le processus. Ainsi, en 2009, la Cour constitutionnelle du Niger a contrôlé la constitutionnalité d'un décret portant convocation du référendum autour de la Constitution de 1999 ; et, en 2001, au Mali, elle a invalidé une modification constitutionnelle en raison d'un vice de procédure.

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

Aux Comores, l'intervention de la Cour constitutionnelle a permis de créer, en 2009, une situation transitoire et la tenue des élections, sans donner lieu à une crise constitutionnelle.

Dans la perspective des changements constitutionnels envisagés aujourd'hui dans plusieurs pays, la pression exercée sur les juridictions constitutionnelles va augmenter de façon considérable. C'est notamment vrai dans le cas où l'élection présidentielle se déroule au moment où le chef de l'État en exercice termine son deuxième mandat et envisage de faire modifier la Constitution pour une réélection illimitée.

## La forte mobilisation des organisations internationales et régionales

Les organisations internationales et régionales œuvrant pour la promotion de la démocratie se mobilisent fortement pour soutenir la diffusion des valeurs et des pratiques démocratiques. Elles apportent leur appui à toute une série d'initiatives nationales visant à conforter la mise en place de l'État de droit, portées aussi bien par les États que par la société civile, les partis politiques, les médias, les centres de recherche et les organisations de femmes et de jeunes.

Tirant les leçons des conséquences tragiques de conflits internes et de crises graves affectant le développement économique et social dans plusieurs États, ces organisations, comme les Nations unies, l'Union africaine, l'Union européenne et la Francophonie, ont développé des programmes visant à prévenir les conflits et à renforcer le soutien aux processus démocratiques.

À cet effet, elles ont mis au point des dispositifs et des instruments de promotion et de renforcement de la démocratie. Ces instruments renforcent le caractère intangible des constitutions nationales et prévoient des sanctions en cas de non-respect.

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

L'objectif de ces instruments est d'empêcher le « changement anticonstitutionnel ». La plupart des organisations internationales, notamment l'Union africaine, l'Organisation des États

américains, la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (Cedeao) ou l'Union européenne, se sont d'ailleurs impliquées dans les questions constitutionnelles en adoptant des instruments similaires à la Déclaration de Bamako qui interdisent et sanctionnent les changements anticonstitutionnels, plaçant ainsi la Constitution comme l'un des principaux facteurs caractérisant la vie démocratique. L'Union africaine a décidé en décembre 2009 de renforcer la Déclaration de Lomé (2000) par de nouvelles dispositions plus contraignantes vis-à-vis des auteurs de ces changements, conformément aux conclusions de la retraite du Conseil de paix et de sécurité, tenue à Ezulwini (Swaziland) du 17 au 19 décembre 2009, et telles qu'adoptées lors de la 213<sup>e</sup> réunion du Conseil (22 décembre 2009).

Dans cette problématique, la démarche de la Francophonie repose sur une assistance constitutionnelle systématique, fondée sur l'écoute des acteurs et la mise en avant d'une expertise de haut niveau.

En effet, depuis de nombreuses années, l'OIF, dans le cadre de l'appui aux processus démocratiques et de consolidation de l'État de droit, a développé une expertise juridique reconnue et une assistance constitutionnelle recherchée. Elle contribue à alimenter une réflexion approfondie et innovante sur la recherche partagée d'institutions, de règles et de mécanismes adaptés, de nature à favoriser le développement démocratique de ses États et gouvernements membres, prioritairement ceux en sortie de crise et en transition.

Les efforts de la Francophonie ont pris une dimension supplémentaire avec l'adoption de la Déclaration de Bamako. L'OIF a développé ses actions et ses moyens pour conforter le dispositif institutionnel de l'État de droit à mener des actions destinées à contribuer à l'intériorisation de la culture démocratique et à apporter son soutien aux sorties de crise et aux transitions.

Il s'agit notamment à la fois d'appuyer les États qui en font la demande lors des processus d'élaboration des nouvelles constitutions et

de les accompagner dans la mise en œuvre de leurs engagements constitutionnels, mais également de procéder à une évaluation systématique de leur contenu.

L'assistance constitutionnelle se manifeste sous plusieurs modalités et formes : appui à

l'élaboration des textes (dans le cadre de la mise en place des comités constitutionnels) ; appui à la vulgarisation des textes et des bonnes pratiques ; appui à la gestion du contentieux constitutionnel et électoral.

## CONCLUSIONS

Ces recommandations stratégiques permettront de conforter l'action de la Francophonie dans ce secteur qui concerne l'ensemble des États francophones.

- *Renforcer le dispositif francophone d'accompagnement des États en matière d'élaboration et de révision des textes fondamentaux.* La Francophonie renforcera, en amont, sa présence dans le cadre de processus constitutionnel en étoffant son offre d'expertise sur les questions essentiellement constitutionnelles avant, pendant et après les processus de sortie de crise ou de consolidation de la paix. Compte tenu des ressources disponibles et du partenariat avec l'ACCPUF, la Commission de Venise et les centres de recherche, il importe de consolider cette dimension dans tous les efforts de prévention ou d'accompagnement des États dans lesquels est engagée la Francophonie.
- *Soutenir les actions des États, des partis politiques et de la société civile dans la promotion de la culture du constitutionnalisme démocratique.* La Francophonie va contribuer au soutien des activités visant, par la sensibilisation, les échanges et concertations scientifiques de haut niveau au bénéfice des partis politiques, des institutions nationales, notamment les juridictions constitutionnelles et de la société civile, pour favoriser un ancrage de la culture constitutionnelle démocratique dans l'espace francophone.
- *Renforcer le partenariat entre la Francophonie et les organisations internationales partenaires sur les questions de constitutionnalisme.* À la suite des concertations et sur la base du partenariat avec d'autres organisations travaillant sur des sujets similaires, l'OIF proposera la tenue d'une concertation de haut niveau sur la question dédiée spécifiquement aux États francophones et dans la perspective d'un plan d'action partagé au niveau international.



# LES ÉLECTIONS DANS LES PROCESSUS DE SORTIE DE CRISE ET DE TRANSITION

Selon la Déclaration de Bamako, « *la démocratie exige, en particulier, la tenue, à intervalles réguliers, d'élections libres, fiables et transparentes* ». L'élection apparaît ainsi comme un des indicateurs de la démocratie. Elle joue un rôle de légitimation de l'exercice du pouvoir politique. Outre cette fonction traditionnelle, elle contribue au processus de reconstruction démocratique des États en sortie de crise en ce qu'elle peut être un facteur de pacification du jeu politique ou de tension.

L'analyse s'appuiera sur la situation générale des élections observée dans l'espace francophone au cours de ces dernières années. L'intérêt porté aux États en situation fragile et, par-delà les élections, de sortie de crise s'explique par la récurrence des tensions électorales au sein de cet espace.

En effet, les élections, et précisément les conditions de leur organisation plus encore que les résultats, figurent au nombre des causes principales des crises et des conflits. Aussi, le moment des élections est-il de plus en plus considéré dans certaines régions de l'espace francophone comme une période de vives inquiétudes, retenant l'attention de l'opinion nationale et internationale.

Si cette réalité est le fait également des États en consolidation de la démocratie, elle l'est davantage encore dans les États en sortie de crise où les élections sont soit le point de départ du rétablissement de la vie constitutionnelle normale, soit la poursuite, voire l'aggravation, d'une crise latente ou ouverte.

C'est pourquoi les contours de cette fragilité des périodes électorales doivent être explorés. Il s'agit de mettre en exergue les raisons, aussi bien politiques que techniques, qui expliquent les difficultés rencontrées dans la réalisation des objectifs poursuivis à travers l'organisation des scrutins, notamment dans les États en situation de sortie de crise ou en transition.

## LES ÉLECTIONS : UNE ÉTAPE CLÉ DU PROCESSUS DE TRANSITION

Pour être un facteur de normalisation durable de la vie politique et démocratique, les élections doivent être libres, fiables, transparentes et inclusives. Au regard des récentes expériences de l'espace francophone, il apparaît comme essentiel de mettre l'accent sur les approches inclusives privilégiant la participation de l'ensemble des parties engagées en vue d'aboutir, d'une part, à la normalisation de la vie politique et institutionnelle et, d'autre part, à la consolidation des acquis démocratiques et plus largement de la paix. La recherche de l'inclusion de tous les acteurs (politiques, institutionnels, société civile ou citoyens) à travers une participation réelle dans le processus électoral permet de restaurer dans un premier temps la confiance et la crédibilité dans les élections et, dans un second temps, dans la vie politique du pays. Cette participation doit se faire de manière active et ce tout au long des différentes étapes qui jalonnent le processus électoral, conformément aux dispositions du chapitre IV de la Déclaration de Bamako.

L'une des illustrations les plus significatives de cette évolution est apportée par Madagascar où l'organisation et la bonne tenue des élections présidentielle et législatives d'octobre et décembre 2013 marquent un point de départ important pour le pays, après plusieurs années de crise politique aux conséquences économiques et sociales désastreuses. C'est également dans la confiance retrouvée

ou placée dans les valeurs fondamentales représentées par le suffrage universel que le Mali s'est doté des moyens nécessaires pour sortir de la profonde crise qui a divisé le pays, en permettant notamment aux citoyens de peser sur leur destin commun à travers les urnes. Le taux de participation élevé témoigne non seulement de l'engouement que suscitent les élections, mais aussi de la conviction partagée par les électeurs que l'organisation de celles-ci est l'une des voies privilégiées pour le retour à la stabilité politique et au développement.

Si elles marquent la fin d'un cycle de transition et soulignent la restauration de l'État de droit et de l'ordre constitutionnel dans certaines situations, les élections sont également parfois source de crise politique, voire de conflit, qui peuvent, selon les configurations et si elles ne sont pas maîtrisées, se diffuser et prendre une dimension sous-régionale, voire régionale. Même si les causes profondes des crises survenues dans l'espace francophone sont souvent de nature endogène (absence de dialogue, remise en cause de la légitimité des gouvernements, crispations identitaires, etc.), les élections sont un moment particulier dans la vie politique d'un pays autour desquelles se cristallisent les antagonismes préexistants.

Inspirée par les expériences qu'elle a capitalisées ces dernières années, l'Organisation internationale de la Francophonie (OIF)

a développé une expertise reconnue notamment sur le continent africain. Son accompagnement a consisté, comme à Madagascar, au Mali ou en Guinée, à jouer un rôle de facilitateur, ou de médiateur selon les cas, lors des discussions entre acteurs politiques pour aboutir à l'obtention d'un consensus, voire à la signature d'accords de paix ou de feuille de route de sortie de crise.

En effet, dans la phase qui suit immédiatement la conclusion de ces accords, l'OIF s'est toujours engagée auprès de ses partenaires pour mettre en place les conditions nécessaires au retour de l'ordre constitutionnel. Une fois les accords conclus, se pose le problème de leur intégration dans l'ordonnancement juridique interne des États. Commencent alors des difficultés en apparence techniques, mais en réalité largement politiques, pour mettre en œuvre les termes de l'accord. S'agissant des réformes constitutionnelles, la tendance observée démontre que, dans ces contextes fragiles et marqués par des antagonismes, les textes agréés par les parties relèvent plus souvent de compromis. C'est pourquoi leur application s'avère difficile et entache le processus de sortie de crise. Plus encore, le sens des réformes

annoncées se trouve être une traduction des rapports de force du moment. Les lois adoptées à ces occasions sont souvent des textes de circonstance. Il s'agit, la plupart du temps, soit de favoriser un candidat potentiel, soit d'exclure un adversaire politique sérieux. C'est notamment le cas des réformes visant les conditions d'éligibilité. Dans de nombreux pays de l'espace francophone ayant récemment connu des crises, tels que Madagascar, la Guinée ou la Guinée-Bissau, les réformes censées être des modalités de sortie de crise deviennent, à l'inverse, des sources potentielles de conflit.

Quand ce ne sont pas les divergences ou le manque de confiance mutuelle au niveau politique, ce sont les défaillances techniques qui constituent des points de blocage à la mise en œuvre du processus électoral. Dès lors, la contestation, la démobilisation des électeurs, les retards dans l'exécution du chronogramme obèrent sérieusement la gestion des élections. Les élections législatives de septembre 2013 en Guinée ont été de ce point de vue un moment difficile au regard des obstacles rencontrés dans la mise en œuvre du processus électoral.

## DES ENJEUX PLUS POLITIQUES QUE TECHNIQUES

Les élections de sortie de crise marquent un tournant décisif dans la vie politique et institutionnelle d'un pays. Elles s'inscrivent très souvent dans une dynamique de renouvellement des cadres juridique et institutionnel et de changements politiques profonds.

Dans les situations de transition, les considérations politiques et techniques s'entremêlent, mais les enjeux d'ordre politique dépassent parfois, voire supplantent, ceux d'ordre technique. Qu'il s'agisse de Madagascar, du Mali ou de la République centrafricaine, il est indéniable que les autorités de transition ont eu toutes les difficultés à réunir les conditions techniques nécessaires à la tenue d'élections libres, fiables et transparentes. Ces difficultés sont généralement le résultat d'une désorganisation de l'État du fait de la guerre et de conditions sécuritaires dégradées (Mali, République centrafricaine).

Le recensement des électeurs, l'élaboration des listes électorales et des cartes d'électeur, le financement national des élections et la date du scrutin deviennent des enjeux majeurs, « otages » de considérations politiques dépassant le cadre strict des élections. Au plan institutionnel, les enjeux liés à la composition des commissions électorales et à la nomination des membres des juridictions électorales, de la Cour constitutionnelle et des organes intervenant dans le processus électoral prennent le pas sur le bon fonctionnement de ces institutions.

La « pression » exercée sur ces dernières par les candidats au pouvoir ainsi que, parfois, l'imprécision des textes peuvent influencer sur les résultats électoraux finaux et éventuellement engendrer des tensions ou violences politiques liées à la contestation des résultats électoraux.

Pour tenter d'en sortir, la communauté internationale intervient en appui des efforts nationaux, soit pour faciliter les négociations devant conduire à la conclusion d'accords politiques entre les parties au conflit, soit pour créer les conditions techniques acceptables à l'organisation d'élections plus ou moins crédibles. La recherche de solution aux crises malgache (2009-2013), guinéenne (2010-2013), bissau-guinéenne (2012-2014) et malienne (2012-2014) a ainsi conduit les partenaires internationaux – ONU, Union européenne, Union africaine et l'OIF – à s'impliquer dans les processus de transition et de réconciliation nationale. La conclusion d'accords visant la tenue d'élections leur a permis par ailleurs de déployer des programmes respectifs d'assistance électorale en tenant compte des besoins exprimés par les nationaux.

À Madagascar, par exemple, la question de la candidature du président de la transition et de ses potentiels concurrents, anciens chefs d'État, a largement alimenté le débat politique, au point d'occulter les préoccupations d'ordre technique concernant la consolidation de la liste électorale

ou le déploiement à temps du matériel électoral dans toutes les localités du pays à la veille du scrutin. De même, en Guinée, les efforts réalisés par la Commission électorale nationale indépendante (Ceni) pour la consolidation du fichier électoral n'ont pas réussi à faire taire les contestations des partis d'opposition sur la crédibilité dudit fichier, au point de récuser l'opérateur technique contracté.

## Le défi de la fin de transition et le risque d'une transition sans fin

Au-delà des conditions matérielles relatives à l'organisation des élections, la première série de questions touche à l'opportunité même de leur organisation, en raison du contexte souvent marqué par une rupture de la paix et par l'insécurité. Il en a été ainsi au Mali après l'occupation d'une bonne partie du territoire par des groupes islamistes en mars 2012 et le départ massif de plusieurs centaines de milliers de personnes dans les pays voisins. C'est aussi le cas actuellement en République centrafricaine depuis mars 2013. Dans un contexte quelque peu différent, l'Égypte a eu à relever un défi majeur en organisant la présidentielle de 2014 dont dépendait largement l'amélioration du contexte sécuritaire, politique et social.

Les États ont à faire face à des situations difficiles où il convient de rechercher et de trouver un consensus sur des questions d'une grande sensibilité pour la classe politique.

La première phase consiste à déterminer une échéance pour la transition, qui soit réaliste et réalisable. Au cœur de cette détermination se trouvent souvent deux exigences contradictoires. D'un côté, certains acteurs nationaux de la transition, mais aussi la communauté internationale en général, souhaitent que cette période de transition soit la plus courte possible pour un retour rapide

à la légalité constitutionnelle. De l'autre, l'état de délabrement des structures administratives est tel qu'il faut du temps pour les reconstruire et espérer organiser les élections dans des conditions de transparence et de fiabilité. C'est une précaution minimale à prendre pour que les résultats des élections ne soient pas contestés.

Il s'agit là d'un sérieux problème dont la solution n'est pas évidente, et qui vient souvent se greffer aux questions techniques, les faisant même oublier parfois. Lorsque l'État est déstructuré, il convient donc de prendre le temps pour le réorganiser. Mais il ne faut pas non plus que ces institutions de transition, bénéficiant d'une légitimité limitée à cette période, restent trop longtemps dans cette situation précaire.

L'OIF a développé une expertise reconnue et sollicitée par les États de l'espace francophone en situation de conflit. Elle a ainsi apporté une contribution significative au processus politique ayant conduit à la fixation consensuelle de la date des élections, comme à Madagascar, au Mali ou en Guinée. Parallèlement, elle s'est investie sur le plan technique par un appui significatif aux institutions de la transition, particulièrement celles chargées de conduire le processus électoral.

Cette démarche de l'OIF, menée avec d'autres partenaires internationaux, a contribué à réunir les principaux acteurs du processus électoral et a eu l'avantage de promouvoir la démarche inclusive dans la gestion des élections. D'autre part, elle a permis d'impliquer l'ensemble de ces acteurs à la recherche d'un consensus sur la date des élections. Cette démarche, saluée par plusieurs États francophones en proie aux crises ou aux conflits, s'est révélée comme le moyen d'éviter le blocage dans les processus de transition, notamment en ce qui concerne la gestion des élections de sortie de crise.

L'OIF a mobilisé plusieurs missions d'information et de contacts, entre 2012 et 2014, pour aider à surmonter ces difficultés d'ordre politique et technique. Sur les 39 élections présidentielles et législatives organisées dans l'espace francophone entre janvier 2012 et juin 2014, plusieurs ont nécessité l'accompagnement de la

communauté internationale. L'OIF a, quant à elle, dépêché une à plusieurs missions d'information et de contacts pour 11 de ces élections, soit 28 % du total.

Outre la dynamique vertueuse qu'elle contribue à créer, cette approche a pour avantage de mettre au cœur d'une telle évaluation les acteurs nationaux concernés au premier chef par ce processus de transition. Ils ont ainsi le loisir de définir eux-mêmes les besoins qu'ils jugent nécessaires pour l'organisation d'élections crédibles en vue d'une sortie de crise. Cette approche poursuit en réalité trois objectifs. Elle permet d'abord, à travers les séminaires de formation, de sensibilisation et d'imprégnation organisés par l'OIF, d'assurer une appropriation du processus par les acteurs politiques et les organes de gestion des élections. Ces activités d'accompagnement et d'appui technique sont aussi une occasion de renforcer les capacités. L'OIF a en effet développé un ensemble de méthodes, de techniques et d'outils de renforcement des capacités, uniques en leur genre, qu'elle met à la disposition des pays qui en font la demande par l'intermédiaire d'experts qui composent ses différents réseaux institutionnels, tels que le Réseau des compétences électorales francophones (Recef) ou encore l'Association des cours constitutionnelles ayant en partage l'usage du français (ACCPUF).

Cette démarche se traduit également par un appui à la mise en œuvre des différentes étapes du processus électoral avec un effet indirect positif sur les aspects politiques et institutionnels de la transition. C'est ainsi que l'inscription sur les listes électorales pendant les périodes de crise, malgré les difficultés incontestables qu'elle soulève, se présente parfois comme une occasion de reconstruire, d'une part, la cohésion sociale et, d'autre part, l'État, en permettant à différents services publics de recommencer à fonctionner.

Enfin, dans le même ordre d'idée, une campagne électorale dans ces conditions, même imparfaites, est de nature à forcer les candidats à offrir des perspectives de sortie de crise ou de consolidation de la démocratie à

travers une propagande électorale et à redonner aux électeurs l'occasion de conférer une certaine légitimité à de nouvelles autorités. La campagne électorale offre en effet l'occasion d'ouvrir le débat politique qui, même de faible intensité, a tout de même le mérite de se substituer à la confrontation physique.

## Le manque de confiance vis-à-vis de la fiabilité et de la sécurité du fichier électoral

Outre les difficultés liées au choix du moment opportun pour organiser les élections, la question du fichier électoral alimente aussi la polémique car il fait difficilement l'objet de consensus, même dans les pays ayant atteint un certain degré de maturité démocratique, comme le Bénin ou le Sénégal. En effet, après des élections réussies, unanimement saluées par la communauté internationale et qui ont permis une alternance politique, la question du fichier a été soulevée dans ces deux pays de façon récurrente. Il a fallu une intervention énergique de la Cour constitutionnelle du Bénin pour mettre un terme au débat et imposer la liste électorale permanente informatisée (Lepi).

