

DIRECTION DES AFFAIRES POLITIQUES
ET DE LA GOUVERNANCE DÉMOCRATIQUE

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

Les processus démocratiques
dans l'espace francophone

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

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

Sommaire

PRÉFACE	7
SYNTHÈSE	10
INTRODUCTION	15
Le contexte et le texte de la Déclaration de Bamako	16
L'évolution de la démocratie et de l'État de droit dans l'espace francophone depuis l'adoption de la Déclaration de Bamako	17
1. ESQUISSE DE BILAN, 22 ANS APRÈS « BAMAKO »	19
La consolidation de l'État de droit : des évolutions contrastées	20
L'enracinement par le renouveau des processus constitutifs	20
Des révisions constitutionnelles non consensuelles qui mettent en danger la stabilité des institutions	21
Des acquis et garanties protégés par des institutions renforcées	21
Une démocratie plus affirmée	22
Des élections libres, fiables et transparentes	23
La sécurisation des cadres électoraux	23
La fiabilisation des élections	24
Les médias dans les processus électoraux	24
Une vie politique enrichie et la promotion du plein respect des droits de l'Homme	25
Le dialogue et l'inclusion sociale au service d'une vie politique apaisée	25
L'affirmation du rôle de la société civile	26
La consolidation de l'état civil dans l'espace francophone	26
L'enjeu de la participation des femmes et des jeunes	27
L'apport et les défis de la régulation médiatique	28
La participation citoyenne aux processus démocratiques	29
Droits civils et politiques et droits économiques, sociaux et culturels : des pratiques ambivalentes	29

Une action soutenue de prévention des crises et des conflits	32
L'esprit du mécanisme de prévention de l'OIF	32
La mise en œuvre du mécanisme de prévention de l'OIF	33
2. DES TENDANCES ET DES NOUVEAUX DÉFIS PRÉOCCUPANTS	34
Menaces sur l'État de droit et le respect des droits de l'Homme	35
Les altérations constitutionnelles	35
Les défis posés aux droits de l'Homme	36
Un jeu démocratique perturbé	39
Élections et remise en cause des cadres démocratiques	39
La fragilisation des cadres démocratiques par la désinformation	40
Des tensions politiques plus fréquentes	41
Les contestations populaires	41
Le relais par les réseaux sociaux	41
La montée de défis sécuritaires	42
Les menaces strictement sécuritaires	42
Les changements climatiques et la crise sanitaire	43
3. PERSPECTIVES ET RECOMMANDATIONS	45
Sur un plan sectoriel	46
Dans le champ de la consolidation de l'État de droit	46
Dans le champ des élections libres, fiables et transparentes	46
Dans le champ de la vie politique apaisée	47
Dans le champ de la promotion d'une culture démocratique intériorisée et du plein respect des droits de l'Homme	47
Sur un plan général	48
En soutien à la mise en œuvre du Chapitre 5	48
En soutien à la mise en œuvre de la Déclaration de Bamako	48

PRÉFACE



Le 3 novembre 2000, les ministres et Chefs de délégations des États et gouvernements des pays ayant le français en partage adoptaient la Déclaration de Bamako lors du « Symposium international sur le bilan des pratiques de la démocratie, des droits et des libertés dans l'espace francophone ».

Vingt-deux ans après, à la veille du Sommet qui réunira à Djerba (Tunisie), les 19 et 20 novembre 2022, les Chefs d'État et de gouvernement des pays membres de la Francophonie, il semblait utile et pertinent de dresser un bilan de la mise en œuvre de ce texte politique et normatif de référence.

De nombreux défis voient le jour, auxquels les pays n'étaient pas nécessairement préparés. Le bouleversement des grands équilibres géopolitiques et la remise en cause du multilatéralisme, la résurgence des nationalismes, la récurrence des atteintes à la démocratie et aux droits de l'Homme, la prolifération des menaces sécuritaires, les enjeux climatiques et migratoires, et les crises économiques et sanitaires, en particulier, celle de la pandémie de Covid-19, composent un contexte international en pleine mutation qui rend plus que jamais nécessaire l'accompagnement de nos États et gouvernements membres fondé sur la Déclaration de Bamako.

Ainsi, ce rapport décrypte les principales tendances observées et les forces positives à

l'œuvre dans l'espace francophone, tout en identifiant les écueils, voire les échecs. Il propose une analyse objective, pratique et pragmatique des bouleversements en cours et en tire des enseignements qui pourront contribuer à la construction de la Francophonie de l'avenir. Les quatre grands engagements de la Déclaration de Bamako en matière de consolidation de l'État de droit, d'affirmation de la démocratie, de vie politique apaisée et de plein respect des droits de l'Homme y sont passés en revue. L'action de prévention soutenue des crises et des conflits menée par l'Organisation internationale de la Francophonie (OIF) y est également présentée.

Depuis le début de mon mandat, j'ai souhaité orienter cette action dans le sens du dialogue et de la médiation, sans perdre de vue le Chapitre 5 de la Déclaration de Bamako, qui prévoit un dispositif et des mécanismes de réaction face à certaines situations.

Chacun des quatre grands piliers de la Déclaration de Bamako est confronté à des menaces, récurrentes ou nouvelles, et, de ce fait, constitue un domaine d'attention prioritaire pour l'Organisation. Dans plusieurs de nos États, le jeu démocratique est perturbé par des révisions constitutionnelles contestées, des changements anticonstitutionnels de gouvernement, une gouvernance défailante ou les conséquences dévastatrices de la corruption. Ces atteintes font bien souvent écho à la fragilisation des cadres

électorales et à l'effet déstabilisateur de la désinformation. Elles conduisent inévitablement à des tensions politiques, avec des contestations populaires, amplement relayées par les réseaux sociaux. Elles entraînent une défiance des citoyens envers leurs dirigeants, qui gagne de plus en plus de pays. Elles heurtent de plein fouet les droits de l'Homme. C'est plus largement la sécurité humaine, dans son ensemble, qui est aujourd'hui questionnée. Anticipant certainement ces évolutions, la Francophonie avait adopté, en mai 2006, la Déclaration de Saint-Boniface, portant sur la prévention des conflits et la sécurité humaine, qui est plus que jamais d'actualité.

Ce bilan des vingt-deux ans de la Déclaration de Bamako dessine les contours de la Francophonie politique de demain, forte de ses acteurs engagés et de ses démarches innovantes, attentive à la diversité des contextes et des situations. Ces menaces ne sont pas insurmontables, loin de là. J'ai déjà eu l'occasion d'écrire que « Penser le monde d'après, c'est aussi repenser des politiques et stratégies nationales dont la crise [de la Covid-19] a révélé les limites ». C'est parce que je crois en ce monde meilleur que je suis très engagée dans de nombreuses actions de plaidoyer, menées à partir d'une écoute attentive des besoins et de l'adaptation aux réalités du terrain.

Au nom de la solidarité, cette valeur si profondément ancrée dans notre espace, la Francophonie de l'avenir doit être une Francophonie engagée.

Engagée aux côtés des femmes, notamment à travers la mise en œuvre de la Stratégie pour l'égalité entre les femmes et les hommes, avec une priorité accordée à l'éducation des filles et à l'autonomisation économique des femmes.

Engagée pour l'accès à la santé et la couverture vaccinale universelle, face à une crise sanitaire qui a accru les inégalités mondiales, aggravé la fracture nord-sud et montré que la sécurité est indissociable d'un droit à la santé pour tous.

Engagée aussi dans la lutte contre les changements climatiques, qui sont également de puissants facteurs d'insécurité sanitaire, alimen-

taire, humanitaire – en termes de migrations, notamment – et économique, et donc politique. Mais ces initiatives ne pourront être portées sans une attention majeure à la jeunesse.

L'espace francophone est jeune. Dans beaucoup de nos pays, la jeunesse représente plus de 70 % de la population. C'est à la fois un espoir et un défi. De plus en plus, les jeunes s'engagent dans les organisations, les associations et les mouvements alternatifs. La grande consultation de la Jeunesse que j'ai voulu mener en 2020 est éloquentes à bien des égards : le partage de la langue française, la volonté de vivre ensemble dans un espace de valeurs et l'aspiration à une société plus inclusive sont autant de marqueurs de l'attachement des jeunes à la communauté francophone, dont ils attendent qu'elle les aide à relever les défis majeurs de l'emploi, de l'éducation et de l'environnement.

La Stratégie Jeunesse de la Francophonie accompagne cet élan, notamment en déployant un plaidoyer politique avec et pour les jeunes dans les enceintes nationales, régionales, internationales, parlementaires et de la société civile.

C'est cette vision, inspirée de la jeunesse francophone, actrice des changements, et au cœur d'un développement humain et durable, que je porterai au XVIII^e Sommet de la Francophonie, à Djerba, qui aura pour thème : « Connectivité dans la diversité : le numérique vecteur de développement et de solidarité dans l'espace francophone ». L'enjeu est bien celui de l'édification d'une société francophone de l'information ouverte, transparente, inclusive et démocratique qui favorise la diversité culturelle et le multilinguisme.

Dans la mise en œuvre de la Déclaration de Bamako, comme dans tous les autres domaines, l'OIF se veut une organisation dynamique et agile, dotée d'une capacité d'anticipation des enjeux et des transformations des sociétés. Ce rapport sur l'état des pratiques de la démocratie, des droits et des libertés souhaite y contribuer.

Louise MUSHIKIWABO
Secrétaire générale de la Francophonie

SYNTHÈSE

LES DÉFIS PERSISTANTS DE LA MISE EN ŒUVRE DE LA DÉCLARATION DE BAMAKO VINGT-DEUX ANS APRÈS

La Déclaration de Bamako, adoptée par les États et gouvernements membres de la Francophonie le 3 novembre 2000, est le cadre d'action concerté de référence destiné, aux termes des engagements souscrits au Chapitre 4, à promouvoir la démocratie ainsi que l'État de droit, et à faire progresser les valeurs de la Francophonie politique dans l'espace francophone. La poursuite de cet ambitieux objectif a suivi un long cheminement d'approfondissement de la dimension politique de la Francophonie. La Déclaration de Bamako s'inscrit ainsi dans une perspective universelle en se donnant pour fil directeur d'identifier les pratiques positives acceptées et acceptables dans l'espace francophone, de les recenser et d'élaborer des cadres de référence communs susceptibles d'être mis en valeur dans les contextes politiques et socioculturels aussi diversifiés que ceux qui composent la Francophonie. Ce cadre d'action en temps de paix et de crise est soutenu, dans le Chapitre 5, par un mécanisme de suivi incitatif contribuant à mettre en lumière les ambitions propres d'un ensemble politique riche de ses différences.

La Déclaration de Bamako, complétée par la Déclaration de Saint-Boniface (2006) sur la sécurité humaine, témoigne de la volonté constante de la Francophonie de faire progresser la mise en œuvre des principes démocratiques et des droits de l'Homme dans son espace. Elle place l'État de droit au rang d'exigence fondamentale, faisant du libre exercice des droits de l'Homme et des libertés le cœur de son dispositif.

La Déclaration de Bamako dessine les contours d'une démocratie plutôt ouverte, pluraliste et inclusive, dans laquelle la culture du dialogue et de la concertation, ainsi que la solidarité sont au service d'une vie politique et institutionnelle apaisée. C'est bien là tout l'enjeu, et aussi l'actualité de ces vingt-deux dernières années, à travers la construction de la culture démocratique et l'intériorisation des droits de l'Homme dans un contexte de défis multisectoriels et de menaces inédites (sanitaires, sécuritaires, climatiques, etc.) auxquels les pays doivent faire face.

SUCCÈS ET DÉFIS DE L'APPLICATION DE LA DÉCLARATION DE BAMAKO

SUCCÈS

La force de la Déclaration de Bamako est d'avoir permis la définition d'un cadre normatif et politique qui a contribué à de nombreux acquis. En effet, la démocratie s'incarne désormais dans l'espace francophone à travers plusieurs marqueurs : la tenue d'élections à intervalles réguliers comme moyen de dévolution du pouvoir ; un savoir-faire de plus en plus maîtrisé dans l'organisation des processus électoraux ; la mise en place généralisée d'institutions de l'État de droit (commissions électorales, cours constitutionnelles, commissions nationales des droits de l'Homme, autorités de régulation, etc.) ; le renforcement du rôle de la société civile dans la vie démocratique ; le soutien aux transitions et la prévention des conflits grâce au mécanisme d'alerte précoce ; les avancées dans la lutte contre l'impunité grâce à l'adhésion progressive aux mécanismes de la justice internationale et à la mise en œuvre des processus de justice, vérité et réconciliation.

Dans le champ de la consolidation de l'État de droit, on assiste d'abord à un mouvement accru d'ouverture des constitutions aux droits et libertés fondamentales sous l'effet de nombreux processus d'élaboration de nouvelles constitutions, en dépit du fait que ces processus peuvent aussi être source d'instabilités potentielles ; celles-ci pouvant résulter d'alternances politiques au pouvoir, ou incarner l'aboutissement d'un processus de transition ou de sortie d'un conflit armé ayant entraîné la suspension de l'ordre constitutionnel existant. L'observation de l'espace francophone, ces vingt-deux dernières années, montre aussi une tendance au renforcement des institutions de protection des acquis et des garanties structurelles de l'État de droit. Au premier rang figurent les juridictions constitutionnelles, dont les missions constamment accrues les placent au cœur du débat politique et soumettent, de fait, leur indépendance statutaire à de nombreuses tensions, notamment liées à la distance au pouvoir, aux médias ou à la société civile.

Parallèlement, la coopération juridique et judiciaire de l'OIF depuis 1989 a permis d'accompagner le renforcement des institutions judiciaires. Sur le plan non judiciaire, le principal acquis réside dans le déploiement, dans la plupart des États, d'autorités supérieures, de contrôle, de régulation et de médiation (ombudsman, autorités de protection des données personnelles, etc.). Sur le plan de la régulation politique, le constat positif est celui des efforts consentis pour tendre à la revalorisation des institutions parlementaires.

Du point de vue de l'enracinement et de la consolidation des acquis de la démocratie, des progrès ont été réalisés dans l'espace francophone. Les États s'efforcent d'asseoir les élections sur des bases démocratiques stables et fiables, sous le contrôle d'organes de gestion ou de régulation, de mieux en mieux compétents et crédibles. Cela se manifeste tant par l'attachement aux principes d'une élection pluraliste que par les actions menées au soutien de la sécurisation des cadres normatifs des élections. Ces vingt-deux dernières années ont ainsi été marquées par une adoption sans précédent de réglementations claires sur la gestion des élections, parfois mêmes relatives aux mécanismes de financement des partis et des campagnes, parallèlement à l'instauration d'institutions électorales indépendantes.

La sécurisation de l'écosystème électoral a elle aussi nettement progressé, que ce soit par la consolidation de l'état civil – en vue notamment de constituer des fichiers électoraux fiables –, ou par le développement de la régulation des médias traditionnels autant que des réseaux sociaux grâce à la mise en place d'instances de régulation ou à l'adoption de législations en matière de lutte contre la désinformation.

Concernant le plein respect des droits de l'Homme, derrière un bilan contrasté, les différents leviers mobilisés en faveur de la diffusion de la culture démocratique et de l'intériorisation des exigences de l'État de droit ont constitué un acquis. On constate que la vie politique dans les différentes régions de l'espace francophone est marquée par un net enrichissement, lié à la multiplication des acteurs participant à l'exercice de la démocratie et à l'apparition de nouveaux cadres d'expression et de dialogue. Ces progrès vers une participation plus inclusive des acteurs se traduisent notamment, avec plus ou moins de difficulté, par l'ouverture d'un espace institutionnel aux oppositions politiques, ou encore par l'affirmation du rôle des organisations de la société civile, de plus en plus actives et mobilisées. Ce constat encourageant renvoie à la place et à la participation des femmes et des jeunes, acteurs du changement dans la construction d'une société plus juste et d'un développement

plus humain ; enjeu auquel l'OIF porte une attention particulière.

En outre, l'espace francophone s'est illustré ces vingt-deux dernières années par des engagements internationaux des États et gouvernements, à travers notamment des signatures et ratifications significatives depuis 2008 de conventions internationales, en particulier les traités relatifs aux droits politiques et civils, économiques et sociaux. Le bilan positif découle aussi de l'implication des États membres dans les différents cycles de l'Examen périodique universel (EPU). Cet engagement a débouché, d'une part, sur la création d'Institutions nationales des droits de l'Homme, dont la mise en place s'est nettement accélérée depuis l'adoption de la Déclaration de Bamako ; d'autre part, sur le déploiement intensif de dispositifs d'établissement de vérité et de réconciliation ; et enfin sur un approfondissement de la lutte contre l'impunité, l'OIF incitant aux ratifications du Statut de Rome et appuyant le développement de la justice pénale internationale.

Enfin, sur le plan de la prévention des crises et des conflits, une dynamique d'enracinement et de perfectionnement progressif de la mise en œuvre du Chapitre 5 de la Déclaration de Bamako s'est incontestablement instaurée depuis les années 2000. Le recours régulier à ces mécanismes, même mobilisés avec une intensité différente pour la prévention ou la gestion des crises et des conflits, ou pour l'accompagnement des transitions, a contribué à empêcher l'aggravation des crises ou à restaurer l'ordre constitutionnel et démocratique là où il y avait ce besoin. Désormais, la référence par les Instances de la Francophonie au Chapitre 5 s'installe durablement, et l'usage de ses instruments, notamment les mesures d'accompagnement ou les recours à la médiation/facilitation, s'intensifie. Un grand nombre d'actions ont été déployées depuis 2000 en application du Chapitre 5.

DÉFIS

La récurrence des périodes de troubles et de tensions met en cause les acquis en matière de plein respect des droits de l'Homme. Les crises et les interruptions des processus démocratiques s'intensifient. La Déclaration de Bamako est pour le moment impuissante à empêcher les altérations constitutionnelles, qui prennent notamment la forme de révisions constitutionnelles non consensuelles, en augmentation ces dernières années, et mettant en jeu la stabilité des institutions. Ces altérations s'incarnent aussi dans des processus constitutionnels conflictuels, bien souvent par manque d'inclusivité. De sorte qu'à force de révisions opportunistes et de contenus défaillants, la norme constitutionnelle perd en crédibilité, et sa normativité décline, ce qui fragilise

les capacités des institutions juridictionnelles à travers des atteintes à leur indépendance et à leur impartialité.

Sur un plan plus politique, c'est le renforcement des capacités des institutions parlementaires qui reste à parfaire, notamment par une meilleure représentation des diversités nationales au sein des assemblées parlementaires et la reconnaissance d'un véritable statut de l'opposition.

L'une des principales distorsions qui en résultent est le détournement des procédures électorales à des fins non démocratiques. La perte de confiance à l'endroit des gouvernants dans les différentes régions francophones sape les fondements de la démocratie représentative. D'où la nécessité de lutter contre la baisse de la participation citoyenne aux élections. Car l'absentéisme, lorsqu'il croît régulièrement et devient un phénomène massif, peut être considéré comme un indicateur, parmi d'autres, de défiance ou de désintérêt des citoyens à l'égard du processus électoral, et, par extension, à l'égard de la vie politique.