Les griefs contre le fichier électoral sont presque partout identiques. Ils tiennent, pour l'essentiel, à la fiabilité de l'état civil et du recensement national, quand bien même sont-ils disponibles – et leur absence rend difficile l'établissement d'un fichier électoral crédible. En raison, entre autres, des faibles moyens des services de l'État et du fort taux d'analphabétisme et d'illettrisme, les inscriptions sur les registres d'état civil ne se font pas régulièrement. Ce problème, qui n'épargne pas les pays en phase de consolidation de la démocratie, est encore plus préoccupant dans des contextes de sortie de crise.

Afin de surmonter cette difficulté, plusieurs pays francophones se sont engagés au cours de ces dernières années, avec l'appui de la communauté internationale, à mettre en place des fichiers électoraux fiables. Pour ce faire, ils ont opté pour la modernisation de l'état civil et du fichier électoral en recourant à la biométrie.

En effet, dans les pays en transition ou en phase de consolidation de la démocratie, la biométrie en matière électorale est considérée comme le moyen approprié pour le rétablissement de la confiance dans la gestion des élections. Or, le choix de cette technologie implique un double défi : la mobilisation de moyens financiers importants, souvent au-delà des capacités nationales ; et la disponibilité d'une expertise nationale appropriée. En dépit de ces contraintes, la plupart des pays francophones ont retenu cette option. Face à l'engouement suscité par cette technologie, l'OIF a organisé à Libreville en décembre 2012, en partenariat avec le Recef, un séminaire sur le sujet. Celui-ci a permis de prendre la mesure des avantages et des limites de la biométrie en matière électorale. Il en résulte que, si cette technologie constitue une avancée certaine dans l'identification des personnes en âge de voter, elle ne saurait être une solution à tous les obstacles rencontrés dans la mise en œuvre des processus électoraux. Outre une plus-value sur le plan technique, elle contribue à rétablir la confiance entre les acteurs du processus électoral. C'est d'ailleurs pourquoi la biométrie s'impose davantage comme un outil incontournable dans les pays du Sud où la méfiance constitue un réel problème dans la conduite de l'organisation des élections.

Toutefois, en plus de la mise en place d'un tel outil et en raison des avantages incontestables qu'il recèle, notamment en ce qui concerne la fiabilité du fichier d'état civil établi en vue des élections, il demeure tout aussi essentiel de prévoir des modalités pour assurer la confidentialité des informations personnelles des individus. C'est toute l'importance de la problématique de la protection des données

personnelles qui, manifestement, ne semble pas perçue ainsi dans tout l'espace francophone.

Un autre constat majeur observé dans certains États francophones au cours de ces dernières années révèle que, une fois le principe de l'utilisation de la biométrie retenu, la phase d'établissement du fichier biométrique proprement dit n'est pas exempte de difficultés. Outre les aspects techniques liés à la réalisation de ce fichier, aujourd'hui relativement maîtrisés, les acteurs politiques soulèvent des problèmes relatifs aux conditions de l'attribution du marché aux sociétés identifiées à cet effet et à l'identité des bénéficiaires. Ce débat résulte du manque de confiance entre les acteurs politiques, notamment les partis au pouvoir et l'opposition, et est à la base de retards dans l'organisation des élections. Il a longtemps et durablement perturbé l'organisation des élections en Guinée et en Côte d'Ivoire. L'attribution du marché à des sociétés étrangères est toujours suspecte pour l'opposition. À tort ou à raison, elle considère que les conditions de passation du marché ne respectent pas les règles de la transparence. Cette contestation a eu comme conséquence le report à plusieurs reprises des élections dans certains pays, comme en Guinée, au Togo ou au Cameroun.

Parmi les questions d'ordre purement technique, mais auxquelles les acteurs donnent un caractère politique, figurent la confection et la distribution des cartes d'électeur, souvent au cœur de contestations entre les partis, la société civile et les autorités étatiques. Dans certains pays, ce problème ne devrait pourtant pas se poser, en particulier quand les commissions de distribution de cartes sont composées de représentants de tous les partis politiques et de tous les candidats. Cependant, la difficulté résulte du fait que les partis ne sont pas toujours capables d'assurer une présence effective au sein de ces commissions, en raison de leurs moyens financiers limités. C'est pourquoi les contestations sur les conditions de distribution de ces cartes ne sont pas toujours étayées. L'implication des partis politiques dans la phase importante de distribution des cartes

a toujours été l'une des recommandations fortes de l'OIF. Car elle a le double avantage d'assurer le caractère inclusif et la transparence du processus électoral, qui constituent les éléments fondamentaux pour une élection crédible, surtout dans les pays en sortie de crise.

La publication des listes de candidats, même dans les pays où les institutions fonctionnent plus ou moins normalement, est aussi une occasion pour certains acteurs politiques d'en faire un objet de contestation. Celle-ci est de nature à jeter le discrédit et le doute sur la régularité et la sincérité des scrutins. Ce moment important du processus électoral est souvent exploité, à tort ou à raison, par les candidats exclus de la compétition pour contester les décisions des organes compétents en la matière. La détermination de cette liste devient dès lors un réel enjeu politique dans les pays en situation de sortie de crise. Dans le cas où les autorités de la transition ne sont pas habilitées à faire acte de candidature pour les élections qu'elles sont chargées d'organiser, leur mise à l'écart constitue un réel problème politique. Il en a été ainsi à Madagascar pour les élections de décembre 2013. Le débat est d'actualité en République centrafricaine, où il s'agit de déterminer la durée réelle de la transition en cours, dès lors que la première période de transition a été interrompue et que la deuxième ira sans doute au-delà du délai de février 2015 qui était imparti aux autorités pour organiser les élections de sortie de crise. Du consensus obtenu sur l'identification et l'identité des candidats dépendent souvent l'acceptation des résultats des élections et, par-delà, un climat politique apaisé.

## Le financement des élections

La durée du mandat des autorités élues étant inscrite dans la législation et les règlements du pays, la périodicité des élections est

connue. La respecter est non seulement un facteur de stabilisation de l'espace politique, mais organiser des élections à intervalles réguliers est aussi un indicateur du niveau de développement démocratique d'un pays. Malgré l'importance de tenir les élections à date échuë, on constate qu'elles sont souvent reportées en raison de problèmes politiques, techniques ou, de plus en plus, financiers. Les obstacles financiers sont régulièrement évoqués par les autorités en charge de l'organisation des élections qui rencontrent des difficultés à réunir les fonds nécessaires à l'organisation des scrutins.

En réalité, ce problème financier revêt deux aspects. Le premier est relatif à la mobilisation du budget. Il arrive que les autorités centrales étatiques ne prévoient pas de ligne budgétaire relative aux élections à venir dans la loi de finances, alors même qu'elles étaient prévues, et elles comptent souvent sur l'assistance et l'aide des partenaires au développement, rendant ainsi aléatoire l'organisation des élections. Or, il est évident que les partenaires ne peuvent, seuls, supporter l'intégralité ces dépenses. De ce fait, l'État entre généralement dans une phase de négociation avec les membres de la communauté internationale ; ce qui a pour résultat de retarder la mobilisation des ressources nécessaires à l'organisation des élections.

Le second aspect est relatif à la disponibilité des crédits affectés qui peuvent être inscrits au budget, mais ne pas être disponibles à temps. La trésorerie est tout aussi importante que l'inscription des crédits au budget. On constate parfois que le retard dans la mise à disposition par les autorités compétentes des fonds consacrés aux élections compromet sérieusement le processus électoral.

## Le choix du moment des élections

Dans un régime qui fonctionne normalement, la date des élections est fixée dans la Constitution et dans le code électoral. Il arrive cependant que les élections soient reportées pour des raisons liées à des circonstances exceptionnelles invoquées par les autorités en place, ou même par l'opposition. Dans tous les cas, l'enjeu est à la fois politique et technique. Cette situation, en l'absence d'un consensus, a pour conséquence la possible prorogation du mandat des autorités concernées dans le cadre de la transition de sortie de crise.

De fait, le respect des échéances électorales est resté un enjeu majeur de ces deux dernières années au sein de l'espace francophone, 36 % des élections (présidentielles et législatives) ayant été reportées.

Ces reports ont inévitablement une incidence sur le calendrier électoral initial et ne correspondent plus à la programmation des activités d'accompagnement des partenaires internationaux, dont l'OIF. C'est ainsi que les fonds prévus pour soutenir une activité électorale programmée au cours d'une année peuvent ne pas être utilisés à cette fin, simplement parce que ces élections sont reportées sur l'année suivante.

Ces reports ont également une conséquence sur la légitimité des autorités en place, qui, partout où cette situation s'est produite, sont perçues comme n'ayant aucune légitimité au terme de leur mandat initial.

## Les obstacles d'ordre politico-institutionnel

Au plan institutionnel, la création et la nomination des membres des organes de gestion des élections posent aussi un problème politique

qui vient compromettre le bon déroulement du processus. Depuis la généralisation des commissions électorales autonomes ou indépendantes (Cena), ni le principe de leur création, ni celui de leur existence n'ont été remis en cause. Ces commissions électorales sont de deux types :

- Les unes, comme en Guinée-Bissau, en Mauritanie, au Bénin ou au Sénégal, sont exclusivement composées de magistrats et de personnalités de la société civile, choisis en raison de leur neutralité et de leur indépendance à l'égard des partis politiques.
- Les autres, à l'image de celles de la Guinée et du Mali, sont composées en très grande majorité de représentants des partis politiques. Elles répondent à un souci d'inclusivité par une association des partis politiques, et par conséquent des candidats, au processus.

L'évaluation de leur fonctionnement a fait l'objet de nombreuses études qui ont conclu à leur viabilité. Pourtant, la désignation des membres fait souvent l'objet de contestations. Les décrets de nomination des membres de la Cena sont ainsi parfois contestés devant le juge. Ces contestations sont plus marquées dans les commissions composées de représentants des partis politiques, à l'exemple de la Guinée et de la Côte d'Ivoire. En effet, dans ces deux pays, la contestation vis-à-vis de la composition de la commission et de ses compétences a été au cœur du contentieux électoral.

De même, la composition et les attributions des juridictions constitutionnelles, au-delà de leur spécialisation, sont mises en doute quant à leur indépendance et à la neutralité de leurs membres. De ce fait, la proclamation des résultats définitifs des élections par ces juges est souvent marquée de suspicion.

Qu'ils soient politiques ou techniques, réels ou instrumentalisés par les acteurs politiques, ces problèmes ont des conséquences regrettables sur le processus électoral, voire sur l'ensemble du système politique. Complexes, ces problèmes nécessitent des solutions

consensuelles. Cependant, les partis politiques et les membres de la société civile, pourtant nombreux dans certains pays de l'espace francophone, ne disposent pas tous des

capacités nécessaires pour contribuer à la recherche de ces solutions. D'autre part, se pose également à leur égard la question de la représentativité et de la légitimité.

## LA CONSOLIDATION DES ACQUIS ÉLECTORAUX

Depuis une vingtaine d'années, plusieurs centaines d'élections pluralistes ont été organisées dans l'espace francophone dans des conditions plus ou moins satisfaisantes. Pour l'essentiel, elles ont fait l'objet d'évaluations et d'analyses ayant permis de dégager des conclusions, dont certaines sont malgré tout positives. Il s'agit d'acquis qu'il convient de préserver au-delà de la période de transition.

Au triple plan de l'organisation matérielle, de la prévision budgétaire et de la formation des acteurs politiques, le bilan établi permet de souligner les avancées enregistrées, aussi bien dans des pays en transition qu'en sortie de crise. Ces acquis ont contribué à rétablir une vie politique apaisée.

### La consolidation de l'état civil en faveur des listes électorales

Malgré son importance pour le recensement de la population, l'état civil n'est pas au point dans les pays en crise ou même ceux en transition démocratique. Sa constitution et son contenu posent des problèmes, entachant de fait la qualité de l'organisation des élections.

Outre ces questions purement politiques, celle relevant de la sociologie électorale est rarement soulevée par les acteurs politiques. Elle revêt d'ailleurs un double aspect. Le premier est relatif à la composition du corps électoral. On peut en effet se demander si, par exemple, l'écart entre la population active et le nombre d'inscrits sur les listes électorales ne remet pas en cause la représentativité, à défaut de la légitimité, des autorités issues de telles élections. Tout devrait donc être fait pour qu'il y ait un rapport satisfaisant entre, d'une part, le nombre de personnes en âge de voter et, d'autre part, celui de personnes inscrites au fichier électoral. À cet effet, l'élaboration de la liste électorale à partir d'un état civil fiable devrait susciter un réel engagement des différents acteurs (partis politiques, État, société civile, communauté internationale) et une collaboration entre eux en vue d'une plus grande mobilisation des citoyens. Cela pourrait se traduire par un recensement régulier de la population. Certains pays ont, à cet égard, tenté de régler le problème en inscrivant sur la liste électorale toutes les personnes en âge de voter qui figurent sur les registres d'état civil. Si cette pratique semble à première vue une solution, elle présente néanmoins le risque de rendre le vote obligatoire.

Le deuxième aspect porte sur la participation des électeurs. En effet, le faible taux de participation reflète, comme dans les pays de démocratie avancée, un désintérêt de plus en

plus marqué des citoyens pour la politique. Il s'explique aussi, en particulier dans les pays en transition ou en sortie de crise, par l'exclusion d'une partie des électeurs potentiels, ce qui est de nature à affecter la légitimité des élections. Il est donc important de remédier à cette situation en veillant à ce que tous les électeurs en âge de voter soient pris en compte dans le fichier électoral.

### **Guide pratique pour la consolidation de l'état civil, des listes électorales et la protection des données personnelles**

L'élaboration par l'OIF de ce guide, en partenariat avec trois réseaux institutionnels de la Francophonie – le Recef, l'Association du notariat francophone (ANF), l'Association francophone des autorités de protection des données personnelles (AFAPDP) –, s'inscrit dans le renforcement des capacités des États, à travers la mise à leur disposition d'outils appropriés et nécessaires à la constitution ainsi qu'à la conservation d'un état civil moderne dont dépend la crédibilité de la liste électorale. Ce guide vise à encourager les États membres de la Francophonie à moderniser l'état civil et à constituer un fichier électoral fiable et sécurisé.

## L'inscription des dépenses électorales dans le budget national

Il arrive de plus en plus que les pays en situation de transition invoquent des raisons financières pour ne pas tenir les élections aux échéances prévues. Or, le non-respect du chronogramme est toujours une occasion de soulever des contestations quant au bon déroulement des élections et, par conséquent, à leur légitimité.

Le processus électoral fait l'objet d'une programmation extrêmement rigoureuse et stricte des différentes activités, surtout pendant la phase préparatoire.

Il convient, dès lors, de prendre toutes les dispositions nécessaires au plan financier pour que les acteurs puissent dérouler leur programme, soit d'organisation matérielle, soit de campagne électorale, conformément aux lois et règlements. L'élection est une opération complexe, composée d'une suite d'actes dont chacun peut être apprécié isolément, mais qui concourent tous à la réalisation d'une même finalité. La violation des dispositions relatives aux différentes étapes du processus est sanctionnée par une annulation des actes posés, qui peut avoir une conséquence sur l'ensemble du processus. L'omission ou la mauvaise exécution d'une des étapes du processus, quelle qu'en soit la raison, peut entraîner l'annulation des résultats. En raison de l'importance du calendrier électoral, il est donc primordial que des dispositions soient prises pour assurer le respect du processus.

L'une des premières mesures devrait consister à inscrire les crédits nécessaires à l'organisation des élections dans la loi de finances. Cela permet d'éviter de compromettre le bon déroulement, à temps, des différentes opérations en assurant aux différents organes de gestion des élections une autonomie réelle. À défaut, ce sont les partenaires internationaux qui interviennent et se substituent ainsi aux organes financiers nationaux censés assumer le coût des élections. Cette intervention s'accompagne généralement de conditionnalités rigides et complexes liées au décaissement et à la gestion des fonds (comme à Madagascar, au Mali et en Guinée-Bissau) et se fait parfois à travers des négociations, dans des conditions d'urgence.

## Le renforcement des capacités des acteurs

À côté des moyens classiques de communication que constitue la presse écrite, parlée ou télévisuelle, de nouveaux diffuseurs apparaissent à travers les réseaux sociaux qui viennent les concurrencer. Plus ou moins développés selon le pays, ils jouent presque partout un rôle non négligeable dans le développement et l'ancrage d'une culture démocratique. L'expérience récente des pays du Maghreb a montré qu'ils peuvent être à la fois facteurs de pacification et de soulèvement populaire. Les utilisateurs de ces réseaux sociaux ne sont pas nécessairement des journalistes de profession. Mais, dès lors qu'ils sont devenus diffuseurs d'information, les sensibiliser aux enjeux électoraux leur permettrait, d'une part, d'alerter en cas de dérive du processus et, d'autre part, de jouer un rôle pédagogique dans les situations de tension politique.

L'intervention de ces nouveaux diffuseurs peut être déterminante, par exemple pendant les phases de sensibilisation à la participation à un recensement, à l'inscription sur les listes électorales et au retrait des cartes d'électeur. Les acteurs politiques et les partenaires internationaux gagneraient aussi à impliquer ces nouveaux diffuseurs à la prévention des crises et des tensions. Leur inclusion en amont du processus électoral pourrait inciter les jeunes à s'intéresser à la politique et accroître, à terme, le taux de participation.

Dans certains pays, le processus électoral inclut les partis, acteurs majeurs du jeu politique. Cependant, la faible capacité quantitative et qualitative de leurs membres les empêche de jouer pleinement le rôle de formation et de sensibilisation de la société qui leur est dévolu.

La sensibilisation et la formation concernent aussi et surtout les organes de gestion des élections. La caractéristique essentielle de ces organes, dans certains pays, est leur durée de vie limitée dans le temps. Leur

compétence s'arrête souvent à la gestion d'une seule et même élection. C'est pourquoi la Francophonie, avec le soutien du Recef, recommande et encourage les États à se doter de commissions électorales permanentes. Plusieurs États ont ainsi mis en place des commissions électorales permanentes, tels que la Mauritanie, la Guinée, le Bénin, le Burkina Faso, la Guinée-Bissau, le Cameroun ou la Côte d'Ivoire. Qu'il s'agisse des commissions électorales, des juridictions constitutionnelles ou de l'administration centrale, la formation de leurs membres est fondamentale ; mais il faut surtout s'inscrire dans la durée dans la mesure où ils changent constamment. La formation requise par ces organes devrait passer par un approfondissement et un élargissement de leurs capacités.

L'approfondissement consiste en une formation interne des membres des différents organes de gestion des élections qui, élus ou nommés, ne sont pas nécessairement des spécialistes du contentieux électoral. Il faut assurer leur maîtrise des textes afin qu'ils se les approprient.

L'élargissement passe par une collaboration et une interaction entre tous les organes. Le caractère transversal des élections exige des rapports étroits entre les différents intervenants au processus. Mais cette collaboration, pour être efficace, doit se faire dans le respect des compétences et des attributions des organes. Les réseaux institutionnels de la Francophonie constituent à ce titre un cadre et un instrument de formation des organes de gestion des élections.

## La rationalisation du cadre institutionnel et normatif

Pour capitaliser les acquis et s'inscrire dans la durée, les autorités élues, revêtues de la légitimité nécessaire, devraient entreprendre des réformes

de nature à rationaliser le cadre institutionnel et normatif. Les élections se déroulent souvent dans un contexte de crise plus ou moins ouverte. À la fin de la période de transition ou à la sortie de crise, il est donc important de mettre fin à la législation d'exception qui régit les élections pendant la transition pour retrouver le droit commun des pays démocratiques. Il apparaît en effet que les élections, dans les régimes de transition, tendent à sortir le pays d'une crise. Cet objectif atteint, il faut assurer un retour à la légalité constitutionnelle normale.

Cette rationalisation concerne d'abord les institutions, les crises engendrant des institutions par nature provisoires. Il est donc essentiel de restructurer les institutions de la transition, en particulier les commissions électorales, fruit d'un compromis parfois imparfait entre les autorités de la transition. L'expérience révèle que ces institutions ont tendance à se livrer à des conflits quant à leurs différents périmètres de

compétences. La conséquence est que, dans certains pays, on assiste à des concurrences et chevauchements de compétences. L'idéal serait, après la sortie de crise, de légiférer de façon intemporelle et impersonnelle tout en tenant compte, naturellement, du contexte de chaque pays.

La rationalisation porte aussi sur le cadre normatif. Les règles qui régissent les élections pendant les périodes de transition relèvent souvent de circonstances exceptionnelles. De fait, les normes de cette période comportent des contradictions, des lacunes et des omissions. Par définition, elles ne devraient donc pas être applicables en temps de paix. Il faudrait pour ce faire retrouver la légalité constitutionnelle en dehors des situations de crise, comme c'est le cas des constitutions adoptées après les crises ou les transitions, sans pour autant répéter les lacunes que présentent les lois de la transition.

## CONCLUSIONS

Les élections restent, encore aujourd'hui, un des fondements les plus importants de la légitimité des autorités politiques dans les démocraties modernes. Elles sont même l'objet d'enjeux qui dépassent la seule désignation des pouvoirs publics.

La communauté internationale s'est attachée, depuis plus près de vingt-cinq ans, à accompagner les pays où les élections sont encore à l'origine de crises et de conflits. Ainsi, l'OIF, en partenariat avec d'autres acteurs nationaux et internationaux, a ainsi contribué à créer un cadre de concertation pour faciliter le dialogue politique entre les parties concernées et développé des outils pour la gestion du processus électoral. Le bilan de l'OIF dans cette œuvre de solidarité, alliant spécificité de son action et démarche partenariale, est largement positif. En effet, les actions de la Francophonie ont permis de prévenir des conflits dans de nombreux cas et de contribuer à la recherche de solutions dans d'autres. Cette expérience a été capitalisée par certains acteurs qui se la sont appropriée.

Tenant compte des avancées et des défis, les recommandations suivantes peuvent être retenues :

- Intensifier les efforts au niveau national afin de couvrir les dépenses électorales par des fonds nationaux ;
- Inscrire les crédits nécessaires à l'organisation des élections dans la loi de finances de manière à abonder les fonds nécessaires à la tenue des élections, même en dehors des échéances électorales ;
- Encourager les États à se doter d'une commission électorale permanente afin d'assurer l'appropriation, à long terme, de l'expertise technique par les nationaux ;
- Assurer un recensement régulier de la population en vue de constituer un fichier électoral ;
- Prendre des mesures de nature à assurer l'implication de tous les acteurs aux différentes étapes du processus électoral (inscription sur les listes électorales, distribution des cartes d'électeur, déploiement des activités techniques électorales) ;
- Prendre en compte l'existence des nouveaux diffuseurs d'information en envisageant les modalités de leur réelle implication dans la gestion du processus électoral ;
- Encourager les États en sortie de crise à mener des réformes afin d'assurer la mise en place d'un cadre institutionnel et normatif adapté.

# DROITS DE L'HOMME : ACQUIS ET DÉFIS

Toujours plus nombreux depuis l'adoption de la Déclaration universelle des droits de l'Homme en 1948, les instruments internationaux de protection et de promotion des droits de l'Homme couvrent quasiment toutes les catégories d'individus et de droits nécessitant une protection, et ne cessent de renforcer leur légitimité.

Depuis l'adoption de la Déclaration de Bamako, il y a près de quinze ans, en novembre 2000, la Francophonie n'a cessé de s'engager en faveur des droits de l'Homme.

La promotion et la protection des droits de l'Homme ont connu des avancées certaines depuis l'adoption de la Déclaration universelle des droits de l'Homme en 1948. Au cours de ces six dernières décennies, quasiment toutes les catégories d'individus et de droits ont progressivement fait l'objet d'une protection juridique internationale.

Cependant, ces acquis demeurent fragiles et dépendent in fine de la volonté politique des États qui ont adopté ces normes et qui peuvent les remettre en question ou tout simplement ne pas assurer les moyens nécessaires à leur mise en œuvre.

C'est la raison pour laquelle l'Organisation internationale de la Francophonie (OIF) a décidé de concentrer sa stratégie sur le soutien aux États, sans pour autant négliger la société civile. La priorité de son action va au renforcement des capacités de l'État et à la sensibilisation des autorités et autres parties prenantes à la promotion et la protection des droits de l'Homme.

Dans ce cadre, l'OIF encourage ses États et gouvernements membres à adopter, ratifier et surtout mettre en œuvre les instruments juridiques internationaux et régionaux. Elle les accompagne tout particulièrement dans la préparation des rapports nationaux présentés dans le cadre de l'examen périodique universel (EPU) et dans la mise en œuvre des recommandations issues de l'EPU.

Ce mécanisme novateur de l'EPU représente un progrès déterminant. Pour la première fois, tous les droits de l'Homme et l'ensemble des États membres des Nations unies sont examinés dans le cadre d'un dialogue inclusif et transparent qui réaffirme avec force l'universalité et l'indivisibilité des droits de l'Homme. L'EPU fournit également une cartographie unique de l'état des droits de l'Homme dans chacun des États membres des Nations unies.

La Francophonie continue de se mobiliser en faveur de la mise en place de l'EPU, avec la conviction forte que ce mécanisme est une occasion privilégiée pour les pays de confirmer leur détermination à surmonter les difficultés qu'ils rencontrent et de faire preuve d'un engagement encore plus marqué en faveur des droits de l'Homme.

L'OIF soutient également le renforcement des structures nationales de protection des droits de l'Homme qui découlent naturellement des engagements internationaux des États. À cheval entre la société civile et l'État, les institutions nationales des droits de l'Homme (INDH) indépendantes et les mécanismes nationaux de prévention de la torture (MNP), qui sont créés conformément au Protocole facultatif à la Convention des Nations unies contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants (Opcat), font l'objet d'une attention toute particulière de l'OIF.

Répondant aux demandes et besoins en assistance de ses États membres, l'action de l'OIF dans ce domaine a rencontré un certain succès. Au cours des deux dernières années, le mécanisme de l'EPU ainsi que le processus de mise en place et de renforcement des INDH et des MNP ont connu des progrès notables tant en termes quantitatifs que qualitatifs. L'ensemble des États des Nations unies participent sur un pied d'égalité au processus de l'EPU et un nombre croissant d'INDH et de MNP ont été créés et renforcés. Cependant, la question de l'indépendance et de l'efficacité de ces mécanismes demeure un enjeu essentiel qui peut consolider ou retirer toute crédibilité à tel ou tel mécanisme ou structure.

# L'EPU : UN MÉCANISME NOVATEUR

## Un examen cyclique et global

Lancé en 2008, l'EPU est un mécanisme novateur, qui se forge progressivement une place centrale dans le système onusien de promotion et de protection des droits de l'Homme. Pour la première fois, tous les États membres des Nations unies, sans exception, sont tenus de se soumettre à un même examen par leurs pairs. L'EPU est ainsi fondé sur un dialogue inclusif et permanent entre toutes les parties prenantes, à savoir les États ou encore les INDH, les organisations intergouvernementales ainsi que la société civile. De plus, cet examen couvre l'ensemble des droits de l'Homme, ce qui contribue au rééquilibrage, longtemps recherché, entre les droits civil et politique, d'une part, et les droits économique, social et culturel, d'autre part. L'originalité de ce nouveau mécanisme tient également à son caractère de progression continue et cyclique. Il ne s'agit pas pour les différentes parties prenantes de relâcher leurs efforts, une fois l'examen passé. Au contraire, à l'issue de cet examen, des recommandations sont formulées et leur mise en œuvre doit être planifiée et initiée sans délai.

Ce projet ambitieux a aujourd'hui acquis son rythme de croisière. Trois fois par an, un groupe de travail sur l'EPU, composé des 47 États

membres du Conseil des droits de l'Homme (CDH) des Nations unies, examine ses pairs. Puis un document final contenant toutes les recommandations acceptées par l'État examiné est adopté. Le premier cycle d'examens, qui s'est achevé en octobre 2011, a réussi à réunir l'ensemble des États membres des Nations unies dans un même exercice inédit ; et a fourni une cartographie globale de la situation des droits de l'Homme dans le monde. Le deuxième cycle d'examens, qui a débuté dès mars 2012, poursuit son travail selon le calendrier établi.

## L'accompagnement de l'OIF

Depuis le lancement du dispositif, l'OIF mène, à la demande de ses États membres, un programme d'accompagnement au processus de l'EPU. Au cours du premier cycle, l'OIF a apporté un soutien technique en matière de préparation à cet examen à dix pays (Burkina Faso, Cameroun, République démocratique du Congo, Mali, Côte d'Ivoire, Guinée, Maroc, Niger, Tchad et Togo), puis, au cours des deux dernières années, une assistance technique à plusieurs pays (Mali, Comores, Côte d'Ivoire, Togo et Tunisie). Cette assistance a eu un impact positif sur le degré de préparation et d'appropriation des pays concernés à l'examen.

Ce soutien s'est focalisé autour de quatre axes, portant sur l'appui :

- aux efforts de sensibilisation et de mobilisation ;
- à la rédaction du rapport national ;
- à la préparation de la session du groupe de travail du CDH chargé de l'EPU ;
- à l'élaboration d'un plan de mise en œuvre des recommandations.

Par ailleurs, pour éclairer et orienter les États et autres parties prenantes, l'OIF a publié, en avril

2013, le *Guide pratique sur la mise en œuvre des recommandations et des engagements issus de l'examen périodique universel (EPU)*. Cet ouvrage, également traduit en anglais, est destiné en particulier aux représentants des structures nationales en charge du suivi et de la mise en œuvre des recommandations.

Il est disponible à l'adresse suivante : <http://www.francophonie.org/IMG/pdf/oif-guide-pratique-web.pdf>.

#### 4<sup>e</sup> SÉMINAIRE FRANCOPHONE SUR L'EPU

Dans le cadre de cet accompagnement, l'OIF a organisé un séminaire francophone sur l'EPU à Chisinau (Moldavie), les 11 et 12 avril 2014, qui fait suite à ceux de Rabat (Maroc, 2008 et 2010) et de Tunis (Tunisie, 2011).

Forum permanent d'échanges, de réflexion et de concertation transrégionaux, ce quatrième séminaire a constitué un exercice concret de partage des expériences et de bonnes pratiques en matière de mise en œuvre effective des recommandations de l'EPU.

La présence d'INDH et d'organisations de la société civile a permis des échanges très fructueux entre toutes les parties prenantes et a débouché sur la formulation de propositions concrètes visant à améliorer la mise en œuvre des recommandations issues de l'EPU, telles que :

- Le plan de mise en œuvre des recommandations issues de l'EPU. – Il faudrait : adopter une approche intégrée qui prenne notamment en compte les recommandations pertinentes issues des autres mécanismes de droits de l'Homme, la perspective genre ainsi que les besoins des groupes vulnérables ou marginalisés ; regrouper par thèmes les recommandations afin d'en faciliter le suivi ; et mettre en place une structure

permanente chargée de la mise en œuvre afin d'assurer la continuité de l'action au-delà des changements de gouvernement en désignant notamment des points focaux EPU au sein des ministères.

- L'établissement de rapports et le suivi de la mise en œuvre. – Il est recommandé de : mettre en place et/ou de maintenir des comités interministériels réguliers qui assurent le suivi ; favoriser la participation active des INDH et de la société civile dans le processus d'établissement des rapports ; préparer un rapport à mi-parcours qui facilite l'élaboration du rapport national et permet de présenter un état de la mise en œuvre ; établir un échéancier de mise en œuvre ; et intégrer les indicateurs dans les plans d'action nationaux en matière de droits de l'Homme.
- L'assistance financière et technique. – Il faudrait : coordonner les demandes et les offres pour éviter les doublons en mettant en place un portail où pourraient figurer les demandes et les offres d'assistance technique et financière ; identifier les thèmes et secteurs nécessitant une assistance technique ciblée ; proposer des projets financièrement réalistes ; et renforcer la coopération Sud-Sud (en matière d'échange d'expertise).

## La pérennité du mécanisme : les défis à relever

L'objectif de l'EPU est de parvenir étape par étape, cycle après cycle, à une amélioration de la situation des droits de l'Homme sur le terrain. Avec un objectif aussi large et aussi ambitieux, l'EPU doit sans cesse prouver son utilité aux yeux des États qui se livrent à cet exercice et à ceux des autres parties prenantes à l'échelle nationale et internationale.

Ce mécanisme, qui se trouve au milieu de son deuxième cycle, doit relever des défis qui touchent à son fonctionnement interne et à sa capacité d'atteindre son objectif premier, à savoir améliorer la situation mondiale en matière de droits de l'Homme.

### Les principes fondamentaux remis en cause

L'EPU repose sur certains principes cardinaux qui assurent sa crédibilité. Or, au cours de l'actuel deuxième cycle, plusieurs de ces principes (notamment l'universalité et la non-sélectivité) ont été ponctuellement remis en question. L'EPU a ainsi été confronté à divers écueils : menace d'un État de ne pas participer à son examen périodique ; intimidations et représailles exercées à l'encontre d'individus et d'organisations ayant fourni des informations dans le cadre de l'EPU ; rejet de toutes les recommandations formulées par un de ses pairs alors même que des recommandations similaires présentées par d'autres États avaient été acceptées ; tentatives, parfois réussies, de modifier le statut ou le contenu des recommandations.

Ainsi, afin de lutter contre la tendance à disqualifier ou diluer les recommandations issues de l'EPU, la présidence du CDH a clairement rappelé, en septembre 2013, les règles

adoptées en matière d'égalité de traitement de toutes les recommandations, quel que soit le pays qui les formule.

### Le défi de la mise en œuvre

L'EPU ne se définit pas comme un simple exercice d'échange d'informations et de recommandations entre l'État concerné, ses pairs qui examinent son bilan et les autres parties prenantes à l'échelle internationale. Au-delà du constat, l'EPU se veut un outil de changement graduel mais constant de la situation des droits de l'Homme. C'est la raison pour laquelle les États examinés reçoivent de leurs pairs un certain nombre de recommandations qu'ils s'engagent, en partie ou en intégralité, à mettre en œuvre. Cette mise en œuvre est cependant confrontée à plusieurs difficultés qui touchent aussi bien à la qualité et à la quantité des recommandations qu'à la volonté et la capacité réelle des États à honorer leurs engagements.

À cet égard, plusieurs obstacles restent à surmonter. Le premier tient au nombre de recommandations, risquant littéralement de noyer le mécanisme. À la mi-2014, on comptait plus de 30 000 recommandations adressées aux États depuis le lancement du mécanisme en 2008. Par ailleurs, la plupart sont formulées de manière peu précise, ce qui entrave leur mise en œuvre et complique ou empêche toute évaluation. Des positions concrètes ont été formulées en vue d'en réduire le nombre et de les rendre plus spécifiques. Ainsi, le 21 mars 2013, lors d'un débat devant le CDH, 47 États ont officiellement pris trois engagements volontaires : la limitation à deux du nombre de recommandations susceptibles d'être formulées par chaque État ; l'engagement à émettre des recommandations « *précises, pratiques, constructives, orientées vers l'action et réalisables* » ; et la présentation d'un rapport à mi-parcours rendant compte des progrès accomplis en matière de mise en œuvre de ces recommandations.

Par ailleurs, la mise en œuvre de ces recommandations représente des coûts financiers que certains États du Sud ne peuvent pas assumer. Il faut, à cet égard, réexaminer les processus d'assistance technique et financière – bilatérale et multilatérale – afin d'identifier les demandes et les offres, et tenter de les faire coïncider au mieux en évitant les doublons et en encourageant la coopération Sud-Sud. Il faut également se saisir du problème récurrent de l'approvisionnement insuffisant du Fonds de contributions volontaires des Nations unies pour la participation à l'EPU, mis en place en 2009 afin de permettre aux pays en développement et aux moins avancés de mettre en œuvre les recommandations issues de l'EPU.

## L'heure de vérité

Huit ans après son adoption, l'EPU peut se prévaloir d'un bilan tout à fait honorable. Doté d'une ambition sans précédent, refusant les approches purement thématiques ou par pays privilégiées jusque-là par le système des Procédures spéciales des Nations unies, l'EPU s'est voulu dès le départ une approche globale traitant sur un pied d'égalité tous les États et tous les droits. De ce point de vue-là, ce mécanisme a réussi son pari. Malgré quelques résistances ou retards, tous les États ont accepté, pour le moment, de se soumettre à cet examen en respectant les mêmes règles établies par le CDH.

Mais le succès formel de cette procédure d'examens cycliques ne doit pas occulter la nécessité d'établir un bilan de l'efficacité de cette procédure. Certes, l'EPU semble avoir joué un rôle dans la ratification d'un certain nombre d'instruments internationaux, dans la mise en place de structures nationales de protection et de promotion des droits de l'Homme (notamment des INDH et des MNP. Mais a-t-il réellement réussi à améliorer la situation des droits de l'Homme sur le terrain ? La réponse à cette question doit bien sûr être modulée selon

les pays et les contextes. Il faut également tenir compte de la nature cyclique de ce processus et donc du postulat selon lequel toute amélioration ne peut être que graduelle.

En effet, le risque existe que ce mécanisme acquière sa propre force motrice et accumule les cycles de manière automatique sans se soucier de son impact sur le terrain. In fine, il appartient aux États qui ont accepté la création de l'EPU de donner toute sa force à ce mécanisme. C'est la raison pour laquelle l'OIF apporte son soutien au renforcement des institutions étatiques chargées de la mise en œuvre des recommandations issues de l'EPU. Beaucoup d'efforts et de ressources ont été consacrés par les États et les autres parties prenantes à la mise en place de l'EPU. Il est certes trop tôt pour ébaucher un bilan de ce mécanisme, mais il est urgent et essentiel de préserver les principes fondamentaux d'universalité et d'impartialité, et d'axer tous les efforts sur la mise en œuvre des recommandations de l'EPU. Cette question est cruciale alors que la moitié des États a été examinée pour la deuxième fois et que certaines recommandations formulées lors du 1<sup>er</sup> cycle ont été réitérées lors du cycle suivant faute de mise en œuvre satisfaisante.

L'EPU pourra-t-il remplir sa mission ambitieuse et en même temps réaliste – car fondée sur le dialogue, sur les progrès graduels et sur la solidarité internationale ? Ou bien alors est-il condamné à devenir un mécanisme bien huilé qui se contente de répéter indéfiniment les mêmes recommandations sans réelle mise en œuvre ? C'est à l'aune des réponses apportées à ce défi qu'il sera possible d'évaluer la crédibilité et la pérennité du mécanisme de l'EPU.

## LES INDH : UNE INTERFACE DE DIALOGUE

Les INHD jouent un rôle essentiel dans la construction d'un système international efficace de protection des droits de l'Homme. Au côté des gouvernements et des ONG, elles sont devenues progressivement des acteurs incontournables dans la promotion et la protection des droits et libertés. En effet, elles contribuent à la promotion de la culture nationale des droits de l'Homme et sont souvent habilitées à examiner des plaintes individuelles relatives aux violations des droits de l'Homme.

Selon leurs attributions traditionnelles, les INDH conseillent le gouvernement et/ou le parlement sur toutes les questions relatives aux droits de l'Homme et exercent également un certain contrôle, et veillent au respect des obligations internationales incombant à l'État en matière de droits de l'Homme.

Les États et gouvernements ayant en partage l'usage du français se sont engagés dans la Déclaration de Bamako à la création, à la généralisation et au renforcement des « *institutions nationales, consultatives ou non, de promotion des droits de l'Homme* ».

### L'implication croissante des INDH

Au côté des États et des ONG, les INDH sont des acteurs désormais incontournables dans le domaine de la promotion et de la protection des droits de l'Homme.

Depuis l'adoption des Principes de Paris en 1993, elles n'ont cessé de prendre de l'importance en s'imposant aussi bien dans les instances internationales qu'au sein de certaines organisations régionales (Conseil de l'Europe, Union européenne, Organisation des États américains).

L'Organisation des Nations unies a reconnu à de nombreuses reprises la nécessité de renforcer les INDH tout en leur conférant un rôle de plus en plus important en son sein. Jusqu'en 2005, la participation des INDH dans les enceintes onusiennes n'était pas permanente : elles ne pouvaient intervenir qu'à l'occasion d'un point précis de l'ordre du jour de certaines réunions internationales, par exemple lors de la Commission des droits de l'Homme. La pratique adoptée par les différents présidents de séance de la Commission des droits de l'Homme fut d'attribuer un temps de parole aux INDH qui souhaitaient intervenir, et ce grâce aux recommandations du Secrétaire général des Nations unies dans son rapport annuel. En 2005,

après la révision de la procédure d'accréditation par les pairs, une résolution (2005/74) a institutionnalisé la pratique en autorisant les seules INDH accréditées A à prendre la parole et à participer à l'ensemble des travaux de la Commission des droits de l'Homme et de ses organes subsidiaires (notamment la Sous-Commission des droits de l'Homme).

Lors de la création du CDH et de son mécanisme de l'EPU, le rôle des INDH a été reconnu puisqu'elles étaient autorisées à participer à l'examen, mais de façon limitée, en tant que parties prenantes et ce au même titre que les ONG.