En matière de droits de l'Homme, c'est d'abord la montée en puissance du droit international humanitaire qui contribue à mettre en exergue les carences des législations et des mécanismes nationaux dans la protection effective des droits, notamment du fait de l'insuffisante transposition des instruments internatio-

naux. Par ailleurs, les menaces aux droits fondamentaux se multiplient, en raison des extrémismes violents et de la radicalisation, en lien avec les exigences sécuritaires et la lutte contre le terrorisme ; menaces aussi relatives à la diffusion des données personnelles, dans un contexte de développement de la société d'information et d'un usage massif d'Internet dans un contexte globalisé. Le développement des réseaux sociaux est susceptible d'amplifier les menaces précédentes, soit par la médiatisation du terrorisme, soit par l'usage d'Internet aux fins de surveillance électronique. Plus généralement, c'est l'intensification du phénomène de désinformation porté par les réseaux sociaux qui alimente la déstabilisation des cadres de la démocratie *via* la fabrication ou l'amplification, à des fins de propagande politique, de fausses informations visant à manipuler l'opinion. Le défi de la corruption ne doit pas être non plus sous-évalué, car il fait naître des discriminations constitutives de toutes sortes de violations des droits de l'Homme. Enfin, le contexte sanitaire de la pandémie de Covid-19 a aggravé les menaces sur les droits fondamentaux, tels que la liberté de circuler ou de se réunir, le droit à la vie privée, en raison de l'adoption de mesures d'urgence qui ont *de facto* limité ces droits. Une tendance à l'augmentation des violations des normes démocratiques et des principales libertés, et du recours à la violence par les forces de sécurité dans l'application des mesures d'urgence a été constatée dans de nombreuses régions de l'espace francophone.

QUESTIONS POSÉES PAR LES CRISES MULTIFORMES DANS L'ESPACE FRANCOPHONE

Vingt-deux ans après l'adoption de la Déclaration de Bamako, la question de l'altération de l'ordre constitutionnel ou des ruptures de la démocratie, ainsi que celle des conflits intra et interétatiques se posent encore avec acuité. Ces questions renvoient à un défi majeur non seulement pour les normes suprêmes des États au regard de leur normativité et de leur aptitude à intégrer des dispositifs susceptibles de dissuader les coups d'État, mais aussi pour la Déclaration de Bamako quant à sa capacité à contribuer efficacement à la prévention des crises.

De nombreux États francophones sont, en effet, confrontés à une déstabilisation de leur autorité et de leurs structures sous l'effet des profondes menaces sécuritaires, internes ou externes. Il en va ainsi du terrorisme, des tensions intracommunautaires, des mouvements radicaux, de la criminalité transnationale organisée ou encore des trafics illégaux. Les crises

sécuritaires et le maintien à des niveaux élevés de la violence armée, associés au creusement des inégalités économiques et sociales, ainsi qu'aux insécurités climatiques et alimentaires, ne peuvent que contribuer au sentiment d'impuissance des États.

Sur le plan interne, ces crises multiformes sont autant de défis globaux posés à la stabilité de l'État de droit. Elles débouchent, pour certaines, sur des dysfonctionnements institutionnels ou sur des ruptures de l'ordre constitutionnel, favorisant l'émergence de formes « illibérales » de la démocratie ainsi que la montée en puissance des populismes et des conservatismes, ou encore de mouvements citoyens visant à contester non seulement les cadres classiques de la démocratie représentative, mais aussi les institutions en place ; quand d'autres vont provoquer des atteintes répétées aux droits de l'Homme. Les conjonctions de ces formes de repli produisent des tensions qui mettent à

l'épreuve le dispositif de la Déclaration de Bamako, et le questionnent non seulement sur son adaptabilité aux nouveaux contextes, mais aussi sur son opérationnalité pour affronter ces nouveaux défis.

Ces crises mettent aussi à l'épreuve le multilatéralisme et interrogent pour partie la légitimité du système international actuel. Les idées nouvelles en matière de démocratie, dans les champs d'action politique de la Francophonie, passent alors peut-être, d'abord, par plus et mieux de multilatéralisme, c'est-à-dire un multilatéralisme rénové, comme l'appelle de ses vœux la Secrétaire générale de la Francophonie, à savoir plus vertueux et inclusif, qui se doit d'intégrer désormais de nouveaux acteurs, par le renforcement des cadres de coopération régionale, ainsi qu'une meilleure intégra-

tion de la société civile et du secteur privé ; mais aussi par un multilatéralisme moins fragmenté et davantage équilibré, pour corriger la sur-influence du « monde occidental ».

Ces crises mettent également en lumière les limites de la Déclaration de Bamako ainsi que celles du mécanisme francophone de prévention et de résolution des crises et des conflits. En effet, les procédures du Chapitre 5 ne se limitent qu'aux dynamiques internes aux États, la Déclaration ne prévoyant pas de mécanisme qui permette d'apporter des réponses rapides et adéquates en cas d'agression d'un État par un autre. Cela met en évidence la nécessité de faire évoluer les textes de la Francophonie pour répondre à ces défis potentiellement fréquents dans l'avenir.

| PISTES DE RÉFLEXION POUR DES SOLUTIONS

Plusieurs axes au cœur de l'identité de la Francophonie pourraient faire l'objet d'un engagement renouvelé et renforcé, tant ils portent les valeurs et les principes de dialogue et de solidarité auxquels est attachée l'Organisation.

Concernant la justice, l'indépendance du pouvoir judiciaire reste à renforcer dans de nombreux pays francophones. Il faut approfondir l'indépendance de la justice, pour la faire passer d'un principe théorique à un principe pragmatique et d'application réaliste. Œuvrer à la promotion d'une justice plus accessible, efficace et impartiale est un objectif que doit constamment se donner la communauté francophone.

Pour faire face à la défiance citoyenne, il est nécessaire de faire émerger des cadres rénovés d'implication ou des formes plus participatives de la démocratie permettant de lutter contre l'abstention massive lors des consultations électorales. Cela peut passer par la démocratie de proximité, ainsi que le prescrit la Déclaration de Bamako : « Favoriser la participation des citoyens à la vie publique en progressant dans la mise en place d'une démocratie locale, condition essentielle de l'approfondissement de la démocratie ». La lutte contre la désinformation pour garantir la liberté d'expression et l'intégrité de l'information participe de la réalisation de cet objectif. Mettre à nouveau l'accent sur l'éducation en vue de sensibiliser les individus aux affaires communes et renforcer l'éducation civique des citoyens, tant sur les enjeux des droits de l'Homme que sur la connaissance des médias numériques, des processus électoraux ou des mécanismes qui doivent assurer la reddition des comptes des gouvernants aux gouvernés, est certainement un levier essentiel pour y parvenir.

Cet ambitieux défi ne peut se réaliser sans les jeunes et les femmes, cibles prioritaires de l'OIF sur le terrain. Il convient ainsi de poursuivre la Stratégie jeunesse de la Francophonie afin d'inciter les États et gouvernements à mettre en place les conditions favorables au respect et à la protection des droits des jeunes, et de poursuivre le déploiement de la Stratégie pour la promotion de l'égalité entre les femmes et les hommes, afin de permettre la protection des femmes et leur participation à tous les niveaux.

Par ailleurs, la crise sanitaire a causé et accentué une situation d'insécurité économique et sociale pour les pays et les populations de l'espace francophone ; elle a contribué à creuser le fossé des inégalités et à accroître la vulnérabilité des populations vivant dans des situations de conflit où les systèmes de santé nationaux ont été rendus peu aptes à faire face à la pandémie de Covid-19. D'où la nécessité de poursuivre et de donner encore davantage d'ampleur au plaidoyer porté par la Secrétaire générale en faveur de l'accès à la santé pour tous et de la couverture vaccinale universelle.

Enfin, la Francophonie doit œuvrer pour l'avenir à faire prospérer les outils dont elle dispose en matière d'État de droit, de démocratie, d'élections pluralistes et de sécurité humaine, au premier rang desquels la Déclaration de Bamako. Il conviendrait alors peut-être d'intensifier la diplomatie préventive en poursuivant le recours aux procédures spécifiques prévues par la Déclaration, comme les comités *ad hoc* consultatifs restreints, les observateurs judiciaires ou les envoyés spéciaux et facilitateurs, ou encore en investissant davantage le champ de la médiation dans des situations de crise et/ou de conflits.

INTRODUCTION

LE CONTEXTE ET LE TEXTE DE LA DÉCLARATION DE BAMAKO

La Déclaration de Bamako, adoptée par les États et gouvernements des pays francophones, le 3 novembre 2000, est le cadre d'action concerté de référence destiné à promouvoir la démocratie ainsi que l'État de droit et à faire progresser les valeurs de la Francophonie politique dans l'espace francophone. La poursuite de cet ambitieux objectif a suivi un long cheminement d'approfondissement de la dimension politique de la Francophonie. Ce processus a débuté avec la création de l'Agence de coopération culturelle et technique en 1970. Il s'est poursuivi avec les sommets de Versailles, puis de Dakar en mai 1989 – dont la tenue a été décisive dans l'adoption de la résolution sur les droits fondamentaux et la décision sur la coopération juridique et judiciaire – et enfin avec le Sommet de Hanoï en 1997 qui adopta la Charte révisée, préfigurant la nécessité d'un grand texte fondateur et innovant, pleinement voué à la démocratie dans l'espace francophone.

Formellement, la Déclaration – dont la mise en œuvre ressort de la responsabilité principale des États et des gouvernements – identifie dans son Chapitre 4 les engagements structurants en faveur de la consolidation de l'État de droit ; de la tenue d'élections libres, fiables et transparentes ; d'une vie politique apaisée ainsi que de la promotion d'une culture démocratique intériorisée et du plein respect des droits de l'Homme. Elle s'appréhende ensuite comme partie intégrante d'un corpus juridique consolidé auquel elle s'adosse avec, d'une part le « Programme d'action » qui lui est annexé, destiné à soutenir les efforts consentis, et d'autre part la « Note » adoptée par le CPF le 24 septembre 2001 portant « Modalités pratiques de mise en œuvre du Chapitre 5 », dédiée à l'approfondissement d'un mécanisme stratégique qu'elle précise et complète. Le programme d'action, formellement entériné en 2002 lors du Sommet de Beyrouth, définit la matrice de l'action de l'Organisation internationale de la Francophonie (OIF) et de ses quatre opérateurs ainsi que de l'Assemblée parlementaire de la Francophonie (APF). Quant à la « Note fixant les modalités pratiques de mise en œuvre des procédures du Chapitre 5 », elle vient préciser l'esprit et les attentes concrètes du Chapitre 5, en détaillant les modes de gestion et de déploiement de ses différents volets.

Sur le fond, la Déclaration de Bamako s'inscrit dans une perspective universelle en se donnant pour fil directeur d'identifier les pratiques positives acceptées et acceptables dans l'espace francophone, de les recen-

ser et d'élaborer des cadres de référence communs susceptibles d'être mis en valeur dans les contextes politiques et socioculturels aussi diversifiés que ceux qui composent la Francophonie. Ce faisant, elle contribue à mettre en lumière les ambitions propres d'un ensemble politique riche de sa diversité. C'est ainsi qu'elle consacre le principe selon lequel « pour la Francophonie, il n'y a pas de mode d'organisation unique de la démocratie et que, dans le respect des principes universels, les formes d'expression de la démocratie doivent s'inscrire dans les réalités et spécificités historiques, culturelles et sociales de chaque peuple » (Chapitre 3.2). Ce principe balisé par la condamnation « [...] des coups d'État et de toute autre prise de pouvoir par la violence, les armes ou quelque autre moyen illégal » (Chapitre 3.6) et conforté par l'idée selon laquelle « la démocratie, cadre politique de l'État de droit et de la protection des droits de l'Homme, est le régime qui favorise le mieux la stabilité à long terme et la sécurité juridique [...] » (Chapitre 3.3) étant entendu qu'elle est indissociable du développement au service d'une paix durable.

La Déclaration de Bamako place donc l'État de droit ainsi que ses déclinaisons institutionnelles et constitutionnelles au rang d'exigence fondamentale et fait du libre exercice des droits de l'Homme et des libertés le cœur du dispositif. De cette manière, elle dessine les contours d'une démocratie non formelle ou seulement représentative, mais plutôt ouverte et pluraliste, dans laquelle la culture du dialogue et de la concertation est au service d'une vie politique et institutionnelle apaisée. C'est là tout l'enjeu, et aussi l'actualité, de la construction de la culture démocratique, mais aussi de la prise en compte et de la mise en œuvre, sur le plan national, des principes relatifs aux droits de l'Homme.

Dans sa Charte rénovée adoptée par la Conférence des chefs d'État et de gouvernement des pays ayant le français en partage à Hanoï le 15 novembre 1997, puis révisée à Antananarivo le 22 novembre 2005, la Francophonie a solennellement proclamé au titre de ses objectifs principaux « d'aider à l'instauration et au développement de la démocratie, à la prévention, à la gestion et au règlement des conflits, et au soutien de l'État de droit et des droits de l'Homme ». C'est cet axe majeur de l'engagement francophone qui a tout particulièrement été approfondi dans la Déclaration de Bamako. Dès lors, la Francophonie s'est toujours résolument engagée à placer la démocratie, les droits de l'Homme et l'État de droit au cœur de ses préoccupations, mais aussi de ses actions d'appui à ses États et gouvernements membres.

L'ÉVOLUTION DE LA DÉMOCRATIE ET DE L'ÉTAT DE DROIT DANS L'ESPACE FRANCOPHONE DEPUIS L'ADOPTION DE LA DÉCLARATION DE BAMAKO

La Déclaration de Bamako est placée sous le triple sceau de la prévention des conflits, du dialogue et de la solidarité. Il s'agit à la fois d'un code de principe inspirant, d'un instrument d'identification des pratiques positives, et d'un cadre d'action en temps de paix et de crise soutenu par un mécanisme de suivi incitatif, dissuasif et, au besoin, contraignant. C'est en ce sens que la Déclaration est l'instrument privilégié de la promotion du constitutionnalisme démocratique.

Cette Déclaration a été confortée et complétée par plusieurs textes ultérieurs, qu'il s'agisse de l'acte final du Symposium international portant sur les pratiques de la démocratie, des droits et des libertés dans l'espace francophone (Bamako +5, 6-8 novembre 2005), du texte issu du processus de Bamako +10, de la résolution du Sommet de Montreux des 23-24 octobre 2010, ou encore de la Déclaration de Paris issue de la IV^e Conférence des ministres francophones de la Justice, des 13-14 février 2008. Mais c'est la Déclaration de Saint-Boniface sur la prévention des crises et la sécurité humaine, adoptée le 14 mai 2006 qui a, entre-temps, constitué une étape significative et fortement contribué à l'approfondissement continu du dispositif politique de Bamako dans son ensemble, notamment en enrichissant le corpus normatif de la Francophonie des concepts issus de la sécurité humaine et de la responsabilité de protéger.

Les Déclarations de Bamako et de Saint-Boniface témoignent de la volonté constante de faire progresser la mise en œuvre des principes démocratiques et des droits de l'Homme, comme les pratiques qui y sont liées, à la fois dans l'espace francophone, mais aussi au-delà. Ces Déclarations contribuent ainsi à la réflexion internationale sur l'amélioration de ces normes dans le cadre d'un dialogue avec les autres acteurs impliqués, notamment les organisations multilatérales, les parlementaires, les maires, les experts, les universitaires, la société civile et les médias. Ce faisant, c'est une forme de « Charte francophone de la démocratie » qui se construit, ancrée dans l'universel et dans les spécificités propres au projet francophone, et inscrite dans la durée pour tous les membres d'un espace politico-culturel très contrasté.

Depuis l'adoption de la Déclaration de Bamako, l'espace francophone s'est considérablement transformé, notamment en raison de l'adhésion d'un certain nombre de pays issus de l'Europe centrale et orientale, des États baltes, d'Asie, d'Amérique latine, d'Amérique du Nord ou de la péninsule arabique notamment, en qualité d'États membres¹, d'États associés², ou d'États observateurs³. Tous ces États ont connu des trajectoires politiques, historiques et linguistiques différentes, mais proches à la fois sur le plan de leurs aspirations en matière de droits de l'Homme, de construction de la démocratie et de l'État de droit ou de gestion des crises et transitions, contribuant à faire de la diversité des droits et des systèmes une richesse de la Francophonie, et à faire de la Déclaration de Bamako un texte de droit vivant. Loin d'être pensée comme un texte de circonstances, la Déclaration de Bamako se veut un texte inscrit dans la durée et capable d'embrasser des situations diversifiées. Ce texte fondamental a ainsi pour ambition de se saisir au mieux, sur le plan politique, non seulement de la diversité des situations couvertes par les Chapitres 4 et 5, mais aussi, sur le plan géographique, de la diversité des dynamiques nationales, de leurs complexités et de leurs différences de nature, tant depuis 2000 l'espace francophone est entré dans une ère historique de multilatéralisme et de globalisation.

Au-delà de la grande disparité des situations nationales, la force de la Déclaration est d'avoir permis une mise en œuvre d'un cadre normatif et politique de référence pour les États et gouvernements de la Francophonie qui a indéniablement contribué à de nombreux acquis. En effet, la démocratie s'incarne désormais dans l'espace francophone à travers plusieurs marqueurs qui constituent un véritable patrimoine constitutionnel francophone commun : la tenue d'élections à intervalles réguliers comme moyen de dévolution du pouvoir et un savoir-faire de plus en plus maîtrisé dans l'organisation des processus électoraux ; l'implantation généralisée d'institutions de l'État de droit (commissions électorales, cours constitutionnelles, commissions nationales des droits de l'Homme, autorités de régulation, etc.) ; le renforcement du rôle de la société civile dans la vie démocratique ; le soutien aux transitions et la prévention des conflits grâce au mécanisme d'alerte précoce du Chapitre 5 ; les avancées de la lutte contre l'impunité tant grâce à l'adhésion progressive aux mécanismes de la justice internationale que grâce à la mise en œuvre des processus de transition, justice, vérité et réconciliation, etc.

¹ Arménie, 2004 ; Grèce, 2004 ; Macédoine du Nord, 2006.

² Chypre, 2006 ; Émirats arabes unis, 2010 ; Nouvelle-Calédonie, 2016 ; Ghana, 2006 ; Kosovo, 2014 ; Qatar, 2012 ; Serbie, 2006.

³ Argentine, 2016 ; Autriche, 2004 ; Bosnie-Herzégovine, 2010 ; Canada-Ontario, 2016 ; Corée du Sud, 2016 ; Costa Rica, 2014 ; Croatie, 2004 ; République dominicaine, 2010 ; Estonie, 2010 ; Gambie, 2018 ; Géorgie, 2004 ; Hongrie, 2004 ; Irlande, 2018 ; Lettonie, 2008 ; Louisiane, 2018 ; Malte, 2018 ; Mexique, 2014 ; Monténégro, 2010 ; Mozambique, 2006 ; Pologne, 1997 ; Slovaquie, 2002 ; Thaïlande, 2008 ; Ukraine, 2006 ; Uruguay, 2012.