Depuis 2011, date de la dernière réforme du CDH, leur rôle a pris une nouvelle envergure. Elles peuvent, ainsi, intervenir à trois niveaux :

- Dans la phase préparatoire, les INDH peuvent participer à l'élaboration du rapport que l'État doit soumettre au comité d'examen. À ce titre, l'INDH peut inviter le gouvernement à modifier son rapport, ce qui garantit l'indépendance des informations présentées.
- Dans la phase d'évaluation, les INDH disposent de la possibilité de rédiger leur propre rapport. Grâce à la résolution 16/21 du CDH, les INDH en pleine conformité avec les Principes de Paris, c'est-à-dire de statut A, ont la possibilité de transmettre un rapport distinct des ONG et de prendre la parole immédiatement après l'État examiné pendant la séance consacrée à l'adoption du document final de l'examen par le CDH.
- Dans la phase du monitoring, les INDH veillent à la mise œuvre des recommandations issues de l'examen en coopération avec les institutions de l'État auxquelles ces recommandations sont adressées.

Plus largement, dans le système des Nations unies, le rôle des INDH est de plus en plus reconnu et des règles formelles ou informelles leur octroient un accès aux enceintes internationales, parfois au même titre que les États. Ainsi, la consultation des INDH sur les questions relatives aux droits de l'Homme tend à être systématique. Leur participation

est également attendue par les comités conventionnels chargés de surveiller la bonne application des engagements internationaux pris par les États et les procédures spéciales (que ce soit pour la préparation d'un rapport ou pour une audition à l'occasion de l'examen de l'État devant un des comités). En outre, les INDH peuvent, par exemple, dans le cadre de la Convention des Nations unies contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, devenir un MNP prévu par l'Opcat. De même, les organisations régionales, telles que la Commission africaine des droits de l'Homme et des peuples qui a conféré un statut d'observateur aux INDH, ou le Conseil de l'Europe, entretiennent un dialogue privilégié avec les INDH. Cette dynamique très positive contribue à renforcer leur rôle sur le terrain et les conforte dans leurs missions aux yeux du gouvernement.

Cette dynamique s'est notamment illustrée par l'augmentation du nombre d'INDH conformes aux Principes de Paris. Cette montée en puissance des INDH est aussi due à l'action de l'Association francophone des institutions nationales des droits de l'Homme, qui mène des actions concrètes afin de les renforcer et pour mieux les faire connaître auprès des partenaires et du grand public.

Néanmoins, pour que ces institutions continuent à être reconnues dans le domaine des droits de l'Homme, elles doivent respecter un certain nombre de conditions leur garantissant crédibilité, légitimité et efficacité. Des progrès restent à faire, eu égard au nombre réduit d'INDH, en particulier de statut A dans l'espace francophone, mais également au manque de moyens dont elles disposent pour assurer de manière efficace le mandat qui leur est assigné dans les textes.

## Les INDH, objets de recommandations dans le cadre de l'EPU

Les INDH sont directement impliquées dans le processus de l'EPU. Depuis le début du 2<sup>e</sup> cycle, de nouvelles règles ont été adoptées pour encourager leur participation tout au long du processus. Elles sont ainsi consultées sur la rédaction du rapport national, et participent à la diffusion des recommandations issues du 2<sup>e</sup> cycle. Au cours du 1<sup>er</sup> cycle, huit INDH de l'espace francophone (Cameroun, Canada, France, Ghana, Luxembourg, Maroc, Maurice, Tunisie), ont soumis un rapport en tant que parties prenantes à l'examen de leur pays. Au milieu du 2<sup>e</sup> cycle, ce nombre s'élève déjà à dix (Burundi, Canada, Comores, France, Luxembourg, Ex-République yougoslave de Macédoine, Maroc, Qatar, Suisse, Tunisie). Les INDH sont également pleinement engagées dans la phase de mise en œuvre et de suivi des recommandations.

Les INDH sont aussi très souvent l'objet de recommandations formulées par les États au cours de l'EPU. En effet, au cours du 1<sup>er</sup> cycle, 783 recommandations concernaient les INDH, dont 198 s'adressaient à 45 États membres de la Francophonie. À la moitié du 2<sup>e</sup> cycle, sur 282 recommandations formulées, 90 visaient 15 États membres. Ces recommandations demandent principalement la création d'INDH ou leur mise en conformité aux Principes de Paris notamment en République démocratique du Congo et au Bénin. Des discussions visant la mise en conformité de la loi portant création de l'INDH sont en cours en Guinée, au Sénégal et au Mali.

## Le défi de l'indépendance

L'importance accordée à la voix des INDH demeure conditionnée à leur conformité aux Principes de Paris qui les rendent légitimes

pour contribuer aux travaux des organisations internationales. Ces Principes ont été élaborés en 1991, à Paris, à partir d'une série exhaustive de recommandations sur le rôle, la composition, le statut et les fonctions des INDH émises par des représentants d'institutions nationales, d'États, des Nations unies et des institutions spécialisées, ainsi que d'organisations intergouvernementales et non gouvernementales. Ces recommandations ont été approuvées par l'Assemblée générale des Nations unies (résolution A/RES/48/134) le 20 décembre 1993.

Une des garanties pour mesurer ces règles de référence est le mécanisme d'accréditation mis en place par le Comité international de coordination des institutions nationales pour la promotion et la protection des droits de l'Homme (CIC) établi lors de la Conférence internationale des INDH en 1993. Le CIC est un organe de liaison et de soutien aux INDH dont le secrétariat est assuré par le Haut-Commissariat des Nations unies aux droits de l'homme (HCDH). Il promeut leur mise en place et leur renforcement pour une plus grande conformité aux Principes de Paris.

De même, le sous-comité d'accréditation composé de représentants d'INDH des quatre régions du monde (Afrique, Amériques, Asie-Pacifique, Europe) vérifie le respect de ces Principes par les textes régissant l'institution. À l'issue de cet examen par les pairs, un statut A, B ou C leur est attribué en fonction de leur degré de conformité aux Principes. Cette accréditation n'est pas définitive et doit être renouvelée régulièrement. Elle se veut évolutive et se fonde sur l'effectivité des Principes.

Le statut attribué par le CIC a des implications importantes et renforce la crédibilité de l'INDH sur la scène internationale tout en lui permettant d'agir efficacement sur le terrain. Toutefois, le statut A n'est pas suffisant et cet organe doit faire preuve, dans les faits, d'une réelle indépendance vis-à-vis du pouvoir exécutif tout en menant des actions en faveur de la promotion des droits de l'Homme reconnues par la population.

## L'indépendance en tant que critère d'accréditation

Le système d'accréditation par les pairs confère aux INDH de statut A un certain nombre de prérogatives qu'elles peuvent exercer auprès des mécanismes onusiens de promotion et de protection des droits de l'Homme. Celles qui ne sont pas en pleine conformité avec les Principes de Paris peuvent cependant être soutenues par des programmes d'assistance techniques visant à renforcer leurs capacités pour l'obtention d'une accréditation. Elles peuvent également agir auprès des mécanismes onusiens, mais de façon plus limitée.

Un des principes essentiels consacrés par les Principes de Paris est celui de l'indépendance de l'institution.

L'indépendance est appréciée par le sous-comité d'accréditation au regard d'un faisceau d'indices dont l'interprétation figure dans les observations générales :

- Le mode de création de l'INDH par voie législative ou constitutionnelle : un simple décret ne saurait suffire à pérenniser l'existence de l'institution, en particulier son maintien en cas de changement de gouvernement.
- L'élaboration de son règlement intérieur et de ses règles de fonctionnement : l'INDH doit pouvoir déterminer seule les règles qui la régissent.
- Sa composition : l'INDH doit être en mesure de recruter son personnel.
- Le statut et le mode de désignation des membres : ils doivent assurer une représentation pluraliste des « forces sociales » de la société civile. Issus d'organisations non gouvernementales, du monde syndical, du milieu universitaire, etc., ils perçoivent une rémunération de l'État. Des règles spécifiques relatives à leur statut sont à prévoir quant à la durée, la nature, les immunités et les incompatibilités liées à leur mandat.

- L'autonomie opérationnelle : l'INDH peut organiser des activités sans autorisation préalable.
- L'indépendance financière : l'INDH doit disposer d'un budget suffisant et adéquat de l'État pour mener les activités et accomplir son mandat sans être soumise à un contrôle financier.

Dans la pratique, l'indépendance est difficile à appréhender lorsque l'INDH est considérée comme un organe de l'État d'autant qu'elle est souvent placée sous la tutelle d'un ministère. La nature du lien entre une INDH et les autorités peut, par conséquent, susciter une certaine confusion pour les citoyens mais également pour le gouvernement. La confusion ne provient pas uniquement du rattachement administratif, elle découle aussi de l'absence d'une répartition claire des rôles entre l'INDH et le service en charge des droits de l'Homme au sein d'un ministère (ministère des Droits de l'Homme, de la Justice ou des Affaires étrangères). En effet, le mandat de promotion et de protection des droits de l'Homme de l'INDH n'est pas toujours défini et clarifié auprès des membres du gouvernement qui peuvent le percevoir comme concurrentiel. À cet égard, une campagne de sensibilisation est à mener systématiquement pour assurer une bonne compréhension des fonctions de chacun. En tout état de cause, il ressort que l'indépendance de l'institution est la pierre angulaire de son bon fonctionnement et de son effectivité.

Des tensions persistent, notamment dans la nomination des membres qui composent ces institutions ou en raison du manque de moyens dont elles disposent pour assurer de manière efficace leur mandat. À cela s'ajoute le risque d'ingérence ou de pression extérieure que peut subir une INDH dont les contours ne seraient pas suffisamment précis et dont les relations avec les structures gouvernementales ne seraient pas clairement définies.

## LES MNP : NOUVEAUX ACTEURS INSTITUTIONNELS LÉGITIMES

Dans son allocution d'ouverture du Séminaire international sur les mécanismes nationaux de prévention de la torture, qui s'est tenu au siège de l'OIF à Paris, en juin 2014, le Secrétaire général de la Francophonie a affirmé que l'objectif de l'abolition du recours à la torture ne peut pas « être uniquement atteint par l'approche réactive qui intervient a posteriori. Il faut lutter contre les facteurs qui encouragent ou facilitent le recours à ces actes. C'est toute l'originalité du Protocole facultatif à la Convention contre la torture (Opcat) qui institue un système de contrôle "proactif",

*centré sur la prévention* ». Ce système proactif est fondé sur deux piliers : (i) le sous-comité pour la prévention de la torture (SPT) composé d'experts internationaux ; et (ii) un ou des MNP composé(s) d'experts nationaux.

La mise en place de MNP nationaux ayant accès à tous les lieux de détention de manière régulière et inopinée joue un rôle clé dans les efforts de prévention de la torture et l'OIF a soutenu la création de tels organes au sein de ses États membres. Si le nombre de MNP a

### 30<sup>e</sup> ANNIVERSAIRE DE LA CONVENTION CONTRE LA TORTURE

La communauté internationale commémore en 2014 le trentième anniversaire de la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, à laquelle la très grande majorité des États membres de la Francophonie est partie. Cet événement donne l'occasion de revenir sur l'une des dynamiques marquantes de ces dernières années : la mise en place progressive de MNP, dans le cadre du Protocole facultatif, adopté en 2002 et entré en vigueur en 2006.

Ce choix est d'autant plus justifié que le retentissement médiatique des actes de torture perpétrés dans le cadre de la lutte contre le terrorisme a relancé la réflexion juridique et philosophique sur la torture.

Par ailleurs, le rapport intermédiaire de Juan E. Mendez, rapporteur spécial sur la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, réaffirme, à la lumière de l'évolution du droit international, que les personnes privées de leur liberté doivent continuer à jouir de leurs droits fondamentaux intangibles et de tous les autres droits de l'Homme et libertés fondamentales. Selon M. Mendez, les règles minima relatives au traitement des détenus doivent être revues dans cette perspective, par exemple en ce qui concerne la surpopulation carcérale, l'isolement cellulaire ou la possibilité pour le détenu de remettre en cause la légalité de sa détention.

doublé dans le monde francophone au cours de ces dernières années (passant de 7 à 15), de nombreux défis restent à relever notamment en termes d'indépendance, de ressources et d'efficacité. Comme dans le cas de l'EPU et des INDH, il incombe à l'État d'assurer à ces organes de prévention de la torture le mandat et les ressources humaines et financières d'agir en toute impartialité.

## Évolution de la situation dans l'espace francophone

L'article 17 de l'Opcat prévoit la mise en place par l'État partie d'un mécanisme national de prévention, ou de plusieurs, au plus tard un an après la ratification. Toutefois, l'État partie peut solliciter un ajournement de cette obligation pour trois ans (article 24.2).

Sur 27 États membres de l'OIF parties à l'Opcat, 15 ont créé un MNP, soit près d'un tiers des 46 existants dans le monde. Peu de MNP ont été désignés en Afrique : sur 11 États africains parties, seuls 6 ont mis en place des MNP tels que requis par l'article 17. Il s'agit du Mali, de Maurice, du Sénégal, du Togo, de la Tunisie et du Nigeria qui n'est pas membre de la Francophonie. Au Bénin, au Burkina Faso et en Mauritanie, la mise en place d'un MNP est régulièrement annoncée, mais souvent différée. Au Gabon, au Burundi et en République démocratique du Congo, aucune création prochaine d'un MNP n'est pour l'instant avancée.

En Asie, seul le Cambodge, État membre de l'OIF, a ratifié l'Opcat dès le 30 mars 2007. Il avait cependant demandé un report de trois ans pour sa mise en œuvre, en se basant sur l'article 24.2 du traité.

Malgré l'article 17 relatif au délai de mise en place d'un an après la ratification, 8 États n'ont, à ce jour, pas encore créé de MNP. Ainsi, après la phase inaugurale des ratifications ayant suivi

l'adoption de l'Opcat, la situation est aujourd'hui stationnaire. En dehors d'une avancée significative en Tunisie, aucune désignation n'est intervenue depuis 2012 au sein des États membres de l'OIF.

Au même titre que pour les INDH, l'EPU a joué un rôle dans le développement des MNP en prônant la ratification de l'Opcat et la mise en place de MNP.

Toutefois, une différenciation apparaît progressivement dans le type d'institutions retenues par les États pour jouer le rôle de MNP, ce qui permet d'apprécier l'engagement des États et la diversité institutionnelle qui en résulte. L'on peut distinguer en effet :

- Les médiateurs et défenseurs des droits (8) : Albanie, Arménie, Bulgarie, Chypre, Grèce, Luxembourg, Macédoine, Moldavie.
- Les institutions nationales spécialisées dans la prévention de la torture (4) : France, Sénégal, Suisse, Tunisie.
- Les commissions nationales des droits de l'Homme (3) : Mali, Maurice, Togo.

## Les médiateurs : un modèle européen de MNP

Cette répartition fait nettement apparaître que les États d'Europe centrale et orientale ont majoritairement privilégié les médiateurs pour assurer le rôle de MNP. C'est également le cas pour l'Autriche, pays observateur. Les MNP constituent donc des départements autonomes au sein de ces institutions indépendantes.

Pour recevoir ce mandat, l'État a généralement dû modifier la loi créant le médiateur. La Bulgarie, par exemple, État ayant ratifié le 1<sup>er</sup> juin 2011, a modifié l'article 19 de cette loi le 28 mars 2012. En Arménie, la loi originelle relative à l'Avocat du peuple a été modifiée le 8 avril 2008. En Autriche, État fédéral, il a fallu une révision constitutionnelle. En Moldavie, le Parlement a voté en juillet 2007 un amendement à la loi définissant le statut de l'ombudsman, pour établir le MNP, chargeant ainsi le Centre

des droits de l'Homme d'effectuer des visites préventives régulières de tous les lieux de privation de liberté.

Cette tendance repose peut-être sur l'expérience déjà ancienne des mécanismes liés à la Convention européenne pour la prévention de la torture et des peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants du 26 juin 1987. Elle illustre également l'une des recommandations du sous-comité pour la prévention de la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants du Comité contre la torture qui est de tirer parti des institutions déjà existantes. En même temps, elle peut permettre aux États des autres régions de l'espace francophone de compter éventuellement avec les médiateurs pour la mise en œuvre de l'Opcat.

Il convient par ailleurs de souligner que, si les Lignes directrices de Robben Island, adoptées en novembre 2004 par la Commission africaine des droits de l'Homme et des peuples – tout comme le Protocole facultatif –, invitent les États, en leur article 17, à désigner des MNP indépendants, elles leur laissent le libre choix du type de mécanisme.

## Les commissions nationales des droits de l'Homme : un modèle africain de MNP

En Afrique, sur les 5 États membres de l'OIF qui ont mis en place un MNP, trois (le Mali, le Togo et Maurice) ont choisi de confier ce mandat à la Commission nationale des droits de l'Homme existante.

Ce choix pose la question de la place et des ressources accordées à la mission de prévention de la torture dans le cadre d'une commission nationale ayant un mandat beaucoup plus large et nécessite une révision des statuts de l'organe existant qui se voit désigner comme MNP.

## Les nouvelles institutions nationales spécialisées dans la prévention de la torture

D'autres pays ont choisi de créer une institution nationale dédiée à la prévention de la torture. C'est le cas de la France avec le contrôleur général des lieux de privation de liberté.

De même, au Sénégal et en Tunisie, le choix s'est porté sur la désignation d'une institution *sui generis* dans le cadre d'un renouveau démocratique s'accompagnant d'une modernisation de la justice. Créé en 2006, l'Observatoire national des lieux de privation de liberté, en dépit de ses ressources limitées, a déployé une activité remarquable à travers les visites de centres de détention à Dakar et à l'intérieur du pays. En Tunisie, la mise en place du MNP – créé en vertu de la nouvelle loi organique du 23 octobre 2013 – est en cours. Après la clôture des candidatures, le processus de nomination des membres de cette instance devrait se dérouler courant de l'année 2014.

## Le défi de l'indépendance et de l'efficacité

Quels que soient les modèles choisis, les MNP sont tous confrontés au défi de l'efficacité et de leur indépendance réelle vis-à-vis des autorités étatiques qui sont à l'origine de leur création, qui ont élaboré leur mandat et qui leur fournissent l'essentiel ou l'intégralité de leurs ressources.

De manière générale, pour être efficace, tout MNP doit réunir un certain nombre de critères en termes notamment de :

- indépendance (fonctionnelle, personnelle, institutionnelle) ;
- ressources suffisantes (financières et humaines) ;
- pluridisciplinarité des équipes ;

- pouvoirs et garanties, en particulier l'accès à tous les lieux, toutes les informations, et toutes les personnes.

En fonction du modèle de MNP et de la volonté politique de l'État, ces défis se posent de manière différente mais constante pour chaque MNP.

La tendance européenne à intégrer le MNP au sein de l'institution du médiateur entraîne un réel risque de dilution de la spécificité de son mandat. À cet égard, l'exemple français constitue une bonne pratique car le Contrôleur général des lieux de privation de liberté a pu rester autonome et a su définir un style critique et constructif, et ce à la fois grâce à une rigueur méthodologique dans la réalisation de son mandat et à un recours stratégique aux médias visant à sensibiliser les autorités et l'opinion publique à la situation des lieux de privation de liberté.

Le problème de l'autonomie se pose également lorsque les États choisissent de désigner comme MNP une commission nationale des droits de l'Homme existante. Ce choix nécessite une redéfinition et un renforcement des structures institutionnelles de ces organes et pose le problème de la dotation en ressources humaines et matérielles spécifiquement allouées à la mission de MNP.

Les trois États membres de l'OIF qui ont fait ce choix ont été confrontés au problème de la révision des statuts de l'organisation existante à qui a été confié le mandat de MNP. À Maurice, la situation a récemment évolué dans la mesure où le MNP se fonde désormais sur une base légale claire et la composition de cet organe a été fixée en juin 2014.

Au Mali, le problème a été rendu encore plus complexe par le fait que la Commission nationale des droits de l'Homme malienne n'était pas conforme aux Principes de Paris régissant les INDH. L'OIF a donc coorganisé avec le ministère de la Justice et la Commission nationale des droits de l'Homme un atelier de concertation et de sensibilisation sur le MNP malien les 11 et 12 décembre 2013 à Bamako, qui a abouti à

un projet de réforme législative. Prévu en 2014, il renforcera le statut du MNP au sein de la Commission nationale des droits de l'Homme malienne.

Autre question essentielle, celle des ressources humaines et financières qui permet aux MNP d'assurer pleinement leur mission. Dans ce domaine, comme dans celui de l'indépendance, l'efficacité relève de la responsabilité et de la volonté politique des États.

## La coopération internationale en matière de prévention de la torture

Depuis l'entrée en vigueur de l'Opcat qui a mis en place un système de prévention de la torture original fondé sur un pilier international et sur un mécanisme de surveillance national, les efforts de prévention de la torture ont connu de réels succès.

Le renforcement de l'action préventive en Afrique et en Asie pourrait marquer les prochaines années. Il se traduit notamment par une indépendance accrue des INDH investies du mandat de MNP, à l'instar des actions pionnières et des orientations des MNP les plus dynamiques.

La coopération exemplaire entre l'OIF et le SPT, saluée par le président du SPT lors de la 68<sup>e</sup> session de l'Assemblée générale des Nations unies de septembre 2013, représente un levier important pour progresser vers l'objectif assigné : l'éradication de la torture. Elle implique bien entendu les organisations internationales non gouvernementales francophones spécialisées, telles que l'Association pour la prévention de la torture, Amnesty international, la Fédération internationale des ligues des droits de l'Homme (FIDH), la Fédération internationale de l'action des chrétiens pour l'abolition de la torture, mais doit aussi s'appuyer sur les Organisations non gouvernementales nationales.

## CONCLUSIONS

La protection et la promotion des droits de l'Homme ont connu de réelles avancées au cours des deux dernières années, que ce soit dans le cadre de l'EPU ou du nombre d'INDH et de MNP mis en place ou renforcés, notamment dans le monde francophone.

Pour consolider les acquis de l'EPU et surmonter les défis, les États et gouvernements membres de l'OIF sont, de fait, encouragés à :

- Assurer une réelle mise en œuvre des recommandations issues de l'EPU en adoptant une approche intégrée qui prenne également en compte les recommandations formulées par les autres mécanismes onusiens (organes conventionnels et procédures spéciales).
- Mettre en place une structure permanente chargée de sa mise en œuvre afin d'assurer la continuité de l'action au-delà des changements de gouvernement en désignant notamment des points focaux EPU au sein des ministères.
- Favoriser la participation active des INDH et de la société civile dans le processus d'établissement des rapports.

- Assurer un suivi et une évaluation de sa mise en œuvre en s'appuyant sur l'élaboration d'un rapport à mi-parcours qui facilite l'élaboration du rapport national.
- Contribuer au fonds d'assistance technique et financière de l'EPU.

Concernant le rôle des INDH et des MNP, les États doivent poursuivre leurs efforts en vue de :

- Mettre en place une INDH.
- Garantir l'indépendance et l'autonomie des INDH conformément aux Principes de Paris.
- Veiller au pluralisme dans la composition des membres des INDH.
- Accorder un budget adapté aux INDH pour qu'elles puissent mener à bien leurs activités.
- Ratifier et mettre en œuvre le Protocole facultatif à la Convention contre la torture et les peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants.
- Désigner ou renforcer les MNP conformément aux critères fixés par l'Opcat.



# VERS UNE JUSTICE INDÉPENDANTE

Il ne saurait y avoir de pouvoir sans indépendance, et celle-ci ne peut être garantie que par l'existence et la reconnaissance par tous d'un pouvoir judiciaire réel et nécessaire. C'est pour cela que, partout où un État prétend au fonctionnement démocratique, l'indépendance de la justice y est proclamée.

L'indépendance de la justice est un élément indispensable et indissociable de la démocratie et de la promotion des droits et des libertés. Elle est au fondement même du concept de « pouvoir judiciaire ».

L'Organisation internationale de la Francophonie (OIF), comme les autres partenaires internationaux, encourage l'effectivité de l'indépendance de la justice. Ses différentes déclarations, fondatrices de son action et de ses mandats en la matière, que ce soit Le Caire en 1995, Bamako en 2000, Saint-Boniface en 2006 et Paris en 2008, y satisfont sous différentes formes mais sur le même fondement.

Cette proclamation n'est souvent, et ne peut être en fait, qu'une déclaration d'intention dont l'effectivité a besoin de l'implication permanente de tous les acteurs qui y concourent, ceux-là mêmes qui la font, la garantissent et la demandent.

L'indépendance doit être sans cesse réaffirmée, promue et défendue comme un objectif que l'on doit atteindre, ou espère atteindre, et requiert sans cesse des efforts supplémentaires pour que s'établisse un équilibre dynamique et intangible, mais en même temps étroitement dépendant et sujet aux évolutions de la société.

C'est donc dans son fonctionnement, dans ses moyens, dans son exercice et dans l'adhésion de tous, représentants ou dépositaires des autres « pouvoirs » et citoyens justiciables, que se constitue et s'affirme la réalité de l'indépendance de la justice.

Cela induit une approche prospective et un constant ajustement de l'objectif.

Les développements qui suivent s'attachent à dresser un état daté, tout en tenant compte de la situation générale et historique, des particularismes politiques, culturels, juridiques, économiques et régionaux, afin de mieux intégrer les situations, évolutions et pratiques nationales évoquées, dans la complexité et la variété des contextes déployés. Cette approche permet en outre d'apprécier ces efforts, non pas seulement au regard des situations initiales, mais aussi du volontarisme des pouvoirs publics et de l'implication de la société civile. C'est également l'occasion de constater la complémentarité, les effets induits et la contribution (accessoire certes, mais réelle) de certaines stratégies sectorielles de la Francophonie, comme la lutte contre l'impunité et le soutien aux processus de transition, justice, vérité et réconciliation, au service du renforcement du pouvoir judiciaire en sortie de crise et, par voie de conséquence, de son corollaire obligé : l'indépendance de la justice.

## ÉTAT DES LIEUX

Dès 1989, l'OIF se voyait confier par ses États et gouvernements membres la mission de les assister dans leurs efforts en faveur du renforcement de l'État de droit. Progressivement, ce mandat s'est développé, précisé et élargi pour saisir dans leur globalité la paix, la démocratie et les droits de l'Homme dans l'espace francophone. Les Sommets des chefs d'État et de gouvernement francophones de Montreux (2010) et de Kinshasa (2012) ont encore réaffirmé cette volonté dans leurs déclarations finales. Après avoir décrit le contexte francophone, il s'agira de rappeler et de mettre en évidence l'extrême diversité des difficultés rencontrées, leur impact sur l'indépendance de la justice dans l'espace francophone, et plus encore, sur le fonctionnement et l'efficacité de ce pilier de l'État de droit, et par voie de conséquence de la démocratie.

### Le contexte francophone

L'espace francophone n'a pas été, et n'est pas exempt d'États en situation de crise ou de sortie de crise de type et de nature divers : guerre et terrorisme ; catastrophes naturelles ; politique et institutionnelle ; économique, matérielle et technique.

À chaque fois, et à des degrés divers, le lien national est mis à mal, distendu, interrompu.

Que l'on parle de guerre et de terrorisme au Mali et en République centrafricaine, que l'on soit face à des crises politiques ou institutionnelles au Cambodge, en Côte d'Ivoire, en Égypte, en Guinée, en Guinée-Bissau, à Madagascar, au Niger ou en Tunisie, que le déchaînement de la nature vienne s'ajouter à la désorganisation de l'administration et des institutions en Haïti ou qu'une déroute économique crée la « faillite » d'un État comme la Grèce, l'appareil judiciaire et la justice sont en général déstabilisés, désorganisés, et souvent plus durablement que les autres pouvoirs et administrations. En effet, dans de telles situations, le rétablissement du fonctionnement de la justice n'arrive jamais à s'inscrire parmi les urgences, même si, paradoxalement, les droits de l'Homme sont alors, eux, plus en évidence.

C'est certainement, là aussi, une conséquence malheureuse de la différence nécessaire du « temps de la justice », par rapport à celui du reste de la société. Et c'est aussi et surtout son indépendance, la confiance que les citoyens et la communauté nationale (et internationale) lui accordent qui sont durablement et profondément mises à mal.

Enfin, au cours de ces périodes, le rapport à l'indépendance de la justice d'un État ne se cantonne pas à la seule garantie et promotion de son volet politique et institutionnel. Dans les faits, ce qui peut apparaître comme le plus

destructeur et le plus durablement déstabilisateur pour les sociétés, c'est l'indépendance de la justice au plan économique et technique : les moyens matériels et humains des juridictions, de l'administration civile et pénitentiaire, d'une part ; et l'incorruptibilité des magistrats, avocats, auxiliaires de justice et fonctionnaires de l'appareil judiciaire, d'autre part. C'est là-dessus que se fondent pour l'essentiel la confiance de la société et, par voie de conséquence, la pérennité de la restauration de l'État de droit et du fonctionnement démocratique. C'est aussi ce qui est le plus complexe à mettre en place, parce que la difficulté est double : assainir et pérenniser les comportements ; convaincre les justiciables de la réalité de ce changement, seul moyen de restaurer la confiance.

Il convient aussi de souligner la nécessité d'accompagner les grands chantiers de la modernisation et de l'adaptation à la société des textes qui la régissent. D'une certaine manière, il est logique que le renforcement de l'expertise matérielle et humaine des institutions s'accompagne de celui des textes qu'elles auront à appliquer et faire respecter. Il est également important de veiller aux conditions de la réalité de l'indépendance de la justice au-delà des situations de crise pour qu'elles s'imposent en tout temps et à tous les États. C'est l'origine du célèbre concept des *checks and balances*, les freins et contrepoids qui doivent présider à l'articulation des pouvoirs dans la « République ». Il revient donc à chaque pays d'adapter constamment ses règles à l'évolution de sa société, et de faire ainsi en sorte que son système judiciaire soit légitime, crédible, utile et efficace ; véritable justification de son indépendance vis-à-vis du reste de la société.

## Les obligations des États en matière d'indépendance de la justice

Il semble légitime d'imputer à l'État l'obligation d'assurer et de garantir l'indépendance de la justice, le pouvoir judiciaire étant, dans la nomenclature issue de la pensée libérale, le seul des trois pouvoirs régaliens (avec l'exécutif et le législatif) à ne pas émaner directement du peuple. Ce d'autant plus que c'est cette indépendance qui doit permettre à la justice de remplir ses principaux mandats : être garante de l'État de droit, être accessible à tous et être impartiale.

À cet effet, de nombreux pays ressentent le besoin d'inscrire solennellement ce principe dans leur norme suprême, la Constitution, afin de le rendre intangible parce que sacralisé. Mais il ne s'agit ni d'une généralité, ni d'une obligation, que ce soit dans le monde, ou plus précisément dans l'espace francophone, et cela pour plusieurs types de raisons. Il peut s'agir de motifs historiques et de culture juridique où les lois constitutionnelles n'ont pas cette dimension proclamatoire, ou encore de motifs politiques, le régime en place ne souhaitant pas institutionnaliser et solenniser ce principe ou lui conférer cette pérennité.

Il existe une extrême variété de ce que peut englober le concept d'indépendance, son périmètre, ses limites, ses bénéficiaires : ainsi au gré des pays, la Constitution consacre l'indépendance du pouvoir judiciaire, l'indépendance de la justice, la séparation des pouvoirs, la justice comme autorité indépendante des pouvoirs, l'indépendance garantie par le président de la République, le roi ou le prince, cantonne l'indépendance aux tribunaux et cours de justice, ou enfin la confère directement aux juges.

Cette énumération n'est bien entendu pas neutre et vient apporter un éclairage sur la

dimension donnée, suivant les États, au concept d'indépendance, et donc sur ses limites. Il y a dans les faits, dans l'espace francophone, des acceptions différentes de ce que peut signifier l'indépendance de la justice.

Il convient néanmoins de noter que, si cette constitutionnalisation n'est pas une garantie (le grand nombre de crises et changements de régime qui ont affecté l'histoire dans le monde et dans l'espace francophone, et encore récemment, en atteste), elle peut venir matérialiser un volontarisme politique, juridique ou sociologique. Dans certains pays où la pratique démocratique est récente ou sujette à « éclipses », on peut même constater que la société, la communauté nationale, ressent le besoin que ce volontarisme soit non seulement juridiquement proclamé, mais aussi, paradoxalement, garanti par le pouvoir exécutif en la personne du chef de l'État, garant des institutions selon une vision régaliennne du pouvoir. Ce principe de « l'onction » est généralement caractéristique de pays en situation transitoire.

## La justice dans les États en transition démocratique

Nous nous cantonnerons à aborder, sous un angle général, le cas des pays en sortie de crise ou ayant identifié la justice comme une priorité nationale.

Dans ce contexte, le secteur judiciaire présente alors des carences fonctionnelles plus ou moins marquées en moyens matériels, techniques et documentaires ; mais aussi des personnels juridiques et judiciaires en nombre insuffisant, peu ou mal formés et parfois soupçonnés à tort ou à raison de corruption. Cela empêche l'expression effective d'un pouvoir judiciaire indépendant.

Une fois ces constats faits, les autorités doivent s'attacher à évaluer précisément l'ampleur, l'envergure et la complexité du problème à traiter pour définir les outils et dispositifs à mobiliser. Elles doivent, dans le même temps, consulter, informer et mobiliser les populations, usagers de « l'offre de justice » afin, d'une part, de recueillir leurs besoins et leurs appréciations ; et, d'autre part, d'en faire des acteurs du changement envisagé pour qu'elles le portent, se l'approprient et contribuent par leur confiance dans le processus à la restauration d'une indépendance de la justice.

C'est ce volet mobilisateur qui fait souvent défaut. En effet, s'il est assez aisé d'obtenir, avec l'appui de partenaires internationaux, les éléments d'évaluation et de chiffrage des besoins, puis de planification de leur mise en œuvre, on se heurte souvent à la frilosité ou au refus des praticiens du droit de voir exposées leurs carences, remettant en cause leur magistère, alors même que c'est, pour beaucoup, cette opacité qui a contribué à l'éloignement des citoyens de leur justice, à la dévalorisation de ce pouvoir et à son affaiblissement.

## DÉFIS

Les États francophones persistent dans leur recherche d'un système judiciaire performant qui nécessite que les capacités des tribunaux soient suffisantes. Force est de constater que les carences du système judiciaire sont, pour la plupart, largement attribuables à la pénurie de personnels judiciaires qualifiés et de moyens matériels et financiers.

### L'accès à la justice

L'accès à la justice est un des droits fondamentaux. Il assure à chaque justiciable la possibilité de faire valoir ou de défendre ses droits et intérêts légitimes. Il demeure tributaire du nombre de tribunaux, insuffisant dans beaucoup d'États du Sud comme du Nord, de leur éloignement, du coût du procès et de l'ignorance ou de la mauvaise compréhension du droit, ou encore de l'inadaptation du droit à certains types de litiges (problématique plus développée dans les pays francophones du Sud).

L'accessibilité et l'efficacité de la justice dépendent aussi du coût du procès et, pour cela en particulier, de l'assistance judiciaire, de son existence, de son organisation effective et de son ouverture à tous les citoyens qui peuvent y prétendre.

### L'impartialité

L'impartialité, si elle ne se décrète pas, résulte d'une mise en œuvre égale, récurrente et irréprochable de la règle de droit, appliquée à tous de la même manière et selon les mêmes principes et règles de procédure. Elle doit se fonder sur des textes connus issus de législateurs légitimes, appliqués par des acteurs de la justice (magistrats, avocats, auxiliaires de justice et officiers ministériels) professionnels, conscients de leurs devoirs et des limites de leurs fonctions, et encadrés par une déontologie, une éthique connue de tous, acceptée et sanctionnée au vu et au su de tous.

### L'efficacité

Les moyens pour atteindre ces objectifs sont connus. Le renforcement de l'efficacité d'un appareil judiciaire nécessite d'agir sur ses capacités matérielles et techniques, les compétences, l'expertise et la déontologie éthique et disciplinaire de ses ressources humaines, l'adaptation et l'actualisation des règles et procédures aux évolutions de la société, l'intégration des normes internationales, la diffusion du droit et l'information des citoyens sur leurs droits et devoirs.

Dans l'espace francophone, on peut distinguer un groupe de pays où la justice et son indépendance constituent un grave problème à résoudre ; et un autre groupe où la justice, bien qu'imparfaite, remplit l'essentiel des critères internationalement reconnus, sachant aussi qu'il existe une grande variété de situations dans chacun de ces groupes.

## Les États généraux de la justice

La solution fréquemment adoptée consiste à mettre en place un dispositif de concertation large, de dialogue avec toutes les composantes de la société et de mobilisation des forces vives : les États généraux de la justice.

De nombreux États généraux de la justice se sont tenus au sein de l'espace francophone, comme en atteste le tableau ci-dessous qui en recense quelques exemples.

ÉTATS OU GOUVERNEMENTS	DATE	LIEU
<b>Afrique de l'Ouest</b>		
Bénin	avril 2013	Cotonou
Guinée	mars 2011	Conakry
Niger	novembre 2012	Niamey
<b>Afrique centrale et océan Indien</b>		
Burundi	août 2013	Gitega
République centrafricaine	octobre 2007	Bangui
Congo	prévu en 2014	Brazzaville
Gabon	juillet 2003	Libreville
São Tomé et Príncipe	novembre 2009	São Tomé
Tchad	juin 2003	N'Djamena
Comores	mai 2003	Ndzuwani
Djibouti	novembre 2000	Djibouti (ville)
<b>Europe</b>		
France	mars 2009	Paris

Ce processus, qui nécessite six mois à un an de mise en œuvre sous la forme de concertations locales, régionales, de sondages et d'état des lieux, a une forte dimension cathartique et mobilisatrice. C'est un grand forum national qui permet l'expression des attentes, des frustrations, des besoins, des utopies, mais qui a un très fort potentiel fédérateur. Il débouche sur des conclusions et recommandations générales qui doivent ensuite être traduites en un programme de réforme ou de modernisation de la justice. Bien que certains experts désapprouvent cette étape, arguant une perte de temps, il est pourtant démontré que, dans les pays qui ont connu de longues périodes où la justice a été partielle, corrompue ou sectaire, ce moment d'échange et de partage était indispensable. L'OIF a développé une expertise reconnue dans l'appui à la mise en œuvre de ce type de manifestation.

## La stratégie nationale

Lorsque les besoins ont été évalués, répartis et chiffrés, les autorités ont à s'impliquer pour définir la stratégie nationale la mieux adaptée ; l'OIF a aussi développé dans ce domaine une faculté particulière de soutien et d'accompagnement. Cela peut passer par une loi-cadre, une série de lois sectorielles successives ou, plus fréquemment, par l'adoption d'un large plan ou programme de réforme, à la durée variable, triennale, quinquennale ou décennale en fonction de l'envergure du programme. À cet égard, il convient de noter que, depuis une dizaine d'années, ces dispositifs doivent être étroitement coordonnés à l'échelon national, accompagnés d'initiatives complémentaires. Ainsi, les programmes de réforme des systèmes de sécurité (RSS) disposant d'un volet justice concernent exclusivement la chaîne pénale, les officiers de police judiciaire et l'administration pénitentiaire.

Tous les États concernés par ce processus s'y sont engagés avec des programmations aux

échéances à plus ou moins long terme. Les objectifs visés sont le renforcement du pouvoir d'intervention de la justice et l'amélioration des prestations de l'appareil judiciaire en termes qualitatifs d'abord (décisions étayées et dûment motivées, spécialisation accrue des magistrats et des juridictions), quantitatifs ensuite (absorption de l'arriéré judiciaire, bonne gestion des dossiers et de l'audience) et, enfin, de délai (réduction des délais compatibles avec l'existence des voies de recours).

Au regard de l'indépendance de la justice, à ce stade, l'accent doit être mis sur :

- le renforcement des capacités des cours et tribunaux, points d'accès à la justice des justiciables ;
- la création d'un dispositif fonctionnel d'inspection judiciaire, seul garant du bon fonctionnement de l'administration judiciaire ;
- l'élaboration d'une politique nationale de formation judiciaire (formation initiale, continue et spécialisée) destinée au renforcement de l'expertise non seulement des magistrats mais aussi des avocats (pour la mise en œuvre effective du principe fondamental du procès juste et équitable), des autres auxiliaires de justice et officiers ministériels (notaires, huissiers) pour la garantie de la sécurité économique et financière des biens et des personnes ;

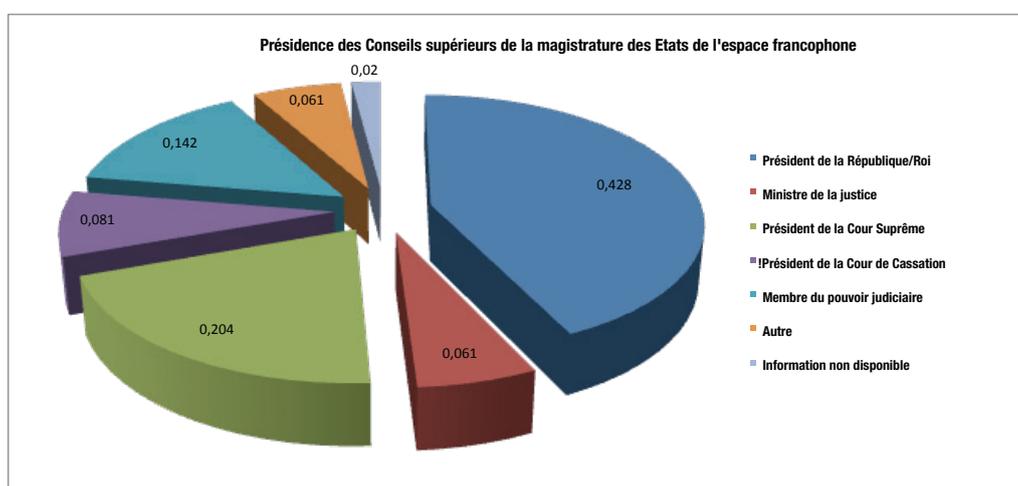
- la mise à jour des différents textes aux standards des normes internationales.