C'est donc bien à une interrogation sur l'État de la démocratie en Francophonie, plus de vingt ans après l'adoption de la Déclaration de Bamako, que conduit la confrontation de ce texte avec les réalités d'un espace francophone mû par des dynamiques constitutionnelles et politiques constantes. Les idées nouvelles en matière de démocratie, dans les champs d'action politiques de la Francophonie, passent alors peut-être d'abord, sur le plan international, par plus et mieux de multilatéralisme, c'est-à-dire un multilatéralisme plus vertueux et inclusif, qui se doit d'intégrer désormais de nouveaux acteurs, par le renforcement des cadres de coopération sur le plan régional et une meilleure intégration de la société civile ainsi que du secteur privé ; mais aussi un multilatéralisme moins fragmenté et davantage équilibré, pour corriger la sur-influence du « monde occidental ». Et ce, au nom des principes de solidarité, de coopération et de diversité – conformément à la démarche de complémentarité qui a toujours guidé les actions de la Francophonie –, afin de permettre à la Déclaration de demeurer un levier adapté pour prévenir ou aider à juguler les défis posés à la démocratie et à l'État de droit. Elles nécessitent, ensuite, en interne, de continuer à innover dans les processus de démocratisation et, en corollaire, à renouveler le rôle de l'État.

Vingt-deux ans après l'adoption de la Déclaration de Bamako et dans un espace francophone traversé par de profonds bouleversements politiques, le lien entre Francophonie et démocratie d'une part, et droits de l'Homme et droit au développement d'autre part, reste toujours fragile. Avec, pour conséquence, que, malgré des évolutions notables et des progrès enregistrés en matière de consolidation de l'État de droit et de la démocratie (I), depuis près d'une dizaine d'années, la démocratie connaît une forme de stagnation, voire de recul en raison non seulement des tensions qui peuvent apparaître dans et entre les États, mais aussi de la crise de confiance des citoyens à l'endroit de leurs élus et, plus généralement, de défis démocratiques, interrogeant la Déclaration sur sa capacité à prendre en compte les risques émergents et les nouveaux défis (II).



ESQUISSE DE BILAN, 22 ANS APRÈS « BAMAKO »

Il est indéniable que, mobilisée de manière intensive depuis son adoption, la Déclaration de Bamako a su faire la preuve de son efficacité et a conféré un surcroît de légitimité aux décisions prises par les États et gouvernements ainsi qu'aux actions déployées en son nom. Au fil des ans, sur la base de la Déclaration, et en complément des activités menées, afin de renforcer les capacités des différents acteurs pour ancrer durablement l'État de droit et la démocratie et garantir le respect des droits de l'Homme, la Francophonie a développé ses actions de diplomatie préventive, adopté des mesures appropriées et modulées selon les situations, et affiné les modalités de son accompagnement des processus de sortie de crise et de transition, et de consolidation de la paix. Le tout, dans le respect des engagements souscrits au Chapitre 4 de la Déclaration.

LA CONSOLIDATION DE L'ÉTAT DE DROIT : DES ÉVOLUTIONS CONTRASTÉES

En adoptant la Déclaration de Bamako, les États et gouvernements ont consacré la consolidation et l'enracinement de l'État de droit comme domaine d'attention particulier de leur vigilance. Vingt-deux ans après l'adoption du dispositif, l'analyse des grandes tendances dans le champ de ce premier engagement de Bamako révèle toujours une forte adhésion aux principes du constitutionnalisme démocratique, en dépit d'altérations inévitables⁴, et à la protection des droits de l'Homme. Cette évolution constitutionnelle majeure, amorcée dès les années quatre-vingt-dix dans un grand mouvement de libéralisation des constitutions nationales, s'observe dans les différentes sous-régions de l'espace francophone, les pays d'Europe centrale et orientale, de la zone Amérique du Sud – Caraïbes ou d'Afrique ayant bien souvent en commun des trajectoires de transition politique, de retour à la démocratie et d'adoption de nouvelles constitutions. C'est l'indicateur fort de l'émergence récente d'un « constitutionnalisme global ». Les contenus des constitutions sont non seulement dictés par les impératifs nationaux, mais aussi par l'importation d'usages et de bonnes pratiques d'États appartenant à un espace commun, sous l'observation des organisations internationales qui, fortement mobilisées pour accompagner les initiatives constituantes, promeuvent un ensemble d'exigences en matière d'État de droit, de démocratie et de protection des droits de l'Homme.

L'ENRACINEMENT PAR LE RENOUVEAU DES PROCESSUS CONSTITUANTS

L'enracinement de l'État de droit se manifeste ainsi, premièrement, par l'élaboration de nouvelles constitutions⁵. Ce processus d'élaboration a concerné, entre 2010 et 2020, 18 % des 88 États membres, observateurs et associés de la Francophonie⁶. Ces nouvelles constitutions peuvent résulter d'alternances politiques au pouvoir ou incarner l'aboutissement d'un processus de transition, de sortie d'un conflit armé,

ayant entraîné la suspension de l'ordre constitutionnel existant. La dialectique « constitution et transition » est à ce titre centrale en Francophonie tant les démocraties en voie de consolidation (Afrique, monde arabe, pays d'Europe centrale et orientale, Amérique du Sud, etc.) y sont confrontées, par le biais de transitions politiques conformes aux standards internationaux ou, à l'opposé, en raison de changements anticonstitutionnels de gouvernement. Cette montée en puissance régulière depuis plusieurs années de la dynamique constitutionnelle est marquée par une demande de plus en plus pressante d'implication d'un maximum d'acteurs, notamment de la société civile, aux côtés des constituants plus « habituels » que sont les partis politiques et les représentants du peuple au sein des Parlements. Cet impératif d'inclusivité vise trois objectifs. D'une part, assurer la présence et la participation de toutes les forces et de tous les courants politiques et sociaux au sein des instances de discussion et de décision concernant la future architecture constitutionnelle du pays, et particulièrement des citoyens, dans toutes leurs formes d'expression (associations, ONG, syndicats...), sans attendre une hypothétique consultation référendaire qui leur permettrait de valider ou de rejeter la proposition. D'autre part, éviter l'écueil d'une constitution « conflictogène », dont la légitimité serait contestée au motif d'un processus d'élaboration non suffisamment participatif et consensuel, le moment constitutionnel étant toujours un temps de tensions, derrière l'objectif d'apaisement ; enfin, favoriser la fonction d'adhésion à la constitution, c'est-à-dire son appropriation par le peuple. Le bilan francophone des vingt-deux dernières années est marqué par des avancées indéniables sur ce plan, la constitution en tant que pacte social d'un État demeurant l'instrument porteur de valeurs auxquelles un peuple s'identifie. Il en résulte, en Francophonie, un défi majeur qui est celui de la protection des constitutions contre les dérives qui peuvent corrompre leur mise en œuvre au quotidien au nom de l'impératif de stabilité constitutionnelle.

DES RÉVISIONS CONSTITUTIONNELLES NON CONSENSUELLES QUI METTENT EN DANGER LA STABILITÉ DES INSTITUTIONS

La multiplication des processus d'adaptation et de révision des constitutions est, en deuxième lieu, un autre marqueur du constitutionnalisme francophone. Les révisions constitutionnelles sont des procédures indispensables à l'approfondissement de l'État de droit et de la démocratie. Elles sont aussi un indicateur du dynamisme de la vie démocratique. Mais, outre le fait qu'elle peut traduire une logique d'adaptation permanente des textes fondamentaux aux évolutions de la société et du droit, cette tendance à l'intensification des révisions des constitutions interroge sur la facilité avec laquelle il est procédé à la révision de constitutions pourtant rigides, au risque de favoriser la manipulation et l'instrumentalisation des textes fondamentaux (cf. partie 2). Il ressort des récents processus de révision des constitutions dans l'espace francophone – entre 2010 et 2020, 30 % des 88 États membres, associés et observateurs de l'OIF, ont procédé à au moins une révision constitutionnelle, 15 % des États ont connu au moins quatre révisions, mais moins de 5 % des États ont procédé à plus de dix modifications de leur Loi fondamentale⁷ – que d'une part la complexité de la procédure d'amendement du texte fondamental ne permet plus de protéger, à elle seule, ce dernier des modifications abusives ; et d'autre part que l'autoprotection des constitutions contre les différentes formes d'altérations qui passe par une panoplie de garanties allant de l'inscription, dans le texte même, de mesures de sauvegarde, à la délimitation d'un corpus de principes (durée du mandat présidentiel, forme du gouvernement, respect des engagements internationaux souscrits, etc.) insusceptibles de révision et sanctuarisés dans des « clauses d'éternité », n'est pas toujours suffisante pour empêcher les atteintes à l'intégrité de la constitution. C'est pourquoi ces dernières ont montré que, pour mettre fin à des situations de blocage politique et tenter de surmonter les crises, le recours à des « accords politiques » à portée constitutionnelle – véritables instruments de l'ingénierie constitutionnelle africaine francophone, élaborés avec plus ou moins de consensus – tendait à se substituer temporairement aux constitutions en place (pour régir la période transitoire elle-même), voire à s'articuler avec ces dernières quand elles restent en vigueur, évitant ainsi une procédure de révision. C'est pourtant bien seulement une procédure de révision à la fois solennelle et complexe qui permettra à la fois de garantir la pérennité de certaines institutions et de préserver la sacralité ainsi que la normativité réelle des constitutions de l'espace francophone.

DES ACQUIS ET GARANTIES PROTÉGÉS PAR DES INSTITUTIONS RENFORCÉES

L'observation de l'espace francophone montre une tendance au renforcement des institutions de protection des acquis et des garanties structurelles de l'État de droit. Au premier rang, il y a les juridictions constitutionnelles. Celles-ci voient leurs missions constamment accrues et les attentes à leur endroit toujours de plus en plus fortes en matière de régulation du jeu politique dans les espaces francophones africains, latino-américains et nord-américains ou encore européens. Toute nouvelle constitution s'accompagne le plus souvent de la création d'une juridiction constitutionnelle (que la dénomination retenue soit « Cour », « Tribunal » ou « Conseil » constitutionnel), indice fort de l'émergence d'un État de droit véritablement démocratique et de la volonté d'implanter solidement la démocratie. Partout à travers l'espace francophone, les juges constitutionnels ont été impliqués dans le contrôle des actes portant sur l'élaboration ou la révision des constitutions, dans le contrôle des élections présidentielles, voire législatives, ou encore dans l'examen régulier de la conformité des lois et des actes administratifs aux libertés fondamentales. Ces acquis placent les juges constitutionnels au cœur du débat politique, en tant qu'arbitres juridiques, et soumettent leur indépendance statutaire à de nombreuses tensions, la difficulté à s'émanciper du pouvoir et à s'affranchir des pressions du politique, des médias ou de la société civile étant réelle dans certains pays francophones.

À côté des cours et des conseils constitutionnels, différentes institutions sont au cœur de la consolidation des exigences de l'État de droit, conformément au Chapitre 4.1 de la Déclaration de Bamako (« Renforcer les capacités des institutions de l'État de droit, classiques ou nouvelles, et œuvrer en vue de faire bénéficier de toute l'indépendance nécessaire l'exercice impartial de leur mission »). Sur le plan de la régulation juridique, c'est-à-dire du contrôle de la vie politique par le juge, l'espace francophone est caractérisé par un objectif de renforcement des capacités de la justice. L'OIF, depuis 1989 et la montée en puissance de la coopération juridique et judiciaire incarnée par plusieurs Déclarations (Le Caire, 1995 ; Bamako, 2000 ; Paris, 2008), n'a eu de cesse d'encourager la réalisation de cet objectif à travers la promotion de l'effectivité et de l'indépendance de la justice. Réaffirmée dans la Déclaration de Paris du 14 février 2008 adoptée à l'occasion de la IVe Conférence des ministres francophones de la justice, la volonté des États « d'assurer l'indépendance de la magistrature, la liberté du barreau et la promotion d'une justice efficace et accessible, garante de l'État

⁴ Révisions constitutionnelles multiples, contournement des constitutions, instrumentalisation des textes fondamentaux, affaiblissement de la valeur normative...

⁵ Parallèlement à l'intégration des instruments internationaux relatifs aux droits de l'Homme et à la consécration de la mise en place d'un certain nombre d'institutions garantes de l'État de droit.

⁶ 18 % parmi lesquels, pour être précis, on peut relever que 82 % des États n'ont pas adopté de constitution sur la période considérée (en excluant du référencement : Canada/Nouveau-Brunswick ; Canada/Québec ; Canada/Ontario ; Wallonie-Bruxelles ; France/Nouvelle-Calédonie et Louisiane). Recherche et calcul statistique effectués à partir de bases de données (base de données de Zachary Elkins et Tom Ginsburg, « Characteristics of National Constitutions », *Comparative Constitutions Project*, 20 mai 2021, disponible sur le site comparativeconstitutionsproject.org ; et aussi le site constituteproject.org, des mêmes auteurs, qui répertorie toutes les constitutions et fait état des « événements constitutionnels » comme les suspensions, révisions ou élaboration de nouvelles constitutions) et d'analyses statistiques construites et exploitées par Yaodia Sénou-Dumartin dans le cadre de son travail de thèse en cours *Constitution et conflit armé*, sous la direction de F. Hourquebie et J. Belin, université de Bordeaux.

⁷ Ibid.

de droit [...] », est une tendance dans l'espace francophone qu'illustrent, notamment, les missions dévolues aux conseils supérieurs de la magistrature ou aux institutions équivalentes. D'un autre côté, sur le plan de la régulation quasi juridictionnelle, c'est-à-dire par des autorités administratives autonomes ou indépendantes et dotées de pouvoirs dont certains pourraient se rapprocher de ceux du juge, l'espace francophone connaît une multiplication et une montée en puissance des autorités supérieures de contrôle, de régulation et de médiation. Elles résultent de l'élargissement de l'espace des libertés, puisqu'elles investissent des domaines de protection dits « sensibles », notamment celui des droits de l'Homme (cf. infra), des médias, de la protection des données personnelles ou encore de la protection de la vie privée. L'institutionnalisation de nombreux ombudsmans (médiateurs) à travers l'espace francophone⁸ en est une illustration. La mise en place d'autorités de protection des données personnelles en raison des atteintes à la vie privée induites par le développement des nouvelles technologies⁹, ou encore d'autorités de régulation des médias et de la communication¹⁰, dont le rôle est stratégique notamment en période électorale, en est une autre. Sur le plan de la régulation politique enfin, le constat est celui d'efforts consentis pour tendre à la revalorisation des institutions parlementaires, tant dans leur fonction normative que dans leur mission de contrôle, conformément au

Chapitre 4.2 de la Déclaration de Bamako (« Encourager le renouveau de l'institution parlementaire, en facilitant matériellement le travail des élus, en veillant au respect de leurs immunités et en favorisant leur formation »). Si les Parlements de l'espace francophone renvoient à une diversité de modèles (modèle britannique / modèle continental), l'objectif d'une participation accrue des Parlements à la vie démocratique demeure partagé. À cet égard, l'Assemblée parlementaire de la Francophonie (APF) constitue un remarquable espace de rencontre et d'échange des bonnes pratiques en matière de parlementarisme et un levier de la revitalisation des institutions nationales. Celle-ci passe notamment par une meilleure représentation des diversités nationales au sein des assemblées parlementaires et la reconnaissance d'un véritable statut de l'opposition ; par une plus grande implication des Parlements dans le processus d'élaboration de la loi et dans le contrôle du gouvernement, dans des contextes parfois dominés par un système de parti majoritaire, voire hégémonique, qui tend naturellement à réduire les Parlements au rang de simples chambres d'enregistrement ; ainsi que par une organisation administrative et financière qui garantira aux assemblées une véritable autonomie institutionnelle. C'est ainsi que les Parlements participeront indiscutablement à l'enracinement de la démocratie dans l'espace francophone.

| UNE DÉMOCRATIE PLUS AFFIRMÉE

L'élection en tant que mode de régulation des institutions et de légitimation du pouvoir s'est indiscutablement imposée dans l'espace francophone depuis ces vingt dernières années. Le recours au suffrage qu'elle implique est non seulement l'instrument privilégié dans les États démocratiques ou stabilisés, mais encore dans les États en transition ou en sortie de crise. Les progrès significatifs accomplis reposent sur l'appropriation toujours plus poussée des exigences démocratiques induites par le principe de la tenue d'élections libres, fiables et transparentes. Depuis 1992, la Francophonie a toujours apporté un soutien multiforme à ses États membres en matière électorale. Les interventions francophones en matière électorale sont fondées sur la nécessité de renforcer les capacités des acteurs et des institutions impliqués dans les processus électoraux.

Elles ciblent davantage les besoins pour lesquels l'aide est plus utile (notamment les pays en situation de crise ou de sortie de crise) et développent des synergies avec d'autres organisations internationales.

Les progrès réalisés dans la consolidation des acquis démocratiques sont indéniables dans l'espace francophone. Partout, les États s'efforcent d'asseoir les élections sur des bases démocratiques stables et fiables, sous le contrôle d'organes de gestion ou de régulation, conformément à l'engagement pris au point B du Chapitre 4 de la Déclaration de Bamako. Ces avancées mettent en exergue plusieurs tendances dans la conduite des processus électoraux dans l'espace francophone.

DES ÉLECTIONS LIBRES, FIABLES ET TRANSPARENTES

En premier lieu, l'espace francophone revendique son attachement aux principes d'une élection pluraliste. Celle-ci doit être libre, chaque électeur devant être en mesure d'exercer sa liberté de vote sans aucune pression, violence ou contrainte. De la liberté découlent la fiabilité et la transparence, mais aussi la sincérité, les résultats proclamés devant être conformes au choix véritablement exprimé par le corps électoral. Elle doit également être régulière, organisée aux termes des échéances prévues, en conformité avec les cadres juridiques établis. C'est principalement sur les terrains de la prévention ou de la gestion des conflits postélectoraux et de la contestation de la régularité de l'élection que la Francophonie déploie son accompagnement depuis près de trente ans.

LA SÉCURISATION DES CADRES ÉLECTORAUX

Il découle des exigences en matière de pluralisme un mouvement en faveur de la consolidation des cadres normatifs des élections, c'est-à-dire du renforcement du dispositif juridique et institutionnel de l'ensemble de l'opération électorale. Ce phénomène s'observe notamment depuis les années quatre-vingt-dix et vise à prévenir ou à surmonter les ruptures de la démocratie consécutives à un dysfonctionnement du processus électoral ou au refus d'accepter les résultats du scrutin.

Ainsi, le Togo a adopté en 2022 des lois modifiant la charte des partis politiques (réformant le cadre légal d'exercice de ces derniers vers plus de représentativité et responsabilité) et le Code électoral (notamment en créant de nouvelles circonscriptions électorales et en permettant la désignation des sénateurs par les conseillers régionaux et municipaux). Au Cameroun, fin 2021, c'est l'opposition qui a formulé des propositions de modification du Code électoral, notamment en faveur de l'allongement de la durée des campagnes, de l'instauration d'un bulletin de vote unique, de l'abaissement du montant des cautions à déposer, de la réforme du Conseil électoral d'Élections Cameroun (ELECAM) ou de l'adoption du principe du vote obligatoire. Le Maroc a adopté, en 2021, des lois électorales réformant la méthode de calcul du quotient électoral qui se base désormais sur le nombre d'inscrits sur les listes électorales, remplaçant la circonscription nationale par des circonscriptions régionales et instaurant un mécanisme pour assurer la représentation des femmes dans les conseils régionaux. En France, c'est également la question de la représentativité qui est cœur d'une éventuelle réforme du droit électoral depuis 2018, avec l'élection

d'une fraction des députés au scrutin proportionnel. C'est aussi pour aller dans le sens de plus de mixité avec une meilleure représentation des régions, et pour permettre l'élection de gouvernements stables que le Québec, en 2019, envisageait de réformer son mode de scrutin aux élections législatives¹¹.

Ces aménagements des cadres institutionnels et normatifs peuvent schématiquement se déployer dans plusieurs directions. Cela peut passer par la stabilisation de la législation électorale. Ces vingt-deux dernières années ont été marquées par une adoption sans précédent de nombreux textes destinés à régir la matière électorale aux fins de doter les États de réglementations claires et transparentes aussi bien pour l'organisation des élections que dans le cadre du contentieux électoral. Dans certains pays francophones d'Afrique (Mali, durant les transitions de 2011 et 2020 ; Côte d'Ivoire en 2008 ; République centrafricaine durant la transition de 2013-2016), des cadres de concertation et de dialogue ont pu être mis en place pour créer le consensus et l'inclusivité autour des textes électoraux. Mais, dans d'autres pays encore, les législations changent au gré des consultations électorales, induisant une décrédibilisation de l'élection et une insécurité juridique du processus (v. infra). Cette situation est aggravée par le fait que les élections se déroulent bien souvent dans des contextes de tensions ou de conflits, que ce soit à la fin d'une période de transition, à la sortie d'une crise ou, précisément, à l'approche des élections. L'enjeu de rationalisation du cadre normatif devient alors d'autant plus indispensable qu'il s'agira de revenir sur des règles électorales bien souvent dictées par les circonstances exceptionnelles et de réécrire une réglementation électorale qui devra éviter toute contradiction, lacune ou imprécision.

Un nombre significatif d'États et de gouvernements membres de la Francophonie se sont dotés de législations électorales mettant en place des mécanismes de financement public des partis politiques et des campagnes, des règles de plafonnement des dépenses électorales et, le cas échéant, un contrôle *a posteriori* desdites dépenses par les cours des comptes ou cours constitutionnelles (dans leur office de juge électoral), afin de contribuer à la sécurisation, à la transparence et à l'équité des élections. Plusieurs constitutions francophones consacrent désormais une dotation publique aux partis politiques sous certaines conditions définies par la loi. La tendance relevée au financement des campagnes électorales sur fonds publics relève du même fondement juridique. Ce financement public des élections apparaît comme la clef de l'indépendance des partis politiques par rapport aux intérêts privés. Sans pour autant être généralisée dans l'espace francophone, l'inscription et la prise en charge des dépenses

⁸ 48 institutions sont membres à ce jour de l'Association des ombudsmans et médiateurs de la Francophonie (AOMF).

⁹ L'Association francophone des autorités de protection des données personnelles (AFADAP) réunit à ce jour les autorités indépendantes de protection des données personnelles de 23 États et gouvernements.

¹⁰ Le Réseau francophone de régulateurs de médias (REFRAM) comprend aujourd'hui 30 membres.

¹¹ Projet de loi réinscrit à l'examen parlementaire en 2021, mais pour l'instant abandonné.

électorales dans les prévisions budgétaires des lois de finances sont une option de plus en plus partagée par les États francophones. Une telle démarche de rationalisation des coûts permet non seulement de faire des économies en termes de matériels et d'infrastructures, dont les coûts seront amortis sur plusieurs échéances électorales, mais aussi de gagner en prévisibilité et sécurité juridique du cadre de l'élection.

Un autre fait marquant, notamment dans les pays francophones d'Europe centrale et orientale ou en Afrique, est la mise en place d'institutions électorales indépendantes à côté d'autres institutions impliquées dans la gestion du processus électoral. Il y a, par exemple, les tribunaux supérieurs des élections spécialement dédiés aux opérations électorales que l'on trouve principalement dans l'espace francophone latino-américain. Cette profonde diversité d'institutions compétentes en matière électorale est un acquis qui a prospéré conformément à l'engagement souscrit dans la Déclaration de Bamako de « [...] s'attacher au renforcement des structures impliquées dans le processus électoral » (point B-7, Chapitre 4). De nombreux pays francophones ont mis en place des commissions électorales nationales indépendantes ou autonomes (CENI ou CENA) afin de garantir au mieux un fonctionnement démocratique et pluraliste de l'élection pour lequel le seul pilotage par un ministère ne suffisait pas, compte tenu des réserves sur la neutralité et l'impartialité de l'administration. Les appuis constants de l'OIF permettent de renforcer les capacités de ces institutions à surmonter les difficultés rencontrées au fur et à mesure des scrutins.

LA FIABILISATION DE L'ÉTAT CIVIL ET DES ÉLECTIONS

La sécurisation des cadres juridiques des élections repose sur l'impérieuse nécessité de consolider l'état civil en vue de constituer des fichiers d'état civil et des fichiers électoraux fiables, conformément à l'engagement pris au Chapitre 4. B-7 de la Déclaration de Bamako de « [...] (mettre) l'accent sur l'établissement d'un état civil et de listes électorales fiables ». C'est dans cette optique que la Francophonie s'est engagée, dès les années 2010, dans l'appui au renforcement des systèmes d'état civil, à travers le prisme des élections. Cette initiative a notamment abouti à la publication (en 2014) du « Guide pratique pour la consolidation de l'état civil, des listes électorales et la protection des données personnelles », actualisé en 2022.

La défaillance de fiabilité de l'état civil dans de nombreux pays, en raison notamment de recensements aléatoires, voire inexistant, de la population, entache de fait la qualité de l'organisation des élections au moins à deux niveaux. Tout d'abord, sur le plan de la compo-

sition du corps électoral, les écarts entre la population active capable de voter et le nombre de personnes inscrites sur les listes électorales peuvent fausser la sincérité du scrutin. La crédibilité d'une liste électorale est, en effet, en partie liée à la manière dont est tenu le fichier d'état civil, sans pour autant considérer systématiquement qu'un fichier d'état civil bien tenu emporte nécessairement l'exhaustivité du fichier électoral, les deux procédures de mise à jour pouvant être dissociées. Pour autant, l'élaboration d'une liste électorale reflétant l'ensemble de la population en âge de voter à partir d'un registre d'état civil fiable devrait constituer une priorité pour les différents acteurs engagés dans le processus. Ensuite, le faible niveau de participation des électeurs peut s'expliquer, outre un désintérêt de plus en plus marqué pour des élections, par une exclusion de fait d'électeurs potentiels. Le Rapport sur l'état des pratiques de la démocratie, des droits et des libertés dans l'espace francophone de 2010 relevait déjà l'ambiguïté. En effet, si les campagnes de sensibilisation ou les efforts tendant à rendre la préparation des élections transparentes avaient permis à plusieurs pays d'atteindre des résultats encourageants, notamment dans les pays d'Europe centrale et orientale, pour autant, le taux de participation restait déjà relativement faible, ce phénomène, commun à nombre de pays francophones, allant en s'affirmant, voire en s'aggravant. L'enjeu est donc à ce point central pour un processus électoral pluraliste et inclusif que la Francophonie a toujours fait de la constitution d'un état civil consolidé et de listes électorales fiables une priorité de son action d'accompagnement électoral.

LES MÉDIAS DANS LES PROCESSUS ÉLECTORAUX

Les pays de l'espace francophone sont confrontés à un nouveau défi dans ces contextes électoraux, en particulier celui de la diversification des supports de communication et du renforcement du rôle des réseaux sociaux. En effet, à côté des moyens classiques de communication que sont la presse écrite et la presse parlée ou audiovisuelle, de nouveaux diffuseurs sont apparus. Au-delà des dangers pour la démocratie pluraliste, notamment en termes de manipulation de l'information en période électorale (v. infra), qui accompagne ce fulgurant développement, les médias traditionnels et les réseaux sociaux jouent un rôle déterminant au moment d'un recensement, de l'inscription sur les listes électorales, des scrutins, ou du contentieux électoral, comme il a été possible de le constater dans les pays du Maghreb ou encore dans certains pays d'Afrique de l'Ouest ou centrale. La démocratie ne peut donc ignorer le rôle des médias qui constituent aussi de formidables progrès en matière de liberté d'expression. L'influence des médias sur le processus électoral pose

ainsi inévitablement la question de leur régulation pendant cette période. Permettre une meilleure régulation de leur usage en démocratie, c'est avant tout rassembler les forces impliquées dans tous les secteurs de la démocratie de communication (politiques, journalistes, enseignants, développeurs...), afin d'exercer une capacité d'action sur ces derniers. Les pays francophones ont, là encore, fait preuve d'innovation en se dotant, d'une part d'instances de régulation des médias (dont l'apport ces dernières années à la construction de la démocratie est réel), et d'autre part en adoptant peu à peu des législations en matière de lutte contre la désinformation et en établissant des cadres d'actions concertées permettant de revenir à un contrôle citoyen de l'information, notamment en période électorale. À cet égard, la publication par l'OIF en 2022 du « Guide sur la sécurité des journalistes et l'intégrité de l'information en période électorale » – actualisation des versions de 2010 et 2015 du guide du journaliste en période électorale –, entend contribuer à la lutte contre la manipulation de l'information et à la réappropriation citoyenne de cette dernière.

Il résulte de la centralité de la problématique électorale dans les États francophones et de la montée en

puissance de ses cadres juridiques et institutionnels ces dernières années un accompagnement constant et intensif, par la Francophonie, à travers deux leviers d'actions complémentaires : 1) l'observation des élections (avec près de 300 missions électorales déployées depuis 1992¹²) ; 2) l'appui technique électoral (renforcement des capacités des institutions, soutien à la formation et à la sensibilisation des électeurs et agents électoraux, appui aux médias et à la société civile).

La particularité et la plus-value de la démarche francophone en matière d'accompagnement international des élections résident non seulement dans sa flexibilité lui permettant d'agir très rapidement dans des situations de crise ou de sortie de crise, mais aussi dans sa capacité à articuler les compétences de toutes les régions de l'espace francophone à travers ses réseaux institutionnels ou la mobilisation de son expertise, et encore dans la coordination constante qui est recherchée avec les autres partenaires internationaux. Cet engagement permanent de l'Organisation internationale de la Francophonie participe de l'intériorisation des processus démocratiques dans l'espace francophone et à l'enracinement d'une vie politique enrichie, voire apaisée.

UNE VIE POLITIQUE ENRICHIE ET LA PROMOTION DU PLEIN RESPECT DES DROITS DE L'HOMME

Les États et gouvernements membres de la Francophonie se sont engagés, aux points C et D du Chapitre 4 de la Déclaration de Bamako, à œuvrer en faveur d'une « vie politique apaisée » et « pour la promotion d'une culture démocratique intériorisée et le plein respect des droits de l'Homme ». Ce double objectif est essentiel à la consolidation d'un jeu politique véritablement démocratique et respectueux des libertés fondamentales. Plus de vingt-deux ans après l'adoption de la Déclaration de Bamako, le bilan concernant l'apaisement de la vie politique apparaît plus contrasté. Des progrès indéniables sont à relever. Les différents leviers mobilisés en faveur de la diffusion de la culture démocratique et de l'intériorisation des exigences de l'État de droit ont constitué un pas important en termes

d'actions concrètes en faveur de l'élargissement et du renforcement de l'espace des droits et libertés. Mais les séquences de stabilité politique ont été interrompues par des épisodes de troubles et de tensions conduisant, par endroits, à une véritable remise en cause des acquis¹³.

LE DIALOGUE ET L'INCLUSION SOCIALE AU SERVICE D'UNE VIE POLITIQUE APAISÉE

La vie politique au sein des différentes régions de l'espace francophone est marquée par un net enrichissement, notamment en raison de la démultiplication des acteurs participant à l'exercice de la démocratie

¹² Comprenant les missions dépêchées à l'occasion de la tenue des scrutins (mission d'observation des élections, mission d'information et de contacts à l'occasion des élections) et les missions déployées en amont ou en aval des élections pour évaluer les besoins des acteurs, assister les institutions électorales ou auditer les fichiers électoraux.

¹³ Sur la base des réunions du Conseil permanent de la Francophonie et des comités *ad hoc* restreints, 21 situations de ruptures de la démocratie (dont des coups d'État), violences politiques, violations graves des droits de l'Homme entre 2002 et 2016 ont été enregistrées au Burundi, en Côte d'Ivoire, en Égypte, en Guinée, en Guinée-Bissau, à Madagascar, au Mali, en Mauritanie, au Niger, en RCA, au Tchad, en Thaïlande, au Togo et en Transnistrie (voir en ce sens le « Manuel de procédures du Chapitre 5 de la Déclaration de Bamako », et notamment l'annexe 1 relative aux « Décisions des instances de la Francophonie et des comités *ad hoc* consultatifs restreints, 2002-2018, au regard du Chapitre 5 de la Déclaration de Bamako ») : https://www.francophonie.org/sites/default/files/2020-01/manuel_des_procedures_bamako.pdf.

et à l'apparition de nouveaux cadres d'expression et de dialogue. L'évolution et l'approfondissement des expériences démocratiques ont montré la nécessité de promouvoir le dialogue et l'inclusion sociale au service d'une vie politique apaisée. C'est ainsi que les processus de décision politique s'ouvrent, certes parfois malgré eux, à une diversité d'acteurs.

Ainsi, avec plus ou moins de difficulté, un espace institutionnel se dessine progressivement pour les oppositions politiques, suivant en cela l'engagement pris par les États et gouvernements au point C-14 du Chapitre 4 de la Déclaration de Bamako de « *Faire participer tous les partis politiques, tant de l'opposition que de la majorité, à la vie politique nationale, régionale et locale [...]* ». Si un véritable statut de l'opposition est toujours à construire dans un grand nombre de pays, des efforts visant à faire passer les rapports entre pouvoir et opposition de la confrontation systématique à une logique de collaboration plus constructive sont perceptibles ces dernières années. Par exemple, la mise en place de gouvernements d'union nationale ou la présence de l'opposition au sein de différentes autorités administratives indépendantes sont de plus en plus des réalités. Ces progrès de participation inclusive des acteurs politiques au fonctionnement des États résultent, en partie, de la généralisation de l'exigence de pluralisme politique et de la mise en place d'institutions représentatives désignées à l'issue d'une compétition électorale.

L'AFFIRMATION DU RÔLE DE LA SOCIÉTÉ CIVILE

Ces acquis s'accompagnent, corrélativement, d'une montée en puissance des organisations de la société civile de plus en plus active et mobilisée au sein des différentes régions des espaces francophones. Si elle reste un concept politique aux contours encore imprécis, la société civile s'apparente sur le terrain à un ensemble d'organisations sociales, représentatives de divers intérêts catégoriels et sectoriels, qui agissent et se déploient en dehors du cadre d'intervention de l'État. La tendance à la structuration de la société civile et au développement de ses activités dans l'espace francophone, conformément à la Déclaration de Bamako¹⁴, est favorisée par un contexte général de remise en cause des cadres de la démocratie représentative dans le monde. Il faut, en effet, lier cette forte implication de la société civile à la lumière de l'avènement d'une démocratie qui n'est plus seulement électorale et qui justifie le besoin de ne pas réduire le citoyen à son seul statut d'électeur.

L'OIF soutient ces mutations en plaçant deux priorités stratégiques au cœur de son action : d'abord, en contribuant à la structuration, au développement et au rayonnement des organisations de la société civile ; ensuite, en développant et en renforçant son partenariat avec celles-ci.

La réalisation de ce double accompagnement passe, en premier lieu, par le renforcement des compétences des acteurs (formations, mise à disposition de financements, participation à des événements internationaux), pour ensuite en faire des partenaires privilégiés dans la définition, la conduite et l'évaluation des programmes de l'OIF sur le terrain. C'est ainsi que plusieurs organisations accréditées ont été mobilisées dans le cadre du projet « état civil » porté par la Direction des affaires politiques et de la gouvernance démocratique (DAPG). En ce sens, la Conférence des OING, créée en 2005 à l'occasion de l'adoption de la Charte de la Francophonie, et qui comprend à ce jour 130 organisations de 28 pays membres, a un rôle essentiel tant par l'expertise qu'elle peut procurer à l'OIF que par son apport aux réflexions stratégiques de l'Organisation ou pour favoriser la coopération entre organisations de la société civile ayant un intérêt commun.

LA CONSOLIDATION DE L'ÉTAT CIVIL DANS L'ESPACE FRANCOPHONE

L'état civil étant le fondement même de l'identité citoyenne, il constitue la base de l'accès aux droits à tous les individus.

Au premier chef, et sur le plan individuel, comme le rappelle la deuxième édition (2022) du « *Guide pratique de l'OIF pour la consolidation de l'état civil dans l'espace francophone* »¹⁵, la notion d'état civil renvoie à l'impératif d'identification de l'individu dans le corps politique et social. L'inscription de l'individu à l'état civil – à travers l'enregistrement de sa naissance – constitue la condition de forme nécessaire à la reconnaissance de sa personnalité juridique, support abstrait de tous les autres droits et préalable à leur réalisation. A contrario, le défaut d'enregistrement à la naissance équivaut pour l'enfant, puis pour l'adulte à une inexistence juridique totale, car l'impossibilité, pour un individu, de faire établir son état civil le prive mécaniquement de la capacité à être titulaire de droits et à les exercer.

Sur le plan collectif, la non-reconnaissance de ce droit à l'identité a des conséquences directes sur les politiques publiques de l'État (en matière de santé, d'emploi,

d'éducation, etc.), puisqu'il ne dispose pas de données exhaustives et actualisées relatives à sa population. L'absence d'identité peut créer un défi supplémentaire pour l'État en termes de justice et de sécurité ; une situation qui facilite l'enrôlement des jeunes dans des activités illégales, voire criminelles (enfants soldats, terrorisme transnational), le trafic et la traite d'êtres humains, notamment des filles/femmes, etc. La bonne administration des services d'état civil, permettant de produire des statistiques fiables et exhaustives, revêt donc un intérêt particulier pour l'État, tant elle influe sur sa capacité à définir des politiques publiques éclairées et inclusives.