## La magistrature

Enfin, et surtout, il est fondamental qu'un statut de la magistrature modernisé et protecteur soit adopté, assorti de mécanismes de garantie de leur indépendance, comme la mise en place d'organes chargés de la sauvegarde de cette indépendance et du contrôle de discipline. Tous les États membres de l'OIF ne se sont pas dotés d'un Conseil supérieur de la magistrature (CSM), mais d'un autre dispositif qui assume ce rôle de contrôle. S'agissant des CSM, on observe une grande variété dans leur présidence, comme le montre le graphique ci-dessous.

L'indépendance, mais aussi l'intégrité, la compétence des juges, tout comme leur responsabilité, sont des indicateurs de base, et des garants fiables de cette indépendance, en particulier pour le justiciable.

C'est bien entendu sur ce point, comme celui de l'inspection judiciaire, plus technique mais tout aussi crucial, que se situe l'essentiel du défi à relever par les États pour affirmer et faire respecter l'indépendance de la justice.



Au vu de ces éléments, il est plus aisé de saisir combien ce défi est sujet à de nombreux obstacles, et nécessite, pour qu'il soit victorieusement relevé, non seulement un investissement sans faille des autorités nationales et de l'ensemble de la communauté

internationale, mais aussi le soutien des partenaires internationaux. L'OIF déploie une action particulière, tant par les mandats que ses États membres lui ont confiés que du fait des spécificités de son action.

## CADRE ET MODALITÉS D'INTERVENTION DE LA FRANCOPHONIE

Il convient toutefois de rappeler le rôle particulier des ministres francophones de la Justice dans la détermination des priorités de coopération de l'OIF. La Conférence des ministres francophones de la Justice s'est réunie en 1980, 1989, 1995 et 2008. C'est la seule des conférences ministérielles sectorielles francophones qui ait eu cette régularité. Cela tient probablement au fait que le domaine judiciaire est passé en trente ans d'un cadre régalien purement national à une nécessaire et de plus en plus forte ouverture et influence internationale du fait du développement de la criminalité transnationale, du terrorisme international, de l'internationalisation de la réglementation des échanges de biens et services, et donc, par voie de conséquence, à une activité normative internationale toujours plus grande, qu'il appartenait ensuite aux États d'intégrer en droit national. Il en résulte aujourd'hui une demande forte d'échange d'expertise et de pratique qui sollicite beaucoup l'OIF.

Un second point de contexte liminaire est aussi à poser. Il existe une grande proximité entre l'OIF et les institutions de ses États membres qui conduit cette dernière à être fréquemment invitée à les accompagner ou les conseiller dans l'élaboration et la mise en œuvre de leurs politiques et de leurs actions.

### Le cadre normatif

Différents textes sont venus très tôt organiser l'action francophone. Le soutien à l'indépendance de la justice, à son effectivité et à son développement y a toujours été réaffirmé.

Ainsi, le premier des quatre engagements solennels pris par les ministres francophones de la Justice dans leur déclaration adoptée, le 1<sup>er</sup> novembre 1995, à l'issue de leur III<sup>e</sup> Conférence ministérielle, réunie au Caire, s'intitulait « *Pour l'indépendance de la magistrature* » et mettait en avant la nécessité d'« *éliminer toute entrave à l'indépendance des magistrats, premiers garants d'une justice accessible et efficace, en leur assurant les moyens statutaires et matériels nécessaires à l'exercice de leurs fonctions* ». Ils insistaient ensuite sur le rôle fondamental de la formation. Le plan d'action quinquennal annexé à la Déclaration allait donner un grand élan à la coopération multilatérale francophone dans ce domaine.

Cinq ans plus tard, le Symposium international sur le bilan des pratiques de la démocratie, des droits et des libertés dans l'espace francophone, tenu dans la capitale malienne, se concluait par l'adoption, le 3 novembre 2000, de la Déclaration de Bamako, document qui pose les fondements normatifs de l'engagement de la communauté francophone pour le respect des principes démocratiques, le maintien de la

paix, la promotion des droits de l'Homme et de l'État de droit. La Déclaration prévoyait là aussi parmi ses engagements majeurs de « *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* ».

C'est également la Déclaration de Bamako qui présente la politique de développement des réseaux institutionnels de la Francophonie comme l'un des principaux et spécifiques instruments d'appui au renforcement de l'État de droit, de la promotion des droits de l'Homme et de la démocratie dans l'espace francophone.

La Déclaration de Saint-Boniface du 14 mai 2006 sur la prévention des conflits et la sécurité humaine a réaffirmé l'importance des engagements de Bamako pour les pays francophones, « *conscients de l'étape majeure que représente l'adoption de la Déclaration de Bamako de novembre 2000, pour l'affirmation de la Francophonie politique et l'approfondissement du dialogue et de la coopération [...], autour de l'État de droit, de la démocratie et des droits de l'Homme, et reconnaissant la contribution significative de la mise en œuvre du dispositif de Bamako aux progrès accomplis dans la promotion de la paix au sein de l'espace francophone, dans une démarche tant de prévention structurelle que d'accompagnement des sorties de crise et des transitions* ».

Enfin, la Déclaration de Paris, adoptée par les ministres francophones de la Justice à l'issue de leur IV<sup>e</sup> Conférence ministérielle, le 14 février 2008, porte sur les voies et moyens employés par l'OIF pour répondre aux sollicitations de ses membres et s'inscrire en appui à leurs initiatives. Elle spécifie que la justice se doit d'être indépendante, impartiale, accessible et efficace et constituer l'un des piliers de la cohésion sociale et de la confiance des justiciables dans leur système judiciaire.

Ces engagements sont forts, constants, et attestent de la mobilisation proclamée des États francophones et de leur volonté de voir leur organisation, l'OIF, mettre ses compétences,

son expertise et ses modes spécifiques d'intervention au service de leurs efforts nationaux pour atteindre l'objectif de l'indépendance de la justice.

Parallèlement, ils illustrent aussi le lien, existant dans les faits, entre indépendance et qualité de la justice : l'une ne s'obtient pas sans l'autre.

C'est donc à partir de ce prisme que peuvent être exposés les modes d'intervention de l'OIF, leur évolution et leur influence sur les situations et les pratiques des États dans l'espace francophone.

## L'action multilatérale francophone

Ces éléments justifient l'importance du rôle de l'OIF dans la dynamisation des échanges et de l'expertise dans l'espace francophone, et le soutien à la promotion de celle-ci dans les réunions et forums de réflexion internationaux. Le dispositif des réseaux institutionnels de la Francophonie est au cœur de cette approche, les réseaux constituant naturellement le vivier et le vecteur premier de promotion de l'expertise nationale des pays francophones. Expertise et compétence qui sont les premiers remparts de l'indépendance de la justice et de la concomitante et nécessaire confiance des citoyens.

C'est par ce biais que la Francophonie a pu assister récemment le Niger dans l'organisation, la tenue et le suivi de ses États généraux de la justice pour, en particulier, produire le programme national de réforme de la justice qui doit en découler (comme elle l'avait fait auparavant avec la République centrafricaine, le Tchad ou encore la Guinée). Un tel appui est actuellement à l'étude auprès du Congo.

L'indépendance de la justice – et le soutien à son affirmation – a souvent concerné l'activité des réseaux institutionnels de la Francophonie. En 2007, le 2<sup>e</sup> Congrès de l'Association des hautes juridictions de cassation francophones

(AHJUCAF) portait exclusivement sur ce thème. Mais, par-delà ces événements solennels et ponctuels, c'est par leur fonctionnement même que les réseaux sont amenés à agir. À titre d'exemples, l'Association internationale des procureurs et poursuivants francophones (AIPPF) ou la Conférence internationale des barreaux de tradition juridique commune (CIB) ont aussi régulièrement à se pencher sur cette thématique tant de façon prospective que pour appuyer, conseiller et encourager un de leurs membres. C'est en effet l'activité quotidienne des réseaux, les échanges qu'elle favorise, la mise en évidence et le partage des bonnes pratiques qui contribuent à renforcer la légitimité et l'intangibilité de ce principe. Leur mise en réseau, par la solidarité qu'elle induit, affermit et conforte nationalement chaque institution en charge de sa préservation (hautes juridictions, barreaux). En complément, les réunions biennales de réflexion commune, telles que les Journées des réseaux institutionnels de la Francophonie, renforcent cette solidarité et cette communauté d'action et de réaction. Le thème des Journées de cette année en est une illustration : « Les réseaux institutionnels de la Francophonie : vigies, leviers et viviers de la démocratie »

La création du Réseau francophone des Conseils supérieurs de la magistrature (RFCSM), actuellement en cours, devrait constituer une avancée significative dans le domaine de la

promotion et du soutien à l'indépendance de la justice, puisqu'il regroupera les institutions ayant nationalement la charge du respect de la discipline au sein de la magistrature et le mandat de veiller sur l'éthique et la déontologie.

## Les actions sectorielles

Parallèlement, la Francophonie, pour rationaliser et optimiser ses actions conformément aux mandats qui lui ont été confiés par ses États membres, s'est attachée depuis peu à développer des actions ciblées complémentaires aux activités en matière d'indépendance de la justice. Il s'agit ici de mobiliser les moyens de la coopération francophone au service de ces deux thèmes, malheureusement d'une grande actualité, que sont la lutte contre l'impunité, le développement d'un droit pénal international, et la répression des crimes les plus graves (génocides, crimes contre l'humanité et crimes de guerre), d'une part, les processus de transition, justice, vérité et réconciliation (TJVR), d'autre part. Si elles ne sont évidemment pas centrées sur la seule promotion de l'indépendance de la justice, ces actions appuient et encouragent les autorités nationales francophones dans leurs efforts.

### Guide pratique sur les processus de transition, justice, vérité et réconciliation dans l'espace francophone

Pour asseoir sa réflexion, la Francophonie s'est attachée à consigner dans un guide, paru en janvier 2014, l'ensemble des différentes expériences (29) conduites ou envisagées dans l'espace francophone. Cet exercice a mis en évidence la grande variété de ces mécanismes, qu'ils soient nationaux – commissions d'enquête et d'établissement des faits, commissions vérité et réconciliation, justice coutumière ou traditionnelle – ou internationaux et internationalisés.

L'approche francophone est aujourd'hui organisée autour d'actions concrètes d'appui aux institutions créées dans le cadre de ces processus (la Commission vérité, justice et réconciliation du Togo ou encore la Commission vérité et dignité de la Tunisie), à la mise en place de dispositifs nationaux par des soutiens en expertise ou l'échange d'informations et d'expériences (Égypte, Mali, Madagascar), dans le respect de la diversité des systèmes et des contextes nationaux. Enfin ces actions sont aussi fréquemment conduites en collaboration avec d'autres partenaires internationaux (France, Suisse, Haut-Commissariat aux droits de l'Homme).

L'espace francophone a une forte représentation au sein de l'Assemblée des États parties au Statut de Rome (54 de ses 74 États membres en sont parties). Cela résulte notamment du fait que l'OIF se soit, dès 1995 lors de la III<sup>e</sup> Conférence des ministres de la Justice du Caire, prononcée résolument pour la création d'une juridiction pénale internationale. De plus, l'OIF a accompagné ses États membres dans les travaux préparatoires à l'adoption du Statut de Rome, les a encouragés à le ratifier et a développé une coopération étroite avec la Cour pénale internationale (CPI), concrétisée par la signature d'un accord de coopération le 28 septembre 2012.

En effet, la Francophonie est convaincue que la promotion de la lutte contre l'impunité et le développement de la justice pénale internationale dans le respect de la souveraineté des États, dans la pleine application des principes de complémentarité et de coopération, ne peuvent se concevoir sans une bonne connaissance et une compréhension pratique, objective et constructive des activités de la Cour.

La mobilisation des États, l'amélioration de l'information et la formation des acteurs institutionnels et de la société civile ont, sans nul doute, contribué à créer les conditions nécessaires à l'inculpation effective d'auteurs présumés de ces graves atteintes aux droits de l'Homme. En effet, cela a permis de réintroduire la justice dans les situations de sortie de crise, a contribué à la redynamisation des appareils judiciaires nationaux par la mise en œuvre du principe de complémentarité et des actions de soutien international qui s'y associent, et a mis les États ayant ratifié le Statut de Rome devant leurs obligations pour introduire dans leur législation les dispositions novatrices du Statut.

Tout en restant conscient du caractère accessoire et relatif de ces effets, il est indéniable que l'existence de la CPI a aujourd'hui un caractère dissuasif vis-à-vis d'atteintes graves aux droits de l'Homme et au libre exercice de la justice.

En réintroduisant plus tôt la justice dans les pays en sortie de crise, la CPI contribue à la restauration de la confiance des citoyens en un possible renouveau de l'État de droit.

Il est aussi visible que la possibilité dans ces situations d'activation du principe de complémentarité, c'est-à-dire la primauté des ordres judiciaires nationaux (à la condition qu'ils soient effectivement en mesure de juger les auteurs de ces crimes) sur la CPI, est de nature à inciter les autorités nationales à se mettre plus vite en situation de traiter nationalement tel ou tel crime internationalement avéré, la procédure se faisant toutefois sous le contrôle de la CPI. C'est par exemple la situation qui prévaut actuellement en Guinée par rapport aux événements de 2009.

La lutte contre l'impunité, en ce qu'elle contribue à la restauration de la confiance des citoyens et dynamise le renforcement des capacités des appareils judiciaires nationaux, intervient bien à l'appui d'une meilleure affirmation potentielle de l'indépendance de la justice.

La Francophonie intervient de longue date sous diverses formes pour aider ses États membres concernés à franchir les étapes devant mener à une démocratisation pluraliste et au rétablissement durable des droits et des libertés. Dans ces processus de transition, elle fonde là aussi son action sur ses grands textes de référence en matière d'appui à la paix, à la démocratie et aux droits de l'Homme. Le rétablissement de la justice et de l'État de droit est essentiel, non seulement pour surmonter les effets des exactions commises dans le passé qui sont d'une pesanteur inhibitoire pour la société concernée, mais aussi pour promouvoir la réconciliation nationale et contribuer à empêcher le retour du conflit. Un besoin de justice naît nécessairement lorsque des exactions sont commises, et la réponse apportée à ce besoin dépend du type de situation qui se présente : les situations de sortie de crise et de conflit et les situations de consolidation de la paix.

L'appui de la Francophonie aux différents dispositifs de transition tient en la mise à

disposition d'expertise, de mutualisation des expériences, et d'appui matériel et technique. Il participe, grâce au travail mémoriel de collecte de témoignages, de recensement des victimes et d'identification des auteurs présumés, à rendre difficile l'oubli ou l'omission de ces faits par les autorités nationales. Parallèlement, il permet d'aviver et de nourrir le besoin de justice des citoyens, créant ainsi l'impérieuse nécessité de restaurer dans les meilleurs délais un appareil

judiciaire opérationnel, fondé sur la confiance des justiciables, donc sur son indépendance effective.

Cette action s'est progressivement structurée et rationalisée. Depuis 2012, elle s'articule autour d'une approche multilatérale qui met en exergue la lutte contre l'impunité, mais également la promotion de l'expertise et de la diversité des cultures juridiques dans l'espace francophone.

## CONCLUSIONS

Ces dispositifs ont une fonction essentielle dans les périodes de transition au sein desquelles ils interviennent pour restaurer le dialogue, renouer les liens (en particulier le lien national qui peut avoir été très distendu ou éprouvé) et la parole, enregistrer la mémoire et amorcer un processus cathartique proche de celui recherché dans les États généraux de la justice. Ils préparent l'intervention de la justice (nationale ou internationale), consignent les faits, recueillent des témoignages, recensent les victimes et émettent des recommandations.

La restauration de la confiance des citoyens, la remise en état d'une justice accessible et efficace – garantes de l'indépendance de la justice –, ainsi que la lutte contre l'impunité demeurent les trois axes d'intervention prioritaires de la Francophonie, notamment s'agissant des situations de sortie de crise et de transition.

Ainsi, il s'avère que, s'il est possible de s'appuyer sur d'encourageantes synergies et avancées au sein de l'espace francophone, l'objectif d'une indépendance effective de la justice reste à atteindre et les situations sont toujours et encore à consolider.

À cet égard, les efforts des États en faveur de la modernisation de leur justice et de l'affirmation de son indépendance doivent être maintenus, en particulier sur les aspects suivants :

- Soutenir les réformes juridiques et judiciaires en vue de renforcer l'État de droit, la protection des droits de l'Homme et la paix sociale ;
- Appuyer les actions en faveur du renforcement de l'indépendance de la magistrature des États francophones par l'instauration de mécanismes de contrôle et de gestion des carrières ou de textes nouveaux ou modernisés ;
- Aider à asseoir l'indépendance de la justice sur une discipline et une déontologie efficaces et visibles des magistrats, auxiliaires de justice, officiers ministériels et tout autre corps ou profession contribuant à la justice ;
- Inciter au plein respect de l'autorité et du pouvoir judiciaires pour que les décisions de justice soient pleinement exécutées, y compris par les autorités publiques ;
- Aider à l'élaboration de dispositifs et mesures visant à assurer l'égalité des citoyens face à la justice, la mise en œuvre et le développement de l'aide juridictionnelle, à favoriser l'accès au droit, à l'information juridique des citoyens, ainsi que des mesures aidant à une justice plus rapide ;
- Sensibiliser les États francophones à porter une attention particulière à la gestion des procès, et notamment à la définition d'un cadre procédural garantissant les droits de la défense, pierre angulaire du principe du procès juste et équitable.

## Tableau des commissions vérité et d'enquête

Ce tableau (en date du 1<sup>er</sup> octobre 2013) rend compte des différentes caractéristiques, non exhaustives, des commissions vérité et des commissions d'enquête (à l'exclusion des mécanismes juridictionnels participant aux processus de justice, vérité et réconciliation et qui sont référencés dans les pages suivantes) qui représentent la grande majorité des processus existants.

COMMISSION	CONTEXTE DE CRÉATION		COMPOSITION DE LA COMMISSION	
	Sortie de crise	Mémoire	Personnalités politiques	Autorités religieuses et/ou coutumières
<b>COMMISSIONS VÉRITÉ INSTALLÉES</b>				
<b>BALKANS</b> (2011)		✓		
<b>CANADA</b> (2008)		✓	✓	✓
<b>CÔTE D'IVOIRE</b> (2011)	✓		✓	✓
<b>GHANA</b> (2002)		✓		
<b>HAÏTI</b> (1994)	✓		Non disponible	Non disponible
<b>MADAGASCAR</b> (2012)	✓		Non disponible	Non disponible
<b>MALI</b> (2013)	✓		Non disponible	Non disponible
<b>MAROC</b> (2004)		✓	✓	
<b>RÉPUBLIQUE DÉMOCRATIQUE DU CONGO</b> (2003)	✓			✓
<b>RWANDA</b> (1999)		✓	Non disponible	Non disponible
<b>TOGO</b> (2009)		✓	✓	✓
<b>COMMISSIONS VÉRITÉ PROJETS</b>				
<b>BURUNDI</b> (2004)	✓		Non disponible	Non disponible
<b>GABON</b>	✓			✓
<b>GUINÉE</b>		✓		✓
<b>MAURITANIE</b>		✓	Non disponible	Non disponible
<b>RÉPUBLIQUE CENTRAFRICAINE</b>	✓		Non disponible	Non disponible
<b>TUNISIE</b>	✓			
<b>COMMISSIONS D'ENQUÊTE</b>				
<b>ROUMANIE</b> (2003)		✓	✓	✓
<b>TCHAD</b> (1990)	✓			
<b>TUNISIE</b> (2011)	✓			
<b>COMMISSION D'ÉTABLISSEMENT DES FAITS</b>				
<b>TUNISIE</b> (2011)		✓		
<b>EXEMPLES EN DEHORS DE L'ESPACE FRANCOPHONE</b>				
<b>AFRIQUE DU SUD</b> Commission vérité (1995)	✓			✓
<b>CHILI</b> Commission vérité (1990)	✓		✓	
<b>CHILI</b> Commission d'enquête (2003)		✓		✓
<b>SIERRA LEONE</b> Commission vérité (2002)	✓		✓	✓

La mention de la non disponibilité de certaines informations atteste que, jusqu'au jour de l'arrêt de ce tableau, les sources documentaires consultables sur internet ne permettaient pas d'accéder à ces informations.