C'est dire l'importance de mener une réflexion sur l'état civil, en particulier dans l'espace francophone, et de porter une attention singulière à l'enregistrement des naissances, consubstantiel au droit à la personnalité. C'est pourquoi l'état civil se situe désormais au cœur des missions de l'OIF. Depuis 2019, la Secrétaire générale a ainsi inscrit l'enregistrement des faits d'état civil au rang de ses priorités. Cette initiative se traduit par une volonté de rassembler et de coordonner la mobilisation des acteurs francophones impliqués sur le sujet autour d'actions conjointes, pour un impact pérenne auprès des populations. Cette nouvelle dynamique s'illustre notamment par la publication du deuxième Guide pratique de l'OIF précité « *Pour la consolidation de l'état civil dans l'espace francophone : enjeux et perspectives pour les acteurs de la Francophonie* ». Elle est mise en œuvre à travers des projets de terrain fondés sur une approche de proximité avec les bénéficiaires ; une approche qui s'inscrit sur la durée, allant de la sensibilisation des populations au suivi des démarches permettant aux personnes, désormais enregistrées, de jouir de leurs droits fondamentaux tels que l'accès à l'éducation ; et une approche complémentaire aux actions déjà menées par d'autres acteurs locaux et d'autres organisations internationales.

L'ENJEU DE LA PARTICIPATION DES FEMMES ET DES JEUNES

Les États francophones et l'OIF portent une attention particulière à la place des jeunes et des femmes, acteurs du changement dans la construction d'une société plus juste et d'un développement plus humain. 98,8 % des États membres, associés et observateurs de l'Organisation, ont signé et/ou ratifié la Convention internationale des droits de l'enfant (1989). 98,8 % ont signé et/ou ratifié la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discriminations à l'égard des femmes (1979)¹⁶, et 81,3 % des États africains membres de l'Organisation ont signé et/ou ratifié le

Protocole de Maputo (protocole à la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples) relatif aux droits de la femme en Afrique (2003).

L'invisibilité des femmes dans les classes dirigeantes et la vie politique est une manière de marginaliser une catégorie de la population. Plusieurs raisons peuvent expliquer cette situation : la structuration, parfois défailante des organisations de la société civile, en particulier les activistes féministes, qui rend difficile la promotion de cette question ; le patriarcat qui, en tant que construction sociale, conduit à perpétuer une hiérarchie entre les hommes et les femmes dans les espaces publics et privés ; le manque d'autonomie économique et financière des femmes qui est en partie une conséquence du patriarcat, les stéréotypes et préjugés sexistes, l'absence ou l'insuffisance de prise en compte de l'égalité femme-homme dans les textes et documents de politiques publiques, etc.

Ce constat justifie pleinement la nécessité d'instaurer des processus et des mécanismes qui permettent d'asseoir la participation des femmes à la chose publique. Leurs places actuelles ne reflètent pas encore suffisamment leur capacité à s'impliquer dans les affaires publiques, ni leur engagement et leur contribution dans l'économie nationale. Plusieurs pays ont déjà adopté des lois imposant des quotas dans les listes électorales. Cette piste mériterait d'être poursuivie et élargie. Penser des dispositifs législatifs permettant la rotation des charges et incitant les élus à céder leurs places en est une autre.

En toutes hypothèses, la Francophonie fait des jeunes et des femmes des cibles prioritaires de ses appuis sur le terrain et dispose en la matière d'un corpus normatif ambitieux : la « Stratégie jeunesse 2015-2022 » incitant les États à mettre en place les conditions favorables au respect et à la protection des droits des jeunes ; la Déclaration francophone et le Plan d'action francophone sur les violences faites aux femmes (2010, 2013) qui soulignent la nécessité de la protection des femmes et de leur participation à tous les niveaux ; la Stratégie pour la promotion de l'égalité entre les femmes et les hommes, des droits et l'autonomisation des femmes et des filles, adoptée au Sommet d'Erevan en 2018. En 2021, l'OIF a appuyé le renforcement des capacités des jeunes femmes libanaises pour une meilleure participation dans l'espace public, à travers la mise en œuvre d'un programme d'action avec l'association Madanyat. L'objectif consistait à donner aux participants de 18 ans à 30 ans les outils de base pour améliorer leurs compétences dans les domaines du débat et de la prise de parole publique, notamment

¹⁴ « Reconnaître la place et faciliter l'implication constante de la société civile », Point C-17, Chapitre 4.

¹⁵ Organisation internationale de la Francophonie (OIF) : <https://www.francophonie.org/sites/default/files/2022-03/OIF-guide-etat-civil-2022.pdf>

¹⁶ Et 71,1 % des États ont signé et/ou ratifié son protocole additionnel (1999).

concernant les droits des femmes et leur participation à la vie politique. La réalisation de ce programme a principalement permis de sensibiliser aux enjeux de la participation des femmes aux prises de décision, ainsi que de diffuser une culture politique féministe actuelle auprès des jeunes.

Plus globalement, au titre des actions en faveur de la participation politique des femmes (élections, état civil, Assemblée parlementaire de la Francophonie), l'Organisation envisage de développer un plan d'action sur l'Agenda femmes, paix et sécurité.

L'APPORT ET LES DÉFIS DE LA RÉGULATION MÉDIATIQUE

L'enrichissement de la vie politique francophone est dû, par ailleurs, au développement des médias et à leur participation grandissante à la vie politique, particulièrement dans les pays du Maghreb, d'Afrique de l'Ouest, d'Afrique centrale, d'Europe centrale et orientale ou encore d'Asie du Sud-Est. Le point commun à toutes ces régions est d'avoir connu un certain nombre de crises ces dernières années qui ont mis en lumière le rôle des médias. À telle enseigne que l'OIF a intégré les médias dans ses programmes d'appui à la démocratie, aux droits de l'Homme, à la prévention et à la gestion des crises ainsi qu'à la consolidation de la paix. Si leur mauvais usage peut largement contribuer à la déstabilisation de la démocratie (v. infra), les médias apparaissent aussi comme des acteurs clés des processus de rétablissement ou de maintien de la paix, de lutte contre la pauvreté, de consolidation de la démocratie et de la construction d'une vie politique apaisée. La Déclaration de Saint-Boniface relève le rôle que doivent jouer les médias dans la diffusion des valeurs de liberté, de tolérance et de paix propres à pacifier la vie politique. Plusieurs grands changements en témoignent dans l'espace francophone ces vingt dernières années : les progrès enregistrés, derrière des faiblesses récurrentes, en matière de liberté de la presse, ou encore la création, dans la plupart des pays francophones, d'institutions indépendantes chargées de la régulation des médias et de la liberté de communication.

La situation de la liberté de la presse connaît en effet une amélioration, en dépit de différences selon les régions. La quasi-totalité des États consacrent dans leurs textes législatifs une liberté de la presse. Il n'en reste pas moins que la pénalisation de certains délits commis par voie de presse, les différentes atteintes à l'indépendance de la presse et des médias en général ou encore la tentation de la censure constituent autant d'entraves à une implication encore plus forte des journalistes et des médias dans le débat public. Mais l'un des grands acquis des vingt dernières an-

nées dans la plupart des pays de l'espace francophone reste la mise en place d'une régulation institutionnelle du paysage médiatique. Amorcée dans le sillage de la vague de démocratisation des années quatre-vingt-dix, la mise en place des instances de régulation des médias, dans l'esprit de celles existant dans les démocraties francophones plus anciennes, a notamment marqué l'Afrique subsaharienne, le Moyen-Orient ou les pays d'Europe centrale et orientale. Si les cadres réglementaires et législatifs en la matière, le statut des régulateurs ou la nature et l'étendue de leurs compétences varient profondément, leur rôle majeur sur le plan de l'amélioration de la gouvernance démocratique reste un trait commun. D'abord, en période électorale où le renforcement des capacités d'action du régulateur des médias et la vigilance à l'endroit de son indépendance sont décisifs, et ensuite en dehors des moments électoraux aussi où, d'une part, la régulation des médias d'État favorise l'émergence d'un véritable service public de l'audiovisuel, et d'autre part permet le respect du pluralisme politique et des idées en veillant à ce que des médias indépendants accèdent au secteur de l'audiovisuel. La mission des régulateurs nécessite d'ailleurs certainement d'être repensée aujourd'hui à l'aune de la place prise par les réseaux sociaux. En effet, les espaces de dialogues ne transitent plus exclusivement par les médias traditionnels. Les filtres habituels ont disparu, et n'importe quel citoyen a la capacité et le pouvoir de s'exprimer directement, en dehors des instances classiques de la représentation. Se pose alors la question de l'étendue de la liberté d'expression et de ses limites quand les messages diffusés sur les réseaux sociaux ont un contenu haineux, heurtent les croyances et valeurs, ou visent par la désinformation à saper les fondements démocratiques (v. infra). Pour autant, la démocratie ne peut aujourd'hui plus s'abstraire des réseaux sociaux ; elle doit parvenir à diffuser des pratiques concertées qui permettent de revenir à un contrôle citoyen de l'information.

C'est dans cet esprit et pour garantir l'intégrité de la liberté d'expression que l'OIF s'est dotée d'une plateforme francophone des initiatives de lutte contre la désinformation (ODIL), dont le lancement a eu lieu le 30 mars 2022 autour d'initiatives remarquables développées dans l'espace francophone en matière de vérification des faits et de lutte contre la désinformation. Le développement de cette plateforme s'inscrit dans le cadre du projet phare de l'Organisation sur la lutte contre la désinformation, lancé en 2021, et qui se décline autour de quatre axes principaux : le renforcement des capacités et la coopération entre initiatives francophones de lutte contre la désinformation ; l'accompagnement des États membres pour le développement de politiques publiques en matière de lutte contre la désinformation ; le renforcement des capacités

en matière d'éducation aux médias et à l'information (EMI) ; la valorisation de la recherche et la diffusion des connaissances francophones sur la désinformation. ODIL est, en conséquence, à la fois un outil qui permet de créer du lien entre acteurs de la lutte contre la désinformation en favorisant les collaborations entre eux, et une vitrine des initiatives de vérification des faits (à ce jour, plus de soixante initiatives sont collectées et présentées sur le site). La plateforme se veut ainsi un espace d'information sur l'actualité et les innovations dans le domaine de la lutte contre la désinformation, et un portail informatif sur les politiques publiques de lutte contre ce phénomène développées dans l'espace francophone.

LA PARTICIPATION CITOYENNE AUX PROCESSUS DÉMOCRATIQUES

Les grandes tendances observées dans l'espace francophone illustrent le phénomène de la baisse de la participation des citoyens – indice caractéristique du phénomène d'érosion démocratique¹⁷ –, pendant et hors périodes électorales, et de l'implication accrue des acteurs politiques et sociaux dans les processus de délibération. Le constat peut varier selon les régions¹⁸, et ainsi être fortement nuancé en termes de participation aux élections, alors même que des campagnes de sensibilisation ou des efforts tendant à rendre la préparation des élections transparentes devraient inciter les populations à prendre part aux scrutins. Entre 2010 et 2021, sur les 215 élections qui se sont tenues dans l'espace francophone (dont 72 présidentielles et 143 législatives¹⁹), le taux moyen cumulé de participation décroît. Pour les 44 élections présidentielles qui ont eu lieu durant la décennie, le taux de participation entre 2010 et 2015 s'est situé à 60,16 %, contre 43,67 % pour le quinquennat 2016-2021, soit une baisse globale de 16,50 points²⁰. Le taux de participation aux 71 élections législatives est passé de 49,17 % entre 2010 et 2015 à 46,12 % de 2016 à 2021, soit une baisse de 3,05 points²¹. Le taux moyen cumulé de participation aux deux élections représente 54,66 % sur la période 2010-2015 et 45,97 % sur la période 2016-2021. L'abstentionnisme, lorsqu'il croît régulièrement et

devient un phénomène massif, peut être considéré comme un indicateur, parmi d'autres, de défiance ou de désintérêt des citoyens à l'égard du processus électoral, et par extension, à l'égard de la vie politique, de surcroît quand le taux d'engagement politique des jeunes – évalué notamment à travers le vote aux élections nationales – est inférieur à celui des aînés. Au-delà du fait que l'abstention résulte d'un trop grand nombre d'électeurs non recensés ni inscrits sur les listes électorales, elle illustre aussi la persistance de la rupture de confiance entre électeurs et élus, et entre gouvernés et gouvernants.

Il n'y a pas de formule miracle pour la refondation des démocraties contemporaines et le réinvestissement des citoyens dans les processus électoraux. Mais il se dégage des pistes à approfondir autour de l'accès à une information de qualité, tant sur les processus électoraux que sur les mécanismes qui doivent assurer la reddition des comptes des gouvernants aux gouvernés, autour de la priorité donnée à l'éducation civique comme outil de compréhension de l'environnement démocratique, ou encore de la construction de démocraties davantage portées par des formes institutionnalisées de participation des citoyens au débat public et à la délibération. D'où la nécessité de faire émerger des cadres renouvelés d'implication ou des formes plus participatives de la démocratie, comme la démocratie locale, en appui à la démocratie représentative, comme le prescrit d'ailleurs la Déclaration de Bamako : « Favoriser la participation des citoyens à la vie publique en progressant dans la mise en place d'une démocratie locale, condition essentielle de l'approfondissement de la démocratie ».

DROITS CIVILS ET POLITIQUES ET DROITS ÉCONOMIQUES, SOCIAUX ET CULTURELS : DES PRATIQUES AMBIVALENTES

La démocratie constitutionnelle ainsi établie, dans son versant juridique libéral, c'est-à-dire de promotion des libertés et droits de l'Homme, implique la garantie des droits fondamentaux. Une vie politique enrichie et apaisée suppose l'intériorisation de la culture démocratique

¹⁷ Ibid., p. 13.

¹⁸ Pour une analyse par région de l'espace francophone et une identification des facteurs explicatifs des variations de la participation électorale, voir RECEF (Réseau des compétences électorales francophones), *Rapport de synthèse. La participation électorale et l'éducation à la démocratie*, Sinaïa, 5-6 juin 2019 : https://recef.org/wp-content/uploads/Rapport-synth%C3%A8se-Roumanie-2019_Web.pdf

¹⁹ Auxquelles il convient d'ajouter, pour le premier semestre 2022, une élection législative au Congo-Brazzaville (juillet), une élection présidentielle (avril) et législative (juin) en France, une élection législative au Liban (mai), une élection générale provinciale en Ontario (Canada, juin), une élection législative au Sénégal (août).

²⁰ Le taux de participation pour les élections présidentielles françaises de 2002 s'élevait à 71,99 % au deuxième tour, soit nettement au-dessus du taux moyen relevé, mais un peu plus faible qu'au deuxième tour de l'élection présidentielle de 2017 (74,56 % ; source : ministère de l'Intérieur).

²¹ Taux de participation aux élections législatives pour les scrutins de 2022 : Congo, « faible taux de participation », 25 % au second tour à Brazzaville (source : Commission nationale électorale indépendante) ; France, 47,51 % au premier tour et 46,23 % au second tour (source : ministère de l'Intérieur) ; Liban, 41 % (source : Fondation Jean-Jaurès, confirmé par France 24) ; Sénégal, 47 % (source : ministère de l'Intérieur rapporté par Le Monde Afrique) ; Ontario, 43,7 % (source : Radio Canada). Soit, hors donnée non fiabilisée relative au Congo, un taux moyen de participation s'élevant à 45,08 % globalement conforme au taux mesuré en Francophonie sur la période 2016-2021.

et ne peut se passer du plein respect des droits de l'Homme sans lequel les fondements mêmes de l'État de droit sont menacés.

En matière des droits de l'Homme, l'espace francophone a enregistré ces vingt-deux dernières années un certain nombre d'acquis sur le plan des textes internationaux ratifiés ou de cadres normatifs nationaux spécifiques, d'institutions de protection et de mécanismes de contrôle des droits de l'Homme, ainsi que de dispositifs de réconciliation et de lutte contre l'impunité.

Le point D-21 du Chapitre 4 de la Déclaration de Bamako incite les États et gouvernements membres à ratifier les textes universels et régionaux protégeant les droits de l'Homme²². Au lendemain de l'entrée en vigueur de la Déclaration, le niveau d'engagement des États était resté faible. Il s'est accéléré par la suite et, sur le plan quantitatif, la progression des signatures et des ratifications a été significative depuis 2008. Les précédents *Rapports sur l'état des pratiques de la démocratie, des droits et des libertés dans l'espace francophone* montraient un réel progrès, y compris en ce qui concerne des engagements souscrits en matière de droits civils et politiques²³. Ainsi, à titre d'exemple, en matière des droits de l'Homme, à la date de mars 2022, le Statut de Rome était signé et/ou ratifié par 74,7 % des États membres, associés et observateurs de la Francophonie ; le Pacte relatif aux droits civils et politiques, par 95,2 % d'entre eux ; la Convention sur la prévention et la répression des crimes de génocide, par 80,7 % des États ; la Convention contre la torture et les autres peines ou traitements inhumains, cruels ou dégradants, par 95,2 % d'entre eux ; la Convention sur les droits des réfugiés, par 84,3 % d'entre eux ; et la Convention internationale sur les droits des enfants, par 98,8 % des États. La mise en œuvre de l'Examen périodique universel (EPU, v. infra), un mécanisme onusien lancé en 2008, n'est certainement pas étrangère à cette évolution, dans la mesure où de nombreuses recommandations à l'endroit des États concernent l'adhésion et la mise en œuvre de conventions internationales. Ces ratifications sont à encourager sur le terrain des protections sectorielles, même si, par exemple, tous les États membres de la Francophonie sont déjà parties à la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes. Il est important de rappeler, à cet égard, que la ratification d'un texte international ne constitue qu'une première étape qui doit être impérativement suivie de l'adoption

de mécanismes de mise en œuvre et de suivi.

Par ailleurs, et même si 94 % des États membres, associés et observateurs de la Francophonie ont signé et/ou ratifié le Pacte relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, les engagements sont à renforcer dans le champ des droits économiques, sociaux et culturels, notamment sur le terrain de la pleine réalisation de ces droits essentiels, comme en matière de droit à la santé, de droit à l'éducation, de droit à l'alimentation, etc. Ces droits, dits « de deuxième génération », notamment parce qu'ils sont mis en œuvre progressivement et que leur réalisation est difficilement mesurable, sont parfois jugés moins prioritaires que les droits civils et politiques, alors qu'ils constituent des droits élémentaires et sont au cœur de l'articulation entre démocratie et développement. Les droits économiques, sociaux et culturels doivent alors faire l'objet d'une vigilance particulière tant sur le plan du renforcement des ratifications des engagements internationaux y afférents que sur celui de l'encouragement au déploiement de protections effectives. Car la démocratie et les droits de l'Homme sont potentiellement plus vulnérables là où les insuffisances du développement et les inégalités sociales perdurent. D'où la nécessité d'accorder l'importance qu'il convient à toute la nomenclature des droits de l'Homme, dans une perspective d'universalité et d'indivisibilité des droits.

Parallèlement à l'intensification des ratifications (39 en 2021), les mécanismes non juridictionnels internationaux et nationaux de protection des droits de l'Homme se renforcent partout dans l'espace francophone peut-être, paradoxalement, à la faveur de la récurrence de violations graves qui se maintiennent dans divers États. C'est ainsi que l'espace francophone compte 56 institutions nationales de défense des droits de l'Homme, dont 36 sont regroupées au sein de l'Association francophone des Commissions nationales des droits de l'Homme (AFCNDH).