COMPOSITION DE LA COMMISSION		LA COMMISSION PEUT-ELLE SAISIR LA JUSTICE ?	RÉPARATION : Individuelle/collective/matérielle/morale
Techniciens du droit	Société civile		
	✓	Non disponible	Non disponible
✓	✓	Non disponible	Collective/morale
✓	✓	Non disponible	Non disponible
✓		Non disponible	Individuelle/collective/matérielle/morale
Non disponible	Non disponible	NON mais peut mettre à disposition de la justice certains éléments qui dépassent son mandat	Non disponible
Non disponible	Non disponible	NON	Non disponible
Non disponible	Non disponible	NON	Non disponible
✓	✓	Non disponible	Collective/matérielle
	✓	OUI	Non disponible
Non disponible	Non disponible	Non disponible	Non disponible
✓	✓	OUI	Individuelle/collective/morale/matérielle
Non disponible	Non disponible	Non disponible	Non disponible
		Non disponible	Non disponible
		Non disponible	Non disponible
Non disponible	Non disponible	Non disponible	Non disponible
Non disponible	Non disponible	Non disponible	Non disponible
✓	✓	NON	Non disponible
	✓	NON	Collective/morale
✓		NON	Aucune
		OUI	Aucune
✓	✓	Non disponible	Aucune
		NON	Individuelle/collective/morale/matérielle
		NON	Individuelle/collective/morale/matérielle
		NON	Individuelle/matérielle/morale (recommandations)
Non disponible	✓	Non disponible	Individuelle/collective/matérielle/morale



# LES MÉDIAS, ACTEURS DE PAIX OU FACTEURS DE DÉSTABILISATION

La situation des médias dans l'espace francophone, leur puissance, la place centrale qu'ils occupent dans les sociétés résument le paradoxe que représentent ces millions de journaux, de radios, de télévisions et de nouvelles technologies de l'information et de la communication qui ont considérablement bouleversé le monde actuel : dans un rôle tantôt positif, tantôt négatif, leur action ne laisse pas indifférent. Accélérateurs de paix ou facteurs de déstabilisation, ils font l'objet d'une attention soutenue de la part des acteurs nationaux et internationaux, dès lors qu'apparaissent les premiers signes d'une crise.

**E**n Afrique francophone, en Europe centrale et orientale ou encore en Asie du Sud-Est, c'est à la faveur de crises survenues ces dernières décennies qu'est née une véritable réflexion sur le rôle des médias. La radio-télévision libre des Mille Collines dont les messages de propagande ont exacerbé la haine interethnique entre Rwandais pendant le génocide en 1994 est l'un des tristes exemples de l'influence négative des médias sur les sociétés.

*A contrario*, durant la guerre du Kosovo en 1999, la radio Blue Sky, créée par la Fondation Hirondelle en partenariat avec les Nations unies en août 1999, reste le modèle même d'un média qui aura contribué à la fin d'un conflit via des messages de paix adressés à la population kosovare, particulièrement aux personnes déplacées, aux minorités et aux jeunes. Dans un tout autre registre, l'usage des nouveaux médias en Tunisie a pu contribuer à faciliter la transition démocratique du pays en 2011.

Aujourd'hui, de nombreuses organisations internationales, au premier rang desquelles l'Organisation internationale de la Francophonie (OIF), ont intégré les médias dans leurs programmes d'appui à la démocratie, aux droits de l'Homme, à la prévention, à la gestion des crises ainsi qu'à la consolidation de la paix. Pour ce faire, elles s'appuient sur des textes fondamentaux, tels que la Déclaration universelle des droits de l'Homme, la Déclaration de Windhoek, la Convention européenne des droits de l'Homme ou encore les textes normatifs portés par le Conseil de l'Europe, véritables références pour le secteur médiatique dans l'espace communautaire et son voisinage. Quant à la Francophonie, ses deux textes fondateurs que sont les Déclarations de Bamako (2000) et de Saint-Boniface (2006) réaffirment le rôle des médias comme piliers fondamentaux de la démocratie.

Les médias, et plus encore les journalistes, sont les témoins privilégiés de l'évolution des sociétés, ainsi que les interlocuteurs de premier plan des acteurs politiques et étatiques. Cela les rend à la fois indispensables et vulnérables. Ils sont, de fait, au cœur de tensions permanentes. De plus, les médias souffrent de nombreux maux, qui sont sources potentielles d'instabilité pour eux-mêmes et pour la société.

Comment, au-delà du déficit de formation constaté dans nombre de régions et de l'effondrement des systèmes médiatiques dû à l'immixtion du personnel politique – y compris dans l'actionnariat des médias –, est née cette presse politisée à outrance, clivée, partisane et finalement dangereuse, particulièrement dans les situations de crise ?

Là où les médias alimentent les crises, il existe un ensemble de facteurs exogènes et endogènes qui agissent en même temps : un encadrement juridique et réglementaire incomplet, une économie des médias marquée par une certaine précarité, une faible couverture territoriale de l'information, un journalisme partisan, une politisation à l'extrême du métier de journaliste, une absence de déontologie et, pour finir, une profession non réglementée.

L'OIF se mobilise et lutte contre ces dérives à travers la mise en œuvre d'une stratégie en faveur de la liberté de la presse qui se traduit par l'élaboration d'un cadre juridique approprié, la création et le renforcement des instances de régulation et d'autorégulation, la promotion de codes d'éthique, la mise en place de programmes d'aide au développement des entreprises médiatiques, ainsi que des formations journalistiques.

Ce dispositif vise à permettre aux médias de jouer leur rôle en faveur de la cohésion sociale, du bon fonctionnement des institutions et du développement de la démocratie, et ainsi de participer à l'enracinement de la paix.

# FACTEURS DE DÉSTABILISATION

## L'environnement juridique et économique

### Des lois souvent inadaptées

Dans les démocraties fragiles, il arrive que les cadres juridiques qui régissent le secteur médiatique se révèlent incomplets ou inadaptés. Certains textes sont désuets et ne prennent pas en compte des notions nouvelles, telles que la protection des données sur Internet, l'accès aux sources d'information, la réglementation des chaînes satellitaires.

Cet état de fait n'est pas anodin, car la plupart du temps les États usent de ces lois « imparfaites » pour exercer une pression sur les médias et les journalistes. C'est le cas dans de nombreux pays où les délits de presse sont passibles de peines d'emprisonnement. Aussi l'OIF mène-t-elle des actions en faveur de la dépénalisation depuis plusieurs années à travers notamment un appui juridique auprès des pays, ou encore une mobilisation en faveur de journalistes ou patrons de presse emprisonnés.

Il n'y a pas d'État de droit sans arsenal juridique qui régisse le travail des professionnels des médias, qui définisse autant leurs droits que leurs devoirs et garantisse les conditions d'un espace médiatique stable et sécurisé. Sans ces

prérequis les médias sont fragilisés et peuvent devenir un danger pour la société.

C'est pourquoi l'OIF accorde une attention particulière aux États qui souhaitent doter les médias nationaux de textes et règlements issus de négociations collectives. Ces textes doivent être le fruit d'un travail concerté entre les organisations professionnelles, les syndicats, les médiateurs et les pouvoirs publics. La nécessaire coexistence de tous ces acteurs ne peut se faire que dans un environnement médiatique organisé.

### Du bon usage des instances de régulation

Dans un État démocratique, le seul frein à la liberté des journalistes est la décision juste, motivée et argumentée d'une instance de régulation indépendante. Souvent dotés – du moins au regard des textes – de la personnalité morale et de l'autonomie financière, les organes de régulation jouent un rôle crucial dans l'organisation et l'équilibre du paysage médiatique.

L'OIF, qui s'est fortement mobilisée pour la création d'instances de régulation en Afrique francophone, a élargi, depuis quelques années, son appui aux pays d'Europe centrale et orientale.

Les lois qui régissent ces organes de régulation contiennent toutes les dispositions pour garantir, dans les faits, le pluralisme des médias et le respect des principes d'équité et d'équilibre dans le traitement de l'information. Au regard de ces dispositions, tout discours à des fins diffamatoires, de haine, de discrimination, de propagande et d'atteinte aux droits des individus est proscrit. Dans les faits, certaines instances de régulation occupent une place ambiguë dans le paysage médiatique ; cela est dû, pour l'essentiel, aux conditions de leur création.

Nées dans les années 1990, certaines n'ont pas – lorsqu'elles n'en ont pas été privées – les moyens de leur indépendance. D'autres n'ont pas les équipements nécessaires pour procéder au monitoring des médias. D'autres, encore, ne disposent pas d'outils de communication adéquats pour assumer leur rôle de garantes de l'équité au sein du paysage médiatique. De plus, chez certaines d'entre elles, le pouvoir de sanction visant à « rappeler à l'ordre » les médias qui franchiraient « la ligne rouge » a pris le dessus sur la pratique de la concertation. Or, sans une instance de régulation efficace, la liberté des médias ne peut être garantie dans une démocratie.

## La formation en question

### De la formation à la pratique du journalisme

Le métier de journaliste a ses exigences. Les dérives du métier tiennent aussi en effet au comportement des journalistes eux-mêmes quand ils évoluent dans une corporation non assainie, non encadrée et sans garde-fous. Certains ont choisi ce métier par défaut. D'autres souhaitent s'enrichir vite, très vite, à coups de prébendes. D'autres pratiquent le journalisme de surcroît, en plus de bien d'autres activités. D'autres enfin font du journalisme une activité militante.

Profession généreuse et ouverte à tous, le journalisme peut devenir son propre ennemi, avec son lot de dérapages. C'est ce qui arrive lorsque l'ardente obligation de respecter en tout lieu et en tout temps les dispositions minimales de la charte des journalistes devient un vœu pieu. Il faut revenir aux fondamentaux du journalisme et ces fondamentaux s'acquièrent d'abord – mais pas exclusivement – dans les écoles de journalisme.

### De la complexité des sujets à traiter

La concomitance entre la vitesse à laquelle se produisent les événements et la multiplication des sources d'information et des moyens de diffusion conduit nombre de professionnels des médias à se retrouver désarmés devant des situations qu'ils ne sont pas aptes à décrire, à décrypter et à comprendre. Ils sont ainsi dépassés par la réalité dont ils sont censés rendre compte. Cette incapacité à cerner les concepts, à nommer les événements qui se déroulent sous leurs yeux et à décrire les nouvelles formes de menaces peut parfois devenir un accélérateur de crises. Il s'agit là de l'expression la plus parlante du besoin de formation, sans laquelle le métier d'informer devient un acte vain.

L'environnement juridique, politique, social et économique dans lequel évoluent les professionnels des médias en période de crise reste souvent marqué par une grande précarité. Par ailleurs, les journalistes peuvent être volontairement rendus vulnérables, dans l'exercice de leur métier, par des gouvernements qui verrouillent les sources d'informations officielles. L'accès aux sources, y compris celles qui intéressent la population au premier chef, devient limité. L'information devient l'exception et la censure ou l'auto-censure la règle. Ainsi naît une pratique du journalisme qui se nourrit de rumeurs, de propos rapportés dans le désordre, de confidences faites sous le couvert de l'anonymat et de manipulations. C'est en

grande partie à cause de ces dérives que certains États, qui ont pourtant souscrit à tous les engagements internationaux en matière de liberté de presse, ont refusé de « dépenaliser » les délits de presse.

## L'économie et la géographie

### L'ambition et les moyens

Dans nombre de pays francophones du Sud, la part consacrée aux médias dans l'économie du pays est faible, voire insignifiante. Le marché publicitaire, trop fragmenté, souvent mal organisé, reste marqué par l'informel. De petites opportunités commencent à s'ouvrir, entre autres, sur Internet, grâce à des produits publicitaires issus du marché de la téléphonie mobile et de ses dérivés. Mais cela ne suffit pas. Certains États ont mis en place un mécanisme d'aide à la presse mais celui-ci s'avère insuffisant : le montant alloué stagne alors même que le nombre de journaux augmente chaque année. Quant aux médias audiovisuels de service public, ils doivent couvrir la totalité du territoire national, bien qu'ils ne vivent, dans certains pays, que du montant de la redevance prélevée par les pouvoirs publics auprès des citoyens. Celle-ci varie selon les pays mais ne suffit pas à couvrir les dépenses des radios et télévisions publiques. À l'heure de la convergence des médias, le défi, pour l'ensemble des acteurs médiatiques, qu'ils soient étatiques ou privés, est de trouver de nouvelles sources de financement.

Un média sans les moyens de ses ambitions peut devenir dangereux. Ainsi, dans les pays où l'économie des médias est la plus faible, il n'est pas rare qu'un promoteur privé fonde un projet médiatique et finisse par s'en servir comme un moyen de pression ou d'influence. Il en arrive à ignorer l'application de sa convention collective

et fasse travailler ses journalistes en dehors de toute législation.

### De l'utilité de la couverture totale du territoire

Les pays membres de la Francophonie sont souvent composés de sociétés multiculturelles où vivent avec plus ou moins d'harmonie ethnies diverses, communautés, populations autochtones et allochtones. Or, un des marqueurs essentiels de la citoyenneté est l'accès de tous et au même moment à l'information publique. C'est à la lumière de ce principe, simple dans l'absolu mais difficile à mettre en œuvre, qu'il faut mesurer ce que peut coûter, pour un pays donné, de ne pas couvrir son territoire par l'information. L'information, surtout lorsqu'elle est locale, organise la société et établit le lien social. Elle éduque, fait comprendre et crée les conditions du dialogue mutuel. Il est important que les informations utiles en provenance de la capitale puissent être diffusées à l'échelle nationale et partagées par tous. D'ordinaire, ce rôle historiquement dévolu aux médias de service public est aussi, dans les pays bien organisés, partagé par les médias privés.

Les médias locaux, communautaires et associatifs peuvent constituer également des sources d'information alternatives sur des sujets d'intérêt général, pourvu qu'ils bénéficient de relais sur le territoire. Ces médias peuvent permettre de suivre l'évolution d'une communauté ou d'une situation dans des zones en conflit, difficiles d'accès. Or, ces médias situés aux confins des États, donc relativement isolés et hors de tout contrôle des instances de régulation, peuvent être passeurs de paix ou véhicules de conflits.

## Les racines de la crise

### Les médias partisans et le contexte politique

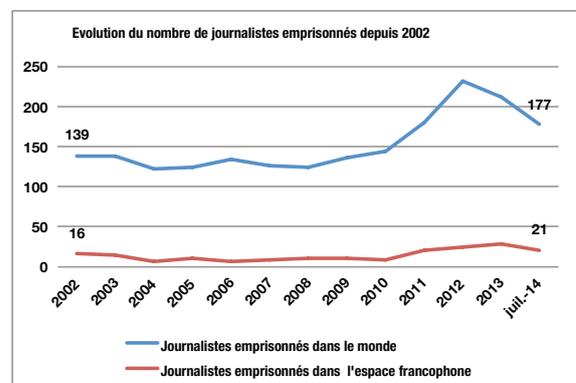
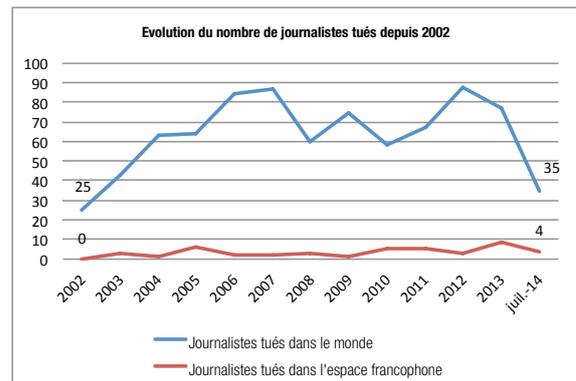
En temps de crise, le contenu médiatique varie beaucoup en fonction de l'indépendance, du rapport au pouvoir politique ou des objectifs poursuivis par les médias. Ces facteurs fluctuent avec le temps et selon les contextes. Il arrive que, lorsque la situation politique est tendue à l'extrême et qu'un conflit éclate, l'information prenne le dessus sur tout le reste.

## En amont de la crise

Souvent, des prémices sont apparues en amont du conflit lorsque des hommes politiques peu scrupuleux ont envahi le paysage médiatique et que des journalistes ont relayé leurs messages. Les dérapages sont souvent l'œuvre de professionnels affirmés qui violent volontairement les règles déontologiques au nom d'une funeste idéologie. En agissant de la sorte, les médias et les journalistes, parce qu'ils sont connus et identifiés, s'exposent dès que la crise se déclenche aux règlements de comptes, mettant ainsi leur propre sécurité en danger.

### LES ATTEINTES À LA LIBERTÉ DES JOURNALISTES

L'insécurité et l'impunité des crimes exercés contre des journalistes sont régulières dans les démocraties fragiles, là où l'État de droit n'est pas respecté ou dans les pays en crise. Les journalistes d'investigation et les reporters de guerre en particulier exercent un métier dangereux. Plusieurs organisations professionnelles, telles que Reporters sans frontières (RSF), le Comité de protection des journalistes (CPJ), la Fédération internationale des journalistes (FIJ), recensent et dénoncent les cas de journalistes menacés, agressés, blessés, ou tués chaque année, afin de sensibiliser la communauté internationale à ce problème. L'OIF se mobilise sur cette question en se référant à l'article 28 de la Déclaration du Sommet de Kinshasa d'octobre 2012 dans lequel les chefs d'État s'engagent à « assurer les conditions d'exercice de cette liberté et une protection effective des journalistes et des autres acteurs de la presse dans l'exercice de leur métier, tant au niveau de la législation, de la protection judiciaire que de la sécurité physique ».



## Du mauvais usage des nouveaux médias et des réseaux sociaux

Les technologies de l'information et de la communication (TIC) ont aussi leur lot de dérives notamment depuis l'arrivée de nouveaux acteurs de l'information, souvent dépourvus de toute formation journalistique, dans l'espace public. À l'instar des journalistes, la catégorie des « journalistes citoyens » rassemble toutes sortes d'individus plus ou moins bien préparés au traitement de l'information. Certains d'entre eux

– grâce aux infinies possibilités offertes par les réseaux sociaux, le téléphone portable et autres supports connectés – filment, commentent, jugent et décrivent « leur réalité » des conflits, sans aucun recul et sans aucune garantie pour recouper, corriger ou valider leur récit. Refusant toute critique venant des professionnels des médias, ces férus de réseaux sociaux peuvent se transformer en de réels déstabilisateurs des sociétés ou, *a contrario*, de puissants vecteurs de paix, à condition de savoir utiliser à bon escient les avancées technologiques et de respecter – sans les outrepasser – les principes de liberté d'expression.

## ACTEURS DE PAIX

### La formation comme solution

#### De l'utilité d'une bonne formation

Dans le monde francophone, où l'on a longtemps pensé que la formation à la déontologie n'était pas essentielle à l'apprentissage du métier, cette évidence s'impose désormais. Cette culture, qui s'est d'abord répandue dans les universités canadiennes, s'est imposée en Europe, puis en Afrique et en Asie.

Mais la déontologie n'est rien sans la connaissance. C'est pourquoi, pour que les médias soient mieux à même de couvrir des crises, il faut agir sur la formation de base, en y intégrant des modules d'enseignement spécifiques.

La formation au journalisme est devenue accessible à un plus grand nombre. Il existe moins d'arguments de nature économique et/ou de critères de ségrégation sociale que par le passé : l'apprentissage du journalisme s'est largement démocratisé. De nombreux modules d'apprentissage en ligne permettent, depuis quelques années, à ceux qui n'ont pas accès aux formations in situ d'acquérir la connaissance. Les écoles de journalisme proposent des

formations à la fois théoriques et pratiques qui placent les futurs professionnels dans des situations proches de la réalité. À l'écoute de l'évolution du monde, ces centres développent, par exemple, de nouvelles approches pédagogiques autour des techniques du web ou des modules sur la couverture des conflits ou des crises.

À travers la formation, les apprentis journalistes prennent conscience qu'ils ne sont pas des citoyens ordinaires. Ils mesurent les possibilités et les limites à la « liberté d'informer », surtout si celle-ci doit mettre en péril l'unité nationale. Ils doivent établir leur propre boussole interne, et, en adéquation avec la ligne éditoriale de leur média, établir leurs propres normes de déontologie dans le traitement des questions délicates, agir avec neutralité, éviter d'être manipulés, bref, savoir appliquer ce que Hubert Beuve-Méry, fondateur du journal français *Le Monde*, appelait une pratique du journalisme basée sur « *le contact et la distance* ».

#### La prévention des conflits

Les questions environnementales, les ressources énergétiques, mais aussi le terrorisme et les crises politiques de plus en plus complexes occupent aujourd'hui une place à part entière dans les médias. En traitant ces sujets, les journalistes contribuent à la prévention

des crises, suscitent le débat et alimentent la réflexion de manière équilibrée sur des problèmes très complexes.

Dans les pays où l'accès à l'information publique est garanti, où le journaliste jouit d'une entière liberté, les médias jouent un rôle de « vigie ». Ils contrôlent le travail effectué par les institutions.

La prévention se fait donc à différents niveaux. Ainsi, un fait divers bien rapporté, sans manipulation, permettra de mieux comprendre une situation donnée. Un média qui prévient est aussi un média qui éduque.