Sur le plan international, le mécanisme de l'EPU permet d'évaluer la situation des droits de l'Homme dans les pays examinés dans une triple perspective (États, Nations unies et société civile). L'originalité de ce mécanisme tient à son caractère inclusif et périodique. Il permet à chaque État d'améliorer sans cesse et à son rythme le respect des droits de l'Homme sur le terrain. En application de la Déclaration de Saint-Boniface qui encourage à « *participer activement, et de*

manière concertée à la mise en place et aux travaux du Conseil des droits de l'Homme des Nations unies », les États membres, appuyés par des actions de terrain de l'OIF dans la perspective des différents cycles²⁴ se sont largement engagés dans cette évaluation. Reposant sur un cadre de dialogue concerté, inclusif et transparent auquel l'État évalué est pleinement associé, l'exercice de l'EPU a, pour certains États membres, transformé la perception et le traitement des questions de droits de l'Homme. Les recommandations formulées à l'issue des cycles d'évaluation portent sur l'ensemble des droits civils et politiques, économiques, sociaux et culturels ainsi que les droits catégoriels, notamment les droits de l'enfant, les droits des femmes et les droits des migrants.

La Francophonie poursuit sa mobilisation en faveur de l'appropriation de l'EPU par ses États membres avec la conviction que ce mécanisme est une occasion privilégiée pour les pays de surmonter les difficultés qu'ils rencontrent et de faire preuve d'un engagement encore plus marqué en faveur des droits de l'Homme et de l'intériorisation de la démocratie.

Les effets positifs de l'EPU sur de nombreux États francophones se sont traduits par des engagements à créer des Institutions nationales des droits de l'Homme (INDH) conformes aux Principes de Paris adoptés en 1993 par l'Assemblée générale des Nations unies. La Déclaration de Bamako exhortait, dès 2000, les États et gouvernements membres à aller dans cette direction : « *Créer, généraliser et renforcer les institutions nationales, consultatives ou non, de promotion des droits de l'Homme [...]* » (point D-23 du Chapitre 4). Véritables vigies du respect des droits de l'Homme, les INDH sont le signe de l'existence d'un espace démocratique au sein des États. Indépendantes et à mi-chemin entre l'État et la société civile, elles n'ont cessé de prendre de l'importance. Leurs processus de création ont ainsi connu une accélération et des progrès significatifs depuis l'adoption de la Déclaration de Bamako favorisant une implication croissante et un élargissement progressif de leurs attributions au service de la promotion des droits et des libertés. Sur le plan national, elles sont bien souvent des interlocutrices privilégiées des pouvoirs publics sur toutes les questions relatives aux droits de l'Homme. Elles participent à créer une culture nationale des droits de l'Homme dans laquelle prospèrent les valeurs de tolérance, d'égalité et de respect mutuel, à contribuer à déceler et à instruire les violations des droits de l'Homme, afin de traduire en justice leurs

auteurs et assurer un recours effectif et un droit à la réparation des victimes. Sur le plan international, leur statut leur permet de participer aux travaux du Conseil des droits de l'Homme et d'être consultées par les comités conventionnels et par les rapporteurs spéciaux ainsi que par les experts indépendants thématiques et pays. Par ce fait, elles constituent un rouage déterminant dans la construction d'un système international de protection des droits de l'Homme.

L'OIF a toujours soutenu le renforcement des structures nationales de protection des droits de l'Homme. Elle a ainsi développé des programmes, en partenariat avec le Haut-Commissariat des Nations unies aux droits de l'Homme, visant à appuyer les INDH dans la perspective de leur mise en conformité avec les Principes de Paris et à inciter à leur généralisation. Cette dynamique est aussi le fruit de l'action de l'Association francophone des commissions nationales des droits de l'Homme (AFCNDH) qui poursuit des actions concrètes afin de renforcer leurs capacités et de mieux les faire connaître auprès des partenaires et du grand public.

Corrélativement, l'adoption des Déclarations de Bamako et de Saint-Boniface et celle de la Déclaration de Paris des ministres francophones de la Justice (2008) ont contribué à positionner les droits de l'Homme face aux défis de la justice pénale internationale et de la réconciliation nationale. La lutte contre l'impunité étant un paramètre essentiel de la consolidation de la paix, les États francophones se sont clairement engagés sur la voie du soutien à la justice pénale internationale²⁵, ainsi que sur celle du processus de transition, justice, vérité et réconciliation pour empêcher le retour des conflits et des violations graves des droits de l'Homme.

En premier lieu, la lutte contre l'impunité passe non seulement par le renforcement des capacités judiciaires nationales pour aménager des procédures qui permettent aux victimes de bénéficier d'un droit au recours effectif devant une juridiction indépendante, mais aussi par l'adaptation des droits nationaux aux standards du droit international. L'actualisation des législations repose d'une part sur la ratification et la transposition des engagements internationaux, relevant du droit pénal international en particulier relatif à la lutte contre l'impunité et la protection des droits de l'Homme (Statut de Rome²⁶, Conventions de Genève, etc.), et d'autre part sur le soutien à la montée en puissance de la justice pénale internationale, principalement incarnée par la

²² « *Ratifier les principaux instruments internationaux et régionaux relatifs aux droits de l'Homme, honorer et parfaire les engagements ainsi contractés, s'assurer de leur pleine mise en œuvre et former tous ceux qui sont chargés de leur application effective.* »

²³ Pacte relatif aux droits civils et politiques, Convention contre la torture, Convention internationale pour la protection de toutes les personnes contre les disparitions forcées, etc.

²⁴ Depuis 2008 : séminaires francophones sur l'EPU dans le cadre du partenariat privilégié avec le Haut-Commissariat des Nations unies aux droits de l'Homme ; accompagnement dans l'élaboration des rapports nationaux ou dans la mise en œuvre des recommandations ; publication, en 2017, d'un guide pratique sur la mise en œuvre des recommandations et engagements issus de l'Examen périodique universel...

²⁵ 60 États sur les 88 États membres, observateurs et associés de l'OIF ont ratifié le Statut de Rome et plus particulièrement 36 États membres de plein droit sur 54 – étant considéré que les États fédérés n'ont pas la compétence de la ratification.

²⁶ Dont la Déclaration de Bamako faisait de la ratification par le plus grand nombre d'États francophones le principal levier de la lutte contre l'impunité (point 22 du Chapitre 4).

Cour pénale internationale (CPI) et un certain nombre de juridictions pénales internationales spéciales.

L'OIF a poursuivi, au cours de ces années, son soutien à ce mouvement de pluralisation de la justice pénale internationale. Acquis incontestable en matière de lutte contre l'impunité dans l'espace francophone, l'implantation de la justice pénale internationale se présente, au nom du principe de complémentarité et de la coopération effective avec les États parties au Statut, et malgré les critiques qui peuvent être formulées à son endroit²⁷, comme l'ultime recours pour les victimes de crimes internationaux d'obtenir justice lorsque les capacités des institutions judiciaires nationales sont parfois limitées.

En second lieu, et parallèlement, la lutte contre l'impunité implique la responsabilisation des États sur l'opportunité de mettre en place des mécanismes favorisant le dialogue et la réconciliation aux fins d'empêcher la répétition des violations graves ou massives des droits de l'Homme. L'instauration de procédés de recherche et d'établissement de la vérité comme dispositifs de sortie de crise complémentaires en vue de lutter contre l'impunité a profondément marqué l'espace francophone, surtout durant la première décennie des années 2000. Aucune région (Afrique et Moyen-Orient, pays d'Europe centrale et orientale, Asie du Sud-Est ou encore États francophones latino-américains ou

nord-américains) n'a échappé à l'implantation de ces mécanismes voués à la restauration de la paix et de l'unité. Les années récentes ont même connu une intensification du recours à ces procédés. Les États francophones, en effet, ne sont pas épargnés par les crises et les conflits qui traversent le monde. La justice transitionnelle a alors vocation à accompagner l'État vers la sortie de la crise. Le déploiement des dispositifs de justice transitionnelle intervient alors soit en cours de conflit pour tenter de faire retomber la tension, soit en post-conflit pour accompagner l'amorçage de la transition et la reconstruction. Ainsi, depuis plusieurs années, en se fondant sur les grands textes de référence en matière d'appui à la paix, de démocratie, de justice et de droits de l'Homme, les Déclarations de Bamako et de Saint-Boniface, et de Paris, l'action de la Francophonie s'est structurée sur le terrain, notamment dans le cadre d'un partenariat avec le Haut-Commissariat aux droits de l'Homme des Nations unies (HCDH) à travers l'accompagnement des réflexions sur les questions de justice, vérité et réconciliation, ou encore le soutien à l'installation de commissions sur ces thématiques. La publication d'un guide pratique recensant l'ensemble de ces processus dans l'espace francophone vient compléter le dispositif, de sorte qu'une véritable stratégie francophone sur ces enjeux s'est progressivement déployée, dans une logique de multilatéralisme et de complémentarité.

UNE ACTION SOUTENUE DE PRÉVENTION DES CRISES ET DES CONFLITS

L'ESPRIT DU MÉCANISME DE PRÉVENTION DE L'OIF

Le Chapitre 5 de la Déclaration de Bamako met en place un mécanisme innovant de suivi des engagements souscrits par les États et gouvernements. Une dynamique d'enracinement et de perfectionnement progressif du mode opératoire des mécanismes dudit chapitre s'est instaurée depuis les années 2000. Le recours régulier à ces mécanismes, même mobilisés avec une intensité différente pour la prévention ou la gestion des crises et des conflits, ou l'accompagnement des transitions, a contribué à prévenir les conflits

ou à restaurer l'ordre constitutionnel et démocratique là où il y avait ce besoin.

Ce dispositif unique vient conforter l'approche de prévention structurelle qui a prévalu dès l'origine de l'engagement francophone en instaurant un mécanisme spécifique de suivi et de sauvegarde destiné à garantir le plein respect des principes et des engagements du Chapitre 4 de la Déclaration de Bamako. Les mécanismes prévus dans le Chapitre 5 présentent cette spécificité : d'une part leur vocation première réside dans l'accompagnement des États francophones dans l'approfondissement et la consolidation de leur expé-

rience démocratique ; et d'autre part leur mise en œuvre intervient de manière relativement rapide.

LA MISE EN ŒUVRE DU MÉCANISME DE PRÉVENTION DE L'OIF

Les dispositions du Chapitre 5 sont évoquées pour la première fois par le Secrétaire général de la Francophonie quelques mois seulement après l'adoption de la Déclaration de Bamako, dans un communiqué de presse du 29 mai 2001 condamnant la tentative de coup d'État survenue en République centrafricaine.

Depuis lors, la référence par les instances de la Francophonie à ce Chapitre 5 s'installera durablement, et l'usage des mécanismes, notamment les mesures d'accompagnement (Chapitre 5.1) ainsi que les recours à la médiation/facilitation (Chapitre 5.2), s'intensifiera. La mise en œuvre effective de la démarche d'alerte précoce (paragraphe 1 du Chapitre 5) et celle concernant le mécanisme réactif (paragraphe 3) en cas de rupture de la démocratie ou de violations massives des droits de l'Homme sont aussi devenues un usage habituel de l'OIF à partir de 2005. La mobilisation de ces différentes procédures témoigne en toutes hypothèses de l'intense activité menée depuis 2000 sur le fondement du Chapitre 5 avec une légitimité et une crédibilité accrues. La montée en puissance d'une diplomatie préventive francophone toujours plus dynamique est aujourd'hui partout saluée.

En vertu du Chapitre 5 de la Déclaration de Bamako, le Secrétaire général est alors habilité à mettre en œuvre des procédures de réaction pouvant aller jusqu'à la

suspension de la coopération avec l'État concerné, voire à sa suspension de la Francophonie. Mais l'OIF est restée toujours portée par la volonté de réparer et prévenir les éventuelles rechutes plutôt que stigmatiser ou d'exclure. C'est ainsi que la prise de « mesures spécifiques » face aux cas de ruptures de la démocratie relevés ces dernières années dans certains pays (Mali, Guinée, Burkina Faso, notamment) s'est accompagnée d'une mobilisation de l'OIF pour accompagner ces pays dans leurs processus de restauration de l'ordre démocratique et constitutionnel.

Le grand nombre d'actions déployées depuis 2000 en application du Chapitre 5 témoigne d'une volonté d'application conforme dudit chapitre. Ainsi, entre 2002 et 2018, le Conseil permanent de la Francophonie (CPF) et les divers comités *ad hoc* consultatifs restreints créés à l'occasion par le ou la secrétaire générale ont adopté près de 50 décisions concernant 34 situations d'États membres, allant jusqu'à la suspension de la participation de l'État concerné aux instances de la Francophonie²⁸.

En définitive, plus de vingt-deux ans après, l'action de la Francophonie sur la base du Chapitre 5 de la Déclaration de Bamako s'est largement enrichie, et son intervention régulière dans le devenir politique de l'espace francophone s'est en tous points élargie et intensifiée. L'Organisation a cerné la complexité des dynamiques démocratiques et de crise qui traversent son espace et qui la conduisent à conforter les mécanismes d'observation et de réaction rapide au service du règlement des conflits.

²⁷ Effet du principe de complémentarité qui porterait atteinte à la souveraineté judiciaire nationale ; utilisation trop sélective de la justice pénale internationale, dont les enquêtes seraient principalement tournées en direction du continent africain, induisant une justice partielle contre les États les plus pauvres du sud ; perception de la Cour pénale internationale comme un nouvel outil de domination des relations internationales.

²⁸ Voir, en ce sens, l'annexe 1 du Manuel de procédures du Chapitre 5 de la Déclaration de Bamako : https://www.francophonie.org/sites/default/files/2020-01/manuel_des_procedures_bamako.pdf, OIF, 2018, pp. 47-60. Et sur l'étendue des mesures d'accompagnement dans la mise en œuvre du Chapitre 5, voir l'annexe 2, pp. 61-73.



DES TENDANCES ET DES NOUVEAUX DÉFIS PRÉOCCUPANTS

L'espace francophone doit faire face à de nouveaux risques, qui sont autant de défis globaux posés à la stabilité de l'État de droit. Certains sont plutôt liés à la récurrence des dysfonctionnements de la démocratie : ruptures de l'ordre constitutionnel, cadres législatifs ou réglementaires contraignants ou procédures judiciaires conduisant, de fait, à des empêchements de candidatures lors des élections présidentielles, remise en cause des cadres électoraux et rejet des résultats des consultations électorales, émergence de formes illibérales de la démocratie traduisant la puissance des populismes et conservatismes ou les dérives de systèmes politiques libéraux, révisions constitutionnelles non consensuelles, défaillances des mécanismes de participation et de représentation des femmes et des jeunes, etc. D'autres menaces découlent des atteintes répétées aux droits de l'Homme (notamment aux droits à la liberté d'association, de manifester, de participer à la vie politique, à la liberté d'expression, etc.). Les conjonctions de ces formes de replis provoquent des tensions qui mettent à l'épreuve le dispositif de Bamako et le questionnent sur son adaptabilité aux nouveaux contextes et sur son opérationnalité face à ces nouveaux défis.

Partant de ces constats, il est nécessaire de se demander comment la Déclaration de Bamako, dont il convient de préserver les acquis tout en la faisant progresser, peut aider à apporter des réponses et, par conséquent, comment la Francophonie peut contribuer à la consolidation de la démocratie et à la stabilisation de l'État de droit, meilleurs remparts contre ces menaces.

MENACES SUR L'ÉTAT DE DROIT ET LE RESPECT DES DROITS DE L'HOMME

Les crises et les interruptions des processus démocratiques qui en découlent sont autant de menaces aux ordres constitutionnels établis que de situations potentielles de violations graves des droits de l'Homme. Ces entraves à l'épanouissement de la culture démocratique impactent des acquis parfois fragiles et doivent, par conséquent, continuer à conduire la Francophonie à une vigilance toujours plus accrue.

LES ALTÉRATIONS CONSTITUTIONNELLES

Dans plusieurs pays, les constitutions subissent de nombreuses altérations, non consensuelles, qui conduisent à la dévalorisation de la loi fondamentale.

À force de révisions opportunistes, la norme constitutionnelle perd en crédibilité et sa normativité décline. L'argument de constitutionnalité est à ce point devenu un réflexe qui est utilisé à des fins politiques pour bloquer le fonctionnement du système au lieu de le faciliter. La sacralité constitutionnelle, revendiquée par les constituants comme facteur de limitation du pouvoir des gouvernants, n'est plus suffisamment garantie par la rigidité des constitutions qui implique des procédures de modification complexes et contraignantes. Pas plus qu'elle n'est suffisamment protégée par l'existence de clauses insusceptibles de révisions (« clauses d'éternité »), comme le montre l'actualité récente dans plusieurs pays de l'espace francophone, au sujet de la limitation du nombre de mandats des présidents de la République. La rigueur du mécanisme de révision comme le caractère immuable de certaines dispositions constitutionnelles n'empêchent pas deux menaces réelles sur la Constitution. D'une part, le phénomène d'inflation des révisions non consensuelles qui déstabilise et dévalorise la norme fondamentale ; d'autre part, le risque d'instrumentalisation par les acteurs politiques. D'un côté, il en résulte des tractations politiques et des compromis partisans pour contourner la constitution qui, de garante, devient obstacle. De l'autre, un décalage du texte constitutionnel avec la réalité qui conduit à des pratiques discutables : contournement de la norme constitutionnelle par des conventions politiques, arbitrages politiques contraires à l'esprit des constitutions, contestation quasi systématique des décisions des cours constitutionnelles, surtout en matière électorale.

Les altérations constitutionnelles sont aussi la conséquence de l'écriture même des constitutions. L'insuffisance qui découle de la méthode retenue pour écrire les constitutions obère fortement la fonction d'adhésion de ces textes fondamentaux et génère un risque conflictuel élevé. Un processus constituant qui ne serait pas ouvert et inclusif, c'est-à-dire laissant la place à toutes les forces et à tous les courants politiques, en plus de reposer sur une participation citoyenne avérée, a bien souvent pour conséquences de susciter un sentiment de confiscation dans l'élaboration de la constitution, et de détournement au bénéfice de la satisfaction des intérêts du parti majoritaire au pouvoir. Il en découle aussi un risque sur le plan du contenu. Soit la Constitution contient un excès de précisions en vue d'empêcher au maximum toute interprétation contradictoire, soit elle contient trop peu de dispositions (la brièveté du texte permettant simplement l'énoncé des grands principes directeurs). L'imprécision du texte est alors synonyme de lacunes, certaines situations de fait ou de droit échappant à la constitution et étant génératrices d'interprétations abusives. Ces pièges rédactionnels peuvent conduire, enfin, à des changements extraconstitutionnels ou anticonstitutionnels de gouvernement²⁹.

La question de l'altération de l'ordre constitutionnel ou des ruptures de la démocratie est un défi majeur posé aux normes suprêmes des États francophones.