## Des instruments pour forger la paix

### La régulation et l'autorégulation : des actes fondateurs de paix

La recherche de la paix basée sur le pluralisme des opinions, la diversité des programmes et l'éducation du public est au cœur de l'activité de la régulation. Cette mission s'exerce à travers le suivi et l'analyse des médias (*monitoring*) et un dialogue permanent avec ces derniers. Dans un autre registre, les organes de régulation et d'autorégulation peuvent contraindre les médias à mettre l'accent sur les droits de l'Homme, sur la représentation et le traitement de certaines catégories sociales comme les jeunes ou les femmes, ou encore veiller à protéger certaines populations en éliminant tout discours de haine.

Les organes d'autorégulation, s'agissant d'éthique et de déontologie, ont un rôle crucial à jouer. Car même si ces valeurs sont d'abord l'affaire des journalistes eux-mêmes, les tribunaux des pairs constituent des garanties complémentaires au bon fonctionnement du secteur médiatique. Il peut s'agir d'organes d'autorégulation, d'observatoires, de conseils de presse, ou encore de médiateurs – concept davantage utilisé dans le monde anglo-saxon.

En agissant ainsi, les professionnels des médias s'engagent à fournir une information de qualité aux populations tout en préservant leur indépendance.

À titre d'exemple, la Haute Autorité de l'information et de la communication audiovisuelle (Haica) en Tunisie exige, depuis mars 2013, que tous les médias privés se dotent d'un médiateur.

Lors de l'élection présidentielle de 2010 en Guinée-Conakry, la Maison de la presse a joué un rôle clé dans la pacification du dialogue et du débat public en s'ouvrant aux représentants de tous les partis politiques en campagne, des acteurs du processus électoral et des journalistes. Elle a ainsi largement contribué au déroulement relativement apaisé du scrutin.

### Vers de nouveaux rapports entre journalistes et forces de sécurité et de défense ?

Les enjeux qui parcourent le monde sont devenus complexes. Les acteurs aujourd'hui disposent de leurs propres moyens de communication. Entre professionnels des médias et forces de sécurité et de défense, il y a deux mondes, deux modes de fonctionnement et finalement deux logiques qui s'affrontent depuis toujours : celle du secret contre celle de la diffusion de l'information à grande échelle. Ce sont aussi deux temps qui s'affrontent : celui de l'action sur le terrain du conflit – qui peut être relativement long – contre celui de la publication, qui est de plus en plus instantané grâce aux nouveaux équipements ainsi qu'aux TIC. C'est de l'écart entre ces deux temps que naissent toutes les incompréhensions. Les armées estiment par exemple que, en révélant le nombre et l'identité des militaires tués au combat, le journaliste démobilise les troupes engagées sur le front de guerre. Le journaliste estime, lui, qu'il doit la vérité au « peuple ». Le gouvernement explique que, en dévoilant l'identité des otages, le journaliste offre une tribune aux ravisseurs, fait monter les enchères, compromet les négociations et, en

définitive, met en danger la vie des personnes enlevées.

Pour obtenir la paix, il faut se parler. Mais ce dialogue nécessite une connaissance mutuelle des codes, des limites de chaque acteur et du contexte dans lequel se déroule le conflit.

Depuis plusieurs années, les armées de l'espace francophone n'attendent plus que les événements se produisent pour s'exprimer. En Afrique, elles se sont toutes dotées d'une direction de la communication. Les journalistes peuvent trouver dans ces structures une bonne source d'informations, si toutefois celles-ci ne se transforment pas en outils d'instrumentalisation, de censure, de propagande ou de ce qu'Albert Londres, père du journalisme d'investigation en France, appelait lors de la guerre de 1914-1918, le « *bourrage de crâne* ».

## La gestion quotidienne de la crise

### En temps de crise

Toutes les précautions du monde ne pourront jamais empêcher une crise d'éclater. C'est pourquoi, lorsqu'elle advient, tous les acteurs doivent agir en même temps. Toute information diffusée, parce qu'elle devient sensible, doit être sélectionnée, vérifiée, recoupée et datée. À travers l'utilisation des réseaux sociaux ou des systèmes d'alerte précoce, des appels au désarmement peuvent être relayés. Des chaînes humanitaires, mais aussi des circuits de communication entre populations déplacées (géolocalisation) peuvent être initiés. Certains acteurs qui contribuent à traiter l'information sur le web, les blogueurs, de simples citoyens, des médias traditionnels... peuvent entrer en action. Le rôle, parfois critiqué, du « journaliste citoyen », à la fois émetteur et récepteur, devient alors crucial.

Les médias privés et surtout les médias publics doivent être en première ligne. Le rôle des médias audiovisuels publics qui couvrent la totalité du territoire devient alors essentiel. Ces derniers doivent se mettre au service exclusif de la population et rester neutres.

Le journaliste, facteur de paix, est incontournable dans cette situation. Il est vrai qu'il devient particulièrement exposé en investiguant, en donnant la parole à ceux qui en sont privés et/ou aux protagonistes. C'est souvent le cas de journalistes emprisonnés ou tués dans l'exercice de leur métier, largement soutenus, comme il se doit, par la communauté internationale.

### Après la crise : quelques bons exemples

Les médias ont un rôle essentiel dans la (re)-construction de l'espace public une fois que les guerres civiles et les crises politiques sont passées. Ils assument une responsabilité importante dans le processus démocratique en rendant possible et effective une bonne régulation de l'espace public. Sans ce dernier, il n'y a pas de circulation d'information pluraliste, diversifiée, libre, ni de participation citoyenne au débat d'idées ou au débat public.

Il est fréquent qu'après une crise le paysage médiatique d'un pays se retrouve totalement sinistré. En Haïti, à la suite du séisme qui a dévasté l'île en 2010, en République centrafricaine, après la crise de mars 2013, les locaux et équipements de certains médias ont été saccagés et pillés, les journalistes menacés, certains contraints de fuir, les réseaux de diffusion détruits ou endommagés, etc. En de pareilles circonstances, l'urgence, pour les médias, est de retrouver une certaine sérénité, de se reconstruire et de reprendre le travail de production de l'information. Sans cette condition, les médias ne sont pas en mesure d'accompagner de manière effective le processus de paix. C'est pourquoi la communauté internationale, en partenariat avec des organisations locales, a initié, depuis

quelques années, le concept de médias dédiés à la paix et aux droits de l'Homme. C'est le cas de nombreuses stations de radio connues aujourd'hui à travers le monde.

La Fondation Hironnelle, ONG suisse qui a déjà reçu le soutien de l'OIF, s'est spécialisée dans la création et le développement de « médias de la paix » professionnels et durables dans des zones de guerre, des situations de crise ou de post-conflit. Telle Radio Okapi, lancée en 2002 en partenariat avec la Mission de maintien de la paix des Nations unies en République démocratique du Congo, dont l'objectif est de contribuer au dialogue national en recréant le lien entre les citoyens.

D'autres médias sont spécifiquement dédiés au respect des droits de l'Homme. Du Congo-Brazzaville au Sénégal, ils ont une vocation et une mission qui en font de véritables outils pour la démocratie.

Enfin, ces médias de la paix et des droits de l'Homme consacrent une place importante aux citoyens en leur donnant la parole directement ou indirectement. Les populations ont ainsi les moyens de donner leur point de vue sur des questions aussi importantes que les institutions, les réformes, etc.

## CONCLUSIONS

Les conflits font partie intégrante de notre histoire et l'enjeu du futur est de conjuguer, de manière pérenne et positive, médias et résolution des conflits. Un paradigme nouveau est en passe de s'imposer à tous les acteurs nationaux et internationaux, publics comme privés : celui de journalisme de paix. Nous avons vu comment des ONG se sont approprié le concept, l'ont contextualisé et l'ont imposé avec plus ou moins de réussite dans certains pays. C'est cette voie-là qu'ont empruntée nombre d'acteurs internationaux dans cette poudrière qu'était devenue l'Afrique des Grands Lacs durant la décennie précédente. La Fondation Hironnelle à travers Radio Okapi et Radio Ndeke Luka, les ONG américaine Search for Common Ground ou française Syfia international et l'Institut Panos ont ouvert des voies alternatives dans l'approche des médias face aux conflits. La solution ne doit pas venir que de l'extérieur. Les paysages médiatiques francophones détiennent, aussi, les clés de leur développement. Aux médias « conflictogènes », il faut opposer les médias de la paix, nécessaires au bon fonctionnement de la démocratie.

L'OIF, elle, joue sa partition depuis près de deux décennies, en consacrant une partie de son activité à la vie des médias dans l'espace francophone. Depuis 2010, elle a su donner aux médias, en tant qu'acteurs de paix, toute leur place dans les processus de stabilisation des sociétés. La faiblesse de la réflexion universitaire sur les causes des conflits dans l'espace francophone a contribué à éloigner les journalistes et les polémologues. Pourtant, il faudra approfondir la réflexion et l'exploration de nouvelles idées sur le rôle des médias dans la résolution des conflits.

Sur la base de ces éléments, la principale recommandation serait d'agir, au niveau :

- des médias (environnement juridique et financier) ;
- des États (institutions, gouvernements, forces de sécurité et de défense) ;
- des organisations internationales et OING (coopération et aide accrue aux médias en temps de paix comme en temps de conflit).

# Annexes



## LISTE DES RÉSEAUX INSTITUTIONNELS DE LA FRANCOPHONIE

- Association africaine des hautes juridictions francophones – AAHJF  
[www.aahjf.org](http://www.aahjf.org)
- Association des cours constitutionnelles ayant en partage l'usage du français – ACCPUF  
[www.accpuf.org](http://www.accpuf.org)
- Association francophone des Autorités de protection des données personnelles – AFAPDP  
[www.afapdp.org](http://www.afapdp.org)
- Association francophone des commissions nationales de promotion et de protection des droits de l'Homme – AFCNDH  
[www.afcndh.org](http://www.afcndh.org)
- Association des hautes juridictions de cassation des pays ayant en partage l'usage du français – AHJUCAF  
[www.ahjucaf.org](http://www.ahjucaf.org)
- Association internationale des procureurs et poursuivants francophones – AIPPF  
[www.aippf.org](http://www.aippf.org)
- Association des institutions supérieures de contrôle ayant en commun l'usage du français – AISCCUF  
[www.aisccuf.org](http://www.aisccuf.org)
- Association du notariat francophone – ANF  
[www.notariat-francophone.org](http://www.notariat-francophone.org)
- Association des ombudsmans et médiateurs de la Francophonie – AOMF  
[www.aomf-ombudsmans-francophonie.org](http://www.aomf-ombudsmans-francophonie.org)
- Conférence internationale des barreaux de tradition juridique commune – CIB  
[www.cib-avocats.org](http://www.cib-avocats.org)
- Réseau des compétences électorales francophones – RECEF  
<http://recef.org/>
- Réseau francophone de diffusion du droit – RF2D  
[www.rf2d.org](http://www.rf2d.org)
- Réseau francophone des régulateurs des médias – REFRAM  
[www.refram.org](http://www.refram.org)
- Réseau international francophone de formation policière – FRANCOPOL  
[www.francopol.org](http://www.francopol.org)
- Union des conseils économiques et sociaux et institutions similaires des États et gouvernements membres de la Francophonie – UCESIF

## SIGLES ET ABRÉVIATIONS

ACCPUF :	Association des cours constitutionnelles ayant en partage l'usage du français
ADF :	Alliance pour la démocratie et la Fédération
AFAPDP :	Association francophone des autorités de protection des données personnelles
AHJUCAF :	Association des hautes juridictions de cassation francophones
AIPPF :	Association internationale des procureurs et poursuivants francophones
ANF :	Association du notariat francophone
APT :	Association pour la Prévention de la Torture
AQMI :	Al-Qaïda au Maghreb Islamique
CCT :	Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumain ou dégradants
CDH :	Conseil des droits de l'homme
CDP :	Congrès pour la démocratie et le progrès
CEDEAO :	Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest
CEEAC :	Communauté économique des États de l'Afrique centrale
CENA :	Commissions électorales autonomes ou indépendantes
CENI :	Commission électorale nationale indépendante
CIB :	Conférence internationale des barreaux de tradition juridique commune
CIC :	Comité international de coordination des institutions nationales pour la promotion et la protection des droits de l'Homme
CNDH :	Commission nationale des droits de l'Homme
CNDP :	Congrès national pour la défense du peuple (RDC)
CNRI :	Commission nationale de réforme des institutions
CNTP :	Commission nationale suisse de prévention de la torture
CPI :	Cour pénale internationale
CPJ :	Comité de protection des journalistes
CPTÉ :	Comité pour la prévention de la torture en Europe
CSFA :	Conseil suprême des forces armées
CSM :	Conseil supérieur de la magistrature
DDHDP :	Direction de la paix, de la démocratie et des droits de l'Homme
EPU :	Examen périodique universel
FIACAT :	Fédération internationale de l'Action des chrétiens pour l'abolition de la torture
FIDH :	Fédération internationale des ligues des droits de l'Homme
FIJ :	Fédération internationale des journalistes
FPI :	Front populaire ivoirien
FRTDH :	Réseau forum radio-télévision des droits de l'Homme

GSPC :	Groupe salafiste pour la prédication et le combat
HACA :	Haute Autorité de la communication audiovisuelle (Maroc)
HAICA :	Haute Autorité de l'information de la communication audiovisuelle (Tunisie)
HCDH :	Haut-Commissariat des Nations unies aux droits de l'Homme
INDH :	Institutions nationales des droits de l'Homme
LEPI :	Liste électorale permanente informatisée
MNP :	Mécanismes nationaux de prévention de la torture
OGE :	Organe de gestion des élections
OIF :	Organisation internationale de la Francophonie
OLPED :	Observatoire de la liberté de la presse, de l'éthique et de la déontologie
ONG :	Organisation non gouvernementale
OPCAT :	Protocole facultatif à la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants
OSCE :	Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe
PDCI :	Parti démocratique de la côte d'Ivoire
PJD :	Parti de la justice et du développement
PLJ :	Parti de la liberté et de la justice
RDA :	Rassemblement démocratique africain
RDC :	République démocratique du Congo
RDR :	Rassemblement des républicains de Côte d'Ivoire
RECEF :	Réseau des compétences électorales francophones
REFRAM :	Réseau des régulateurs des médias francophones
RFCSM :	Réseau francophone des Conseils supérieurs de la magistrature
RFI :	Radio France Internationale
RSF :	Reporters sans frontières
RSS :	Réforme des systèmes de sécurité
SPT :	Sous-comité pour la prévention de la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants du Comité contre la torture
TIC :	Technologies de l'information et de la communication
TJVR :	Transition, justice, vérité et réconciliation
UNESCO :	Organisation des Nations unies pour l'éducation, la science et la culture
UPC :	Union pour le progrès



# REMERCIEMENTS

L'élaboration du 6<sup>e</sup> *Rapport sur l'état des pratiques de la démocratie, des droits et des libertés dans l'espace francophone* a suscité, comme lors des précédentes éditions, une mobilisation de l'ensemble de l'équipe de la Direction de la paix, de la démocratie et des droits de l'Homme (DDHDP), ainsi que des partenaires, personnalités et experts.

Je remercie tous ceux qui ont bien voulu contribuer à la réalisation de ce rapport qui témoigne à la fois des efforts de la Francophonie et ceux des États et gouvernements au service des engagements souscrits dans le cadre des Déclarations de Bamako et de Saint-Boniface, en faveur de l'État de droit, de la démocratie, des droits de l'Homme, et, partant, de la paix et du développement, mais aussi de la prévention, par l'alerte précoce, comme du règlement des crises et des conflits.

Ces remerciements s'adressent tout d'abord à l'équipe de la DDHDP, notamment : Martine Anstett et Georges Nakseu-Nguefang, sous-directeurs ; Niagalé Bagayoko, Michel Carrié, Amadou Diallo, Tidiane Dioh, Catherine François, Lauren Gimenez, Nora Ghelim, Julie Godignon, Boubacar Issa Abdourhamane, Zahra Kamil, Saïdou Kane, Lazare Ki-Zerbo, Delphine Couveinhes Matsumoto, Alassane Ndiaye, Caroline Nokerman, Salvatore Sagues, Cyrille Zogo Ondo, tous spécialistes de programmes à la DDHDP ; avec le soutien de Solène Paloma, vacataire à la DDHDP et l'appui de Nathalie Rostini, chargée des publications à la Direction de la communication et des partenariats.

Ils vont également aux auteurs des contributions thématiques qui ont permis d'approfondir la perception des enjeux et, parfois, d'ouvrir de nouveaux champs de réflexion. Il s'agit notamment des professeurs Babacar Kanté et Joseph Maïla.

Christophe GUILHOU  
Directeur de la paix, de la démocratie  
et des droits de l'Homme

# TABLE DES MATIÈRES

AVANT-PROPOS	5
<b>1. La prévention des crises et des conflits</b>	<b>9</b>
Inscription de la prévention des crises et des conflits dans l'agenda international	11
Au sein de la Francophonie	11
Au sein des autres organisations internationales	12
Typologie des menaces pour la paix et pour la sécurité	13
La persistance des menaces classiques	13
Les nouvelles formes de menaces	15
Les menaces liées aux revendications identitaires, territoriales et économiques	17
Les menaces inhérentes aux mutations des sociétés	18
Conclusions	20
<b>2. Les dynamiques constitutionnelles dans l'espace francophone</b>	<b>23</b>
Les changements constitutionnels récents	25
L'élaboration de nouvelles constitutions	25
Les révisions constitutionnelles	26
Les développements enregistrés : défis et pratiques utiles	34
Les principes de l'inclusivité et du consensus	34
Conclusions	39
<b>3. Les élections dans les processus de sortie de crise et de transition</b>	<b>41</b>
Les élections : une étape clé du processus de transition	43
Des enjeux plus politiques que techniques	45
Le défi de la fin de transition et le risque d'une transition sans fin	46
Le manque de confiance vis-à-vis de la fiabilité et de la sécurité du fichier électoral	47
Le financement des élections	49
Le choix du moment des élections	50
Les obstacles d'ordre politico-institutionnel	50
La consolidation des acquis électoraux	52
La consolidation de l'état civil en faveur des listes électorales	52
L'inscription des dépenses électorales dans le budget national	53
Le renforcement des capacités des acteurs	54
La rationalisation du cadre institutionnel et normatif	54
Conclusions	56

<b>4. Droits de l'Homme : acquis et défis</b>	<b>57</b>
L'EPU : un mécanisme novateur	59
Un examen cyclique et global	59
La pérennité du mécanisme : les défis à relever	61
L'heure de vérité	62
Les INDH : une interface de dialogue	63
L'implication croissante des INDH	63
Le défi de l'indépendance	65
Les MNP : nouveaux acteurs institutionnels légitimes	67
Évolution de la situation dans l'espace francophone	68
Le défi de l'indépendance et de l'efficacité	69
La coopération internationale en matière de prévention de la torture	70
Conclusions	71
<b>5. Vers une justice indépendante</b>	<b>73</b>
État des lieux	75
Le contexte francophone	75
Les obligations des États en matière d'indépendance de la justice	76
La justice dans les États en transition démocratique	77
Défis	78
L'accès à la justice	78
L'impartialité	78
L'efficacité	78
Les États généraux de la justice	79
La stratégie nationale	79
La magistrature	80
Cadre et modalités d'intervention de la Francophonie	82
Le cadre normatif	82
L'action multilatérale francophone	83
Les actions sectorielles	84
Conclusions	87
<b>6. Les médias, acteurs de paix ou facteurs de déstabilisation</b>	<b>91</b>
Facteurs de déstabilisation	93
L'environnement juridique et économique	93
La formation en question	94
L'économie et la géographie	95
Les racines de la crise	96
Acteurs de paix	98
La formation comme solution	98
Des instruments pour forger la paix	99
La gestion quotidienne de la crise	100
Conclusions	102
<b>Annexes</b>	<b>103</b>

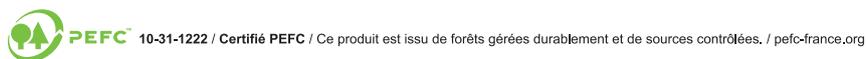
Ce rapport a été réalisé sous la direction de Christophe Guilhou  
Directeur de la paix, de la démocratie et des droits de l'Homme

Avec la collaboration de l'ensemble de la Direction

Édité par la Direction de la communication et des partenariats

Maquette et révision : Les Cinquante

Ce document participe à la protection de l'environnement.



© Organisation internationale de la Francophonie, Paris, octobre 2014  
Tous droits réservés  
ISBN 978-92-9028-394-2

*Imprimé en France par STIPA*



**ORGANISATION INTERNATIONALE  
DE LA FRANCOPHONIE**

19-21, AVENUE BOSQUET, 75007 PARIS (FRANCE)  
TÉLÉPHONE : + (33) 1 44 37 33 00  
[www.francophonie.org](http://www.francophonie.org)  
<http://democratie.francophonie.org>