Cette notion accrédite l'idée que des modes de dévolution du pouvoir caractérisés non seulement par le coup d'État, mais aussi par la force, l'intervention de groupes dissidents ou la manipulation de dispositions constitutionnelles, hors cadre constitutionnel et hors élection, peuvent intervenir et permettre l'accession au pouvoir. Elle est réceptionnée, aux paragraphes 2 et 3 du Chapitre 5 de la Déclaration de Bamako qui, même sans y faire une référence explicite, renvoie à l'esprit de la notion à travers les concepts de « crise de la démocratie » et « rupture de la démocratie ».

Pour autant, vingt-deux ans après l'adoption de la Déclaration de Bamako, la question de l'altération de l'ordre constitutionnel ou des ruptures de la démocratie se pose encore avec acuité, notamment à la lumière des récents événements survenus en Afrique francophone.

²⁹ Les changements extraconstitutionnels renvoient à une modification hors de tout cadre constitutionnel quand les changements anticonstitutionnels font davantage référence à des modifications contraires à la constitution.

Réélu avec 67,17 % des suffrages en août 2018, le Président Ibrahim Boubaïcar Keïta du Mali a été renversé par un coup d'État militaire le 18 août 2020. En Guinée, le Président Alpha Condé, élu au 1er tour avec 59,49 % des voix en octobre 2020, a également été démis par un coup d'État militaire, perpétré le 5 septembre 2021. Au Burkina Faso, le Président Roch Marc Christian Kaboré, réélu avec 57,87 % des suffrages en novembre 2020, a lui aussi été renversé par des militaires le 24 janvier 2022. Au Tchad, le Président Idriss Deby Itno, mort au combat en avril 2021, a été remplacé par son fils, Mahamat Idriss Deby, par le biais d'un processus extraconstitutionnel.

Cette résurgence des ruptures constitutionnelles inter-pelle à deux égards. D'une part, elle pose directement la question de la normativité des constitutions, parfois écartées unilatéralement au profit de normes *ad hoc* de circonstances dont le caractère constitutionnel est proclamé (au Mali comme en Guinée et au Tchad, les nouvelles autorités de fait ont adopté des chartes de la transition, sortes de constitutions temporaires, en remplacement des constitutions existantes ; quant au Burkina, les autorités de transition ont suspendu la Constitution avant de la rétablir quelques jours plus tard). D'autre part, plus indirectement, elle interroge la capacité des constitutions de certains pays de l'espace francophone à intégrer des mécanismes susceptibles de dissuader les coups d'État qui menacent les institutions démocratiques.

Ces soubresauts du constitutionnalisme francophone se répercutent sur les institutions, notamment judiciaires, ou les juridictions constitutionnelles, qui incarnent les garanties structurelles de l'État de droit. Partout dans l'espace francophone, avec des degrés divers selon les régions concernées, se pose ainsi la question de l'indépendance des institutions judiciaires. L'exigence d'indépendance est le principe qui connaît aujourd'hui en Francophonie le plus d'attentes, mais aussi d'atteintes : distorsions du principe d'immuabilité, remise en cause de l'impartialité du juge, tutelle persistante des ministères de la Justice, statut des parquets, entre recherche d'indépendance et hiérarchie, contournement des décisions des conseils supérieurs de la magistrature ou institutions équivalentes et interrogations sur les modalités de nomination des membres des hautes juridictions, manque de moyens financiers et de ressources, etc.

L'indépendance du pouvoir judiciaire reste à renforcer dans de nombreux pays francophones, particulièrement au sein des démocraties faibles ou fragiles. Même si la plupart des constitutions et textes inférieurs consacrent ce principe, l'indépendance est encore largement à parfaire. C'est principalement le mode de désignation

des juges, ordinaires et constitutionnels, qui est questionné, avec, pour corollaire, les soupçons constants d'une justice au service du pouvoir en place et incapable de prendre la distance nécessaire pour réguler la vie institutionnelle et pacifier la vie politique. Le juge constitutionnel est particulièrement concerné par ces menaces à l'impartialité. Son rôle central dans l'accompagnement des transitions ou dans la consolidation des démocraties émergentes suscite des controverses sur sa capacité à être le promoteur des libertés fondamentales, le gardien de la liberté du suffrage et de l'alternance démocratique consensuelle. À telle enseigne que l'idée d'un juge constitutionnel à l'origine des crises, particulièrement dans son mandat de contrôleur de la régularité des élections (présidentielles et législatives), s'est développée notamment dans les pays d'Europe centrale et orientale ou en Afrique francophone, faisant rentrer les cours dans une ère de défiance, voire de soupçons, clairement incompatible avec l'impératif de consolidation de l'État de droit.

LES DÉFIS POSÉS AUX DROITS DE L'HOMME

Sur le plan international, la montée en puissance du droit international humanitaire et des droits de l'Homme contribue à mettre en exergue les carences des législations et des mécanismes nationaux dans la protection effective des droits de l'Homme. Soit les États transposent un ensemble de dispositions sans en assurer la garantie, soit certains pans du droit pénal international sont volontairement ignorés. En tout état de cause, la lutte contre l'impunité, la recherche des vérités et la participation des victimes aux processus judiciaires et non judiciaires sont un triple enjeu qui doit permettre de moderniser et d'adapter les corpus juridiques et les systèmes institutionnels nationaux. Sans quoi certaines pratiques des États peuvent rapidement devenir une menace à la réalisation de l'engagement de Bamako en termes de plein respect des droits de l'Homme.

Sur le plan national, les menaces auxquelles les droits fondamentaux doivent faire face ont largement évolué depuis l'adoption de la Déclaration de Bamako.

La première menace est liée aux exigences sécuritaires et à la lutte contre le terrorisme, les menaces extrémistes et la radicalisation. Certaines régions de l'espace francophone, notamment en Afrique de l'Ouest et centrale, sont confrontées ces dix dernières années à un regain d'actes de terrorisme international et d'extrémisme violent. La lutte contre les groupes terroristes sert souvent de justification à des manquements graves aux droits de l'Homme, y compris dans les États dans lesquels la culture du respect des droits fondamentaux est la plus enracinée, que ce soit lors des transferts de

prisonniers, par la pratique de la torture sur des détenus considérés comme prisonniers de guerre, la non-application de la Convention de Genève, etc. Pour mémoire, dès 2007, la Conférence des ministres de la Justice des pays francophones d'Afrique avait rappelé, dans le préambule de la Déclaration adoptée à Ouagadougou, que la lutte contre le terrorisme devait s'effectuer « conformément aux obligations imposées par le droit international, notamment la Charte des Nations unies et les conventions et protocoles internationaux pertinents, en particulier les instruments relatifs aux droits de l'Homme, le droit des réfugiés et le droit international humanitaire ». D'où il ressort la nécessité de renforcer la mobilisation de la communauté francophone autour du respect de l'État de droit et des droits de l'Homme dans un contexte de contraintes sécuritaires.

La deuxième menace est plus individuelle, puisqu'elle est liée à la diffusion mondialisée des données personnelles. Le développement de la société d'information et d'un usage massif d'Internet dans un contexte globalisé a pour conséquence de faire de la protection des données personnelles un enjeu majeur dans l'usage des nouvelles technologies. Les données personnelles, qui sont au cœur de l'identité des droits de l'Homme, se retrouvent donc exposées à la diffusion et à la récupération illégale, dès lors que les cadres juridiques de protection sont insuffisants et le droit applicable indéterminé. Les individus sont directement exposés à des risques graves d'atteinte à leur vie privée en matière d'usurpation d'identité, de cybercriminalité ou de commerce des données personnelles. Les applications de surveillance électronique sont particulièrement au cœur de ces atteintes en raison des risques importants qu'elles représentent pour les droits de l'Homme en général et pour l'ère de surveillance généralisée qu'elles contribuent à construire, en particulier. L'espace francophone n'est pas épargné par cette profonde mutation aussi génératrice d'espérance en termes de développement que de potentielles graves menaces aux droits de l'Homme. Ainsi, en lien avec la modernisation des systèmes d'état civil, si l'identifiant numérique soutenu par la Banque mondiale est un progrès évident permettant la réalisation d'autres objectifs de développement durable (inclusion financière et économique, protection sociale, santé et éducation, égalité des sexes, protection de l'enfant, agriculture, etc.) et contribuant à la bonne gouvernance, à l'efficacité de l'administration ainsi qu'aux prestations de service, sa création soulève aussi de nombreux risques en termes de protection des données personnelles, dans la mesure où l'iden-

tification d'un individu se traduit toujours par une liste de données liées à l'état de la personne (nom, sexe, date et lieu de naissance, nationalité, domicile, etc.).

Certains États francophones se sont, dès lors, dotés de législations appropriées, soit visant l'encadrement de la collecte des données personnelles, soit renforçant la protection de la vie privée. Des cadres régionaux harmonisés émergent aussi, comme au sein de l'Union européenne avec le Règlement général sur la protection des données personnelles (RGPD). Dans tous les cas, la meilleure voie pour limiter l'impact de la surveillance électronique sur les droits de l'Homme réside dans l'élaboration de cadres juridiques qui instaurent des restrictions adaptées, proportionnées et admissibles dans une société démocratique notamment, en vue de réglementer l'élaboration de fichiers et de bases de données, de limiter l'usage de la géolocalisation ou d'imposer la non-conservation des données ou leur archivage limité.

Le troisième défi contemporain que doivent affronter les droits de l'Homme est celui de la corruption. Celle-ci nuit en effet à l'État de droit en rompant, de fait, le principe d'égalité par l'avantage conféré à un groupe de personnes au détriment d'autres, et en faisant naître des discriminations potentiellement constitutives de toutes sortes de violations des droits de l'Homme.

C'est dans ce contexte que l'OIF mène un travail d'accompagnement en vue de prévenir ce phénomène, dans une approche centrée sur les victimes, afin d'appréhender le problème en amont et non uniquement dans une perspective répressive. En adoptant la Déclaration de Bamako, les États et gouvernements membres de la Francophonie se sont engagés à « poursuivre l'approfondissement des concepts et principes constitutifs partagés, ainsi que des critères et paramètres d'application, relatifs à la démocratie et à la "bonne gouvernance" ». C'est ainsi que 80 États et gouvernements de la Francophonie (soit 96 % de ses États membres) ont ratifié la Convention des Nations unies sur la lutte contre la corruption de 2005 ; et 25 États et gouvernements membres de la Francophonie (soit 78 % des États de l'Union africaine³⁰) ont ratifié la Convention de l'Union africaine sur la prévention et la lutte contre la corruption de 2006.

Sur la base du mandat de la Déclaration de Bamako, et aux fins de satisfaire trois objectifs principaux³¹ l'OIF a mis en œuvre plusieurs actions. Elle a notamment

³⁰ Elle a été signée et non ratifiée par le Cameroun, le Cabo Verde, Djibouti, le Maroc, la Mauritanie, la République centrafricaine et la République démocratique du Congo.

³¹ Structurer une mobilisation concertée et conjointe des acteurs de la Francophonie en matière de renforcement de l'État de droit pour mieux prévenir la corruption ; sensibiliser les États et gouvernements pour faire de la prévention et la lutte contre la corruption une priorité nationale ; et mettre en place et renforcer des mécanismes de coopération et de suivi afin de mieux prévenir et combattre la corruption.

organisé un séminaire en juin 2019 réunissant des représentants d'institutions nationales des droits de l'Homme, d'agences nationales de lutte contre la corruption, d'organisations de la société civile et également d'organisations internationales, issus de dix-sept pays de l'espace francophone³², qui se sont accordés sur la nécessité de valoriser et de mettre en œuvre une approche concertée, collégiale et participative pour lutter plus efficacement contre la corruption. Dans la continuité, l'Organisation a porté, en 2021, un projet pilote à Madagascar, réunissant des acteurs de la Francophonie impliqués dans la problématique de lutte contre la corruption. Elle a mis en place, en septembre 2021, en partenariat avec l'AFCNDH et le Conseil national des droits de l'Homme de Côte d'Ivoire, un atelier de partage d'expériences et de renforcement des capacités dans la protection des droits de l'Homme à travers la prévention et la lutte contre la corruption.

La quatrième menace découle du développement d'Internet et des réseaux sociaux. Cette menace est susceptible de rétroagir sur les menaces précédentes, notamment en les aggravant par un effet amplificateur, qui résulte soit de la médiatisation du terrorisme, soit de l'usage d'Internet aux fins de surveillance électronique. Dans cette dernière hypothèse, les données personnelles générées par les utilisateurs d'Internet et des réseaux sociaux sont collectées, enregistrées, traitées et exploitées par les plateformes numériques à des fins de profitabilité, de performance, de prévision, d'influence ou encore de détection. L'utilisation des données personnelles générées par l'activité des individus sur les plateformes numériques peut également interroger lorsqu'elles sont utilisées par les États pour la surveillance et le contrôle des populations à des fins politiques, notamment pour restreindre l'accès au débat public et la liberté d'expression. Si, dans la continuité du point C-18 du Chapitre 4 de la Déclaration de Bamako, la Déclaration de Saint-Boniface souligne le « rôle fondamental des médias dans la diffusion des valeurs de liberté, de tolérance et de paix propres à pacifier la vie politique et à enraciner la culture démocratique [...] », c'est bien parce que les médias, et notamment leur forme actuelle que constituent les réseaux sociaux, jouent un rôle fondamental dans la recherche de la paix au sein des sociétés contemporaines.

Cependant, les médias ont aussi un rôle déterminant dans la déstabilisation des espaces démocratiques

confrontés à des défis inédits, au premier rang desquels on retrouve le terrorisme sous toutes ses formes et, plus généralement, les questions sécuritaires. Que ce soit par le biais de journalistes qui relaient des informations non vérifiées, bafouant ainsi les règles déontologiques, que ce soit par le biais des réseaux sociaux qui permettent à tout individu plus ou moins bien préparé au traitement de l'information et dépourvu de formation journalistique, de décrire sa réalité des conflits sans recul ni garantie de vérification du récit, transformant les réseaux sociaux en profonds perturbateurs de la démocratie.

L'expansion des nouvelles technologies et d'Internet a contribué à l'apparition de nouvelles formes de violences à l'égard des enfants. Partie intégrante du quotidien, ces outils sont bien sûr bénéfiques pour le développement de l'enfant, mais ils sont aussi source de nombreux dangers. Internet compte en effet chaque année parmi ses nouveaux utilisateurs plus d'une centaine de millions d'enfants qui se retrouvent exposés à des risques majeurs de violences, notamment d'abus et d'exploitation sexuels en ligne. La protection des droits des enfants étant l'une de ses priorités depuis de nombreuses années, l'OIF et le Réseau de formation policière francophone (Francopol) travaillent ensemble sur cette thématique et ont collaboré à la publication d'un premier guide en 2015 sur l'accompagnement de l'enfant victime de violence. En 2022, ce travail a été complété par la publication d'un second guide sur la lutte contre l'abus et l'exploitation sexuels d'enfants en ligne³³. C'est grâce à la formation, l'accès à l'information et la sensibilisation des acteurs de la protection de l'enfance, quant aux menaces et aux dangers auxquels font face les enfants en ligne, que ces violences pourront être mieux appréhendées et leurs auteurs poursuivis.

Plus généralement, le contexte de la pandémie de Covid-19 a aggravé les menaces sur les droits fondamentaux, tels que la liberté de circulation, de se réunir, le droit à la vie privée en raison de l'adoption de mesures d'urgence qui ont de facto limité ces droits. Une tendance à l'augmentation des violations des normes démocratiques, des principales libertés et du recours à la violence par les forces de sécurité dans l'application des mesures d'urgence a été constatée dans un certain nombre de régions de l'espace francophone. Les États doivent être vigilants concernant les atteintes aux principes généraux en matière de protection des droits

de l'Homme (comme le principe d'égalité, la non-discrimination, la dignité humaine et la transparence qui peuvent être profondément malmenés par l'imposition de mesures générales restrictives, au nom de la garantie du droit à la santé), et qui ne seraient pas proportionnées à l'objectif de lutte contre la pandémie. En effet, le droit international comme les droits régionaux européens, africains ou américains, prescrivent clairement que toute restriction aux droits de l'Homme, y compris en cas d'urgence, doit être prévue par la loi, proportionnée, non discriminatoire, nécessaire dans une société démocratique et limitée dans le temps. La mise en œuvre de législations dérogatoires dans plusieurs États francophones, en raison du degré de restrictions qu'elles imposent, porte une atteinte à plusieurs libertés fondamentales. Le spectre des droits impactés par les

mesures de sauvegarde en période de pandémie³⁴ et les risques de discriminations qui en découlent sont tels que les gouvernements devraient éviter les restrictions radicales et absolues et n'imposer des restrictions obligatoires que lorsqu'elles sont scientifiquement justifiées et lorsque des mécanismes de soutien aux personnes affectées peuvent être mobilisés. Il est également notable en termes d'iniquités de genre et d'atteintes aux groupes vulnérables, plusieurs études ayant montré que les filles et les femmes étaient affectées de manière disproportionnée par les conséquences de la pandémie, notamment dans certains domaines de l'emploi principalement occupés par les femmes (santé, social ou nettoyage) et de l'équilibre entre vie professionnelle et privée (responsabilités liées aux confinements, surexposition aux violences domestiques), etc.

UN JEU DÉMOCRATIQUE PERTURBÉ

La fragilité de certains États dans l'espace francophone et l'érosion démocratique qui l'accompagne sont autant de facteurs d'affaiblissement et de distorsion de la démocratie.

ÉLECTIONS ET REMISE EN CAUSE DES CADRES DÉMOCRATIQUES

Paramètre de la démocratie, l'élection est le premier indicateur de la perturbation démocratique. Car l'une des principales menaces est le détournement des procédures électorales à des fins non démocratiques. C'est une conséquence de la promotion de l'élection comme mode privilégié de dévolution du pouvoir. Plus les processus électoraux sont mobilisés en raison de leur généralisation, plus le risque de leur instrumentalisation, voire de rejet, par des régimes politiques voulant se légitimer aux yeux des partenaires nationaux et internationaux est grand. S'ajoutent à la manipulation des élections, les difficultés récurrentes liées à leur organisation : stabilisation des cadres juridiques, établissement de listes électorales crédibles, sécurisation du processus, défaut de transparence des résultats électoraux, manque d'indépendance des structures électorales, restriction d'accès, voire empêchement des candidats à la compétition électorale. Cela se traduit, dans plusieurs régions de l'espace francophone

notamment, par l'introduction récente des parrainages dans certains pays, par une véritable défiance à l'endroit de ces processus, une participation des citoyens à la baisse (cf. supra) – avec la perception que le scrutin est joué d'avance, un nombre croissant d'électeurs considère la participation aux élections comme une perte de temps et s'abstient d'aller voter³⁵ –, une multiplication des violences électorales et/ou postélectorales, etc.

La perte de confiance à l'endroit des gouvernants sape les fondements de la démocratie représentative dont le fonctionnement s'érode.

Il en résulte une mutation des cadres démocratiques, doublement observable dans l'espace francophone. Premièrement, un glissement vers la démocratie illibérale et populiste, dans laquelle la démocratie se dissocie de son versant libéral, comme dans certains pays d'Europe centrale et orientale. La montée des populismes qui la sous-tend repose sur l'idée qu'une majorité politique issue d'un processus électoral et ouvert puisse considérer que l'élection lui donne tous les droits, et qu'au nom de la démocratie, rien ne peut s'opposer à l'expression de cette volonté. Outre la crise de représentativité et la défiance à l'endroit des gouvernants, cette forme de régime est portée par la progression de l'individualisme ainsi que par la

³² Belgique, Bénin, Burkina Faso, Cameroun, République du Congo, Côte d'Ivoire, France, Haïti, Madagascar, Mali, Mauritanie, Niger, Rwanda, Sénégal, Suisse, Togo, et Tunisie.

³³ Voir le guide pratique « La lutte contre l'abus et l'exploitation sexuels d'enfants en ligne », OIF, 2022 : <https://www.francophonie.org/un-guide-pratique-pour-lutter-contre-l'exploitation-sexuelle-des-enfants-en-ligne-2271>. Ce Guide répond à la nécessité de prendre en compte les défis actuels de l'essor du numérique et son impact sur les enfants. En 2019, l'on estimait à 122 millions le nombre d'enfants qui avaient été exposés à des risques de violences sexuelles en ligne. En 2021, selon la Commission européenne, 85 millions d'images et de vidéos d'abus sexuels ont circulé sur Internet, ce qui représente une augmentation de 6 000 % depuis 2010. Il a été conçu de manière collaborative et représentative de la diversité de l'espace francophone avec les expériences et les bonnes pratiques recensées dans 14 États membres de la Francophonie.

³⁴ Comme les droits des détenus : dans plusieurs pays de l'espace francophone, les détenus n'ont pu voir leurs familles pendant deux ans.

³⁵ RECEF (Réseau des compétences électorales francophones), *Rapport de synthèse. La participation électorale et l'éducation à la démocratie*, Sinaia, 5-6 juin 2019 : https://recef.org/wp-content/uploads/Rapport-synth%C3%A8se-Roumanie-2019_Web.pdf, p. 12. Au sein du RECEF, le nombre de pays ayant des élections a considérablement augmenté depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale, passant de trois à trente. Les défis associés à la participation électorale y sont également présents. La même tendance peut être observée : une baisse de la participation électorale, surtout depuis les années 1990, avec une moyenne du taux de participation des pays du RECEF légèrement inférieure à la moyenne mondiale (Rapport précité, p. 8).

fragmentation et la polarisation de la sphère publique notamment, favorisées par l'émergence des nouvelles technologies et des médias sociaux³⁶. L'émergence de cette forme alternative participe d'une tendance plus générale à la « déconsolidation » des démocraties que l'on peut observer dans l'espace francophone. Là encore, les causes de la déstabilisation sont bien identifiées : hausse de l'abstention lors des consultations électorales, baisse du nombre d'adhérents aux partis politiques, mépris des politiques, critique sur l'efficacité des procédures de la démocratie représentative, etc.

La deuxième mutation constatée dans l'espace francophone est l'aspiration à une démocratie plus délibérative. Dans la plupart des régions du monde, l'espace civique se rétrécit. Les dysfonctionnements de la démocratie et le renforcement parallèle de « l'autocratisation », c'est-à-dire le renforcement d'une conception dirigiste et personnelle du pouvoir, en sont la principale raison. Les conséquences sont certaines sur le plan de la « durabilité démocratique », car un espace civique dynamique est fondamental pour préserver et conserver des démocraties saines³⁷. C'est pourquoi, dans la plupart des pays de l'espace francophone, les revendications pour plus d'espaces d'expression voient le jour, ouvrant d'ailleurs une brèche à la montée en puissance de plusieurs mouvements citoyens (v. infra). Il ne suffit pas de se contenter de corriger les défaillances de la démocratie représentative, mais de refonder la démocratie en faisant preuve de créativité et d'innovation pour arriver au « bon gouvernement » et passer d'un exercice démocratique que les individus perçoivent comme confisqué à une démocratie de plein exercice, dans laquelle l'implication citoyenne est plus régulière et continue. La construction de nouveaux espaces et modalités d'implication des citoyens participe de cette dynamique reposant sur l'idée selon laquelle la décision est légitime dans la mesure où elle résulte d'un échange public, libre et raisonné. La délibération collective devient la procédure par laquelle se construit la décision publique assurant ainsi l'efficacité et la légitimité de l'exercice démocratique du pouvoir. Cette démocratie participative ou délibérative suppose néanmoins de repenser les cadres d'expression compatibles avec la démocratie semi-représentative, à laquelle elle ne se substitue pas, mais qu'elle corrige. Mettre à nouveau l'accent sur l'éducation en vue de sensibiliser aux affaires communes et renforcer l'éducation civique des citoyens et leur accès à une information de qualité, tant sur les processus électoraux que sur les mécanismes qui doivent assurer la reddition des comptes des gouvernants et des élus aux gouvernés, sont certainement des leviers pour y parvenir.

C'est, en conséquence, une réflexion sur la dimension non électorale de la démocratie qui doit être menée en Francophonie. Même si le moment électoral demeure un enjeu majeur dans le fonctionnement de la démocratie, il ne peut être réduit à la seule maîtrise des cadres et des procédures, les failles et les faiblesses des scrutins trouvant souvent leurs sources ailleurs. En effet, la légitimité de l'élection est de plus en plus discutée en raison du contexte politique et institutionnel qui entoure le processus électoral : restrictions des libertés en période électorale, exclusion ou marginalisation de certains acteurs, notamment les femmes, refus de l'opposition de participer à l'élection, questionnements sur l'indépendance réelle et la neutralité des organes de gestion des élections, difficultés dans la transmission des résultats des scrutins, interrogation sur la pertinence de l'observation électorale et sur le rôle des missions internationales d'observation. C'est donc sur l'aspect non électoral de la démocratie qu'une vigilance accrue doit porter. Les modalités techniques de mise en œuvre de cette démocratie délibérative non électorale se déclinent particulièrement en matière de décentralisation, à travers les techniques de la démocratie de proximité et de la démocratie locale, comme les conseils de quartier, les jurys citoyens, les budgets participatifs, les référendums locaux, etc., concrétisant par-là l'engagement souscrit par les États au point C-15 du Chapitre 4 de la Déclaration de Bamako : « *Favoriser la participation des citoyens à la vie publique en progressant dans la mise en place d'une démocratie locale, condition essentielle de l'approfondissement de la démocratie* ».

LA FRAGILISATION DES CADRES DÉMOCRATIQUES PAR LA DÉSINFORMATION

La déstabilisation des cadres de la démocratie dans les pays de l'espace francophone est, par ailleurs, alimentée par l'intensification du phénomène de désinformation porté par les réseaux sociaux. Là où les médias alimentent les crises, il existe un ensemble de facteurs endogènes et exogènes qui agissent simultanément : 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 profession non réglementée, une insuffisance de déontologie et l'illusion d'une prise de pouvoir sur l'information par une implication, *via* les réseaux sociaux. En effet, si la facilité de création, de production et de partage de contenus constitue une opportunité démocratique indéniable pour la liberté d'expression, le droit et l'accès

à l'information ainsi que pour l'engagement civique, il n'en demeure pas moins que la viralité et l'amplification des messages qu'engendrent ces plateformes numériques révèlent un double enjeu démocratique fondamental en termes d'intégrité et de pluralisme de l'information accessible sur les réseaux sociaux. La rapidité, la personnalisation et la diffusion à grande échelle d'informations par les plateformes numériques posent un problème aux démocraties lorsque ces informations sont utilisées, fabriquées ou amplifiées à des fins de propagande politique, de manipulation de l'opinion et de déstabilisation.

En contournant les relais classiques de l'information que sont les médias traditionnels et les journalistes, et en utilisant des registres fondés sur l'émotion dans des contenus hyper personnalisés, la désinformation sur les réseaux sociaux a engendré certaines formes d'irrationalité du débat public qui peuvent provoquer la polarisation d'opinions irréconciliables. Ce phénomène que certains appellent la « post-vérité » laisse la porte ouverte à la circulation de toutes formes de thèses

néfastes pour la démocratie. L'hyper puissance des réseaux sociaux et des plateformes numériques brise ainsi les médiations classiques en altérant profondément la qualité du débat démocratique, particulièrement dans les moments électoraux. Il s'agit là de tentatives potentielles de déstabilisation des processus démocratiques par la dilution des responsabilités permises par l'anonymat. En diffusant de fausses informations, en utilisant illégalement les données personnelles à des fins de profilage, en propageant des contenus préjudiciables en utilisant de faux comptes, cette prolifération de faux contenus constitue une menace réelle pour l'intégrité de l'information et des processus démocratiques. Parvenir à lutter contre cette désinformation suppose alors d'investir dans l'éducation civique sur la démocratie et sur la connaissance des médias numériques, afin de permettre aux citoyennes et citoyens d'appréhender les informations avec un regard critique. L'objectif, conforme à la définition de la démocratie, étant de parvenir à diffuser des pratiques qui permettent de revenir à un contrôle citoyen de l'information.

DES TENSIONS POLITIQUES PLUS FRÉQUENTES

LES CONTESTATIONS POPULAIRES

Les crises de la démocratie précédemment évoquées conduisent souvent à des tensions et des conflits politiques dans les États. Elles sont de plus en plus fréquentes et visent à contester non seulement les cadres de la démocratie, mais aussi les institutions en place. L'écueil principal dans la manifestation de ces tensions politiques, au demeurant consubstantielles à une démocratie vivante, est la déconnexion totale des populations par rapport aux gouvernants, et la promotion, en conséquence d'une violence illégitime ou d'une situation préinsurrectionnelle. Partout dans l'espace francophone – que ce soit dans les pays du Maghreb, en Afrique de l'Ouest, en Europe centrale et orientale ou dans la région latino-américaine – la montée en puissance des mouvements citoyens illustre comment des mouvements spontanés, à la recherche à la fois d'une légitimité démocratique et d'une représentativité et assumant une forme de participation non conventionnelle à la décision publique, ont profondément déstabilisé le jeu politique. Les printemps arabes, les mouvements de citoyens en Afrique de l'Ouest (« Y en a marre », « Balai citoyen », etc.) ou en France avec les « Gilets jaunes », ou encore les rassemblements des populations sur de nombreuses places à travers l'espace francophone – Maidan à Kiev, place du 13-mai à Antananarivo, place de la République à Paris avec le

mouvement « Nuit debout », ou la Kasbah à Tunis ou encore place de la République à Erevan en Arménie – ont tous eu pour point commun de contester l'ordre politique et économique établi, en voulant réinventer les modalités d'expression. Ces contestations citoyennes sont devenues les symboles et l'incarnation d'une société qui se réinvente et qui renverse la rationalité de la démocratie représentative, dans laquelle le sentiment d'une décision imposée « par le haut » reposerait sur une confiscation du pouvoir de délibération par des « représentants non représentatifs » des aspirations du peuple. Si ces mouvements citoyens sont les lieux où s'expérimente une autre sociabilité politique et s'incarne un nouvel espace d'expression plus délibératif et participatif, ils sont aussi des lieux de contournement des institutions légitimes et un champ de confrontation de stratégies, le plus souvent antagonistes, des acteurs politiques.

LE RELAIS PAR LES RÉSEAUX SOCIAUX

Les mouvements populaires sont, par ailleurs, bien souvent portés par un usage intensif des réseaux sociaux qui permettent une audience et une amplification sans précédent. Jouant sur un registre fondé sur l'émotion et sur la stigmatisation, les discours de haine propagés sur Internet produisent trois niveaux de conséquences. Ils nuisent gravement, individuellement ou collective-

³⁶ État de la démocratie dans le monde en 2019, IDEA international.

³⁷ Ibid.

ment aux individus. Ils contribuent à discréditer le rôle des médias et des journalistes. Et enfin, ils sapent la confiance que les citoyens peuvent (encore) avoir en leurs institutions et leurs représentants. L'hyperpersonnalisation de ces discours transforme ainsi l'espace d'expression en véhiculant une forme d'irrationalité du débat public qui provoque la polarisation d'opinions irréconciliables. L'un des enjeux centraux qui en découle, et dont la Francophonie s'est saisie, est alors

de savoir comment préserver les apports et les bénéfices des réseaux sociaux et des plateformes en ligne en réduisant les effets négatifs qu'ils produisent sur la démocratie, notamment par la diffusion de discours de haine et, plus généralement, par la propagation de toute désinformation, tout en garantissant un haut niveau de protection de l'accès à l'information et de la liberté d'expression.

LA MONTÉE DE DÉFIS SÉCURITAIRES

LES MENACES STRICTEMENT SÉCURITAIRES

Les États francophones sont confrontés à une déstabilisation de leur autorité et de leurs structures par de profondes menaces sécuritaires, générées en leur sein ou venant de l'extérieur, dont le terrorisme, les tensions intracommunautaires, les mouvements radicaux, la criminalité transnationale organisée, et les trafics illégaux. Les crises sécuritaires, le maintien à des niveaux élevés de la violence armée associée aux groupes criminels dans des pays d'Amérique latine et des Caraïbes, le creusement des inégalités économiques et sociales, même dans les démocraties les plus anciennes, ne peuvent que donner le sentiment d'une impuissance des gouvernants. Tous ces visages des « ennemis de la démocratie » heurtent l'idée même d'État de droit. Ce sont ainsi les équilibres institutionnels des États (fragilisation des institutions centrales de l'État de droit), politiques (éclatement des forces politiques), économiques (corruption, économies souterraines...) et sociaux (rupture du pacte social, violations de l'exigence d'inclusivité) qui sont bouleversés et, par ricochet, la paix dans une région ou sous-région qui est menacée. L'espace francophone est, dès lors, en situation de constante déstabilisation en raison de ces périls sécuritaires. Certaines sous-régions sont même la cible d'intenses et violentes activités liées à la criminalité et aux trafics en tout genre.

Au cours des vingt-deux dernières années, on dénombre ainsi au sein l'espace francophone, et plus particulièrement en Afrique, 31 tentatives de coups d'État³⁸ (dont 14 depuis 2012³⁹), qui, pour bon nombre, ont abouti à des prises de pouvoirs armées. Depuis

2019, on assiste ainsi à une « troisième vague de coups d'État »⁴⁰ particulièrement en Afrique de l'Ouest, où elle prend une forme de plus en plus endémique, avec les prises de pouvoir par les militaires au Burkina Faso, en Guinée, au Mali et au Tchad.

Par ailleurs, l'agression militaire de la Russie contre l'Ukraine, commencée le 24 février 2022 et [réprouvée] « avec vigueur et dans les termes les plus énergiques » dans la résolution sur l'Ukraine adoptée le 16 mars 2022 par la Conférence ministérielle de la Francophonie (CMF), a mis en lumière des limites de la Déclaration de Bamako et du mécanisme francophone de prévention et de résolution des crises et des conflits, en particulier en ce qui concerne les conflits armés interétatiques. En effet, si le chapitre 5 de la Déclaration de Bamako prévoit des « procédures [...] pour le suivi des pratiques de la démocratie, des droits et des libertés dans l'espace francophone », ces dernières ne se limitent qu'aux dynamiques internes aux États ; la Déclaration ne prévoyant pas de mécanisme qui permette d'apporter des réponses rapides et adéquates (y compris une prise de position institutionnelle détachable de la seule personne de la SG) en cas d'agression d'un État (soit-il membre, associé, observateur ou non membre) contre un autre État, peu importe son statut au sein de l'Organisation. Ce qui met en évidence la nécessité de faire évoluer les textes de la Francophonie pour répondre à ce défi.

Mais pour que les États francophones surmontent ces défis sécuritaires, encore faut-il qu'ils prennent conscience des principaux obstacles qui se posent à eux.

La première difficulté tient aux contextes de certaines sous-régions francophones : instabilité politique, porosité des frontières, pauvreté endémique et chômage des jeunes qui deviennent des groupes vulnérables, cibles pour les groupes terroristes et toutes les formes de dérives sécuritaires, multiplication de foyers irrédentistes, tensions géopolitiques autour d'enjeux énergétiques, crispations identitaires, poids du secteur informel de l'économie qui rend difficile la traçabilité des transactions.

La deuxième difficulté provient des défaillances de l'État et de son organisation administrative : l'absence de maillage territorial suffisant fait que les enjeux sécuritaires se posent et se déploient d'autant plus aisément que les réseaux radicaux ou terroristes ont pris le relais d'un État absent.

La troisième difficulté est liée à la trop grande diversité des procédures et des instruments dans les sous-espaces régionaux communs, véritable frein à la coopération, en partie liée à la différence des systèmes de droit et à des barrières linguistiques, en matière, par exemple, de délais de perquisition trop différents d'un État à un autre, de modalités de délivrance de mandats d'arrêt, ou de défaut d'adaptation suffisant des législations nationales pour lutter contre les différents défis sécuritaires.

Le caractère transversal et transnational des défis sécuritaires, régulièrement relevé par le réseau francophone de l'Association internationale des procureurs et poursuivants francophones (AIPPF), justifie dès lors que la lutte contre toutes les formes d'atteinte à la sécurité des biens et des personnes s'inscrive dans une stratégie globale de lutte contre l'impunité telle que la développe la Francophonie. En effet, pour relever les défis sécuritaires, et principalement en matière de terrorisme et de radicalisation violente, l'approche essentiellement sécuritaire et militaire, même si elle demeure indispensable, a montré ses limites. Elle a alors vocation à s'inscrire dans une démarche plus holistique s'attachant aux causes profondes de ces violences et mettant l'accent aussi sur la prévention en recourant notamment aux leviers sociaux, religieux et éducatifs en direction tout particulièrement des jeunes. Des efforts résolus doivent en ce sens être déployés en appui aux politiques gouvernementales pour mieux comprendre les causes et les trajectoires à l'œuvre dans les sociétés concernées et ainsi faire remonter l'information aux décideurs politiques, sensibiliser et associer plus systématiquement les acteurs essentiels du terrain, dont les femmes, et ouvrir des espaces de dialogue en s'appuyant davantage sur les ressources locales pertinentes. La Francophonie dispose de nombreux atouts en ce sens, notamment son expérience du dialogue et de la gestion de la diversité et la multiplicité

de ses réseaux institutionnels au plus près des réalités. C'est sur cette base que de nombreuses actions et de multiples efforts ont été déployés par l'OIF ces dernières années, notamment la création, en septembre 2018, du Réseau francophone de prévention de la radicalisation et de l'extrémisme violents (Francoprev) ainsi que la mise en place d'un partenariat et d'un soutien au G5 Sahel.

LES CHANGEMENTS CLIMATIQUES ET LA CRISE SANITAIRE

Outre les instabilités politiques et sécuritaires, l'espace francophone est également confronté à d'autres formes d'insécurité comme les changements climatiques, qui accentuent l'insécurité alimentaire, la pauvreté et les déplacements dans l'espace francophone, et en particulier en Afrique. Selon l'UNESCO, de récentes études, combinées à différents modèles et projections, indiquent que le changement des conditions climatiques peut menacer la sécurité d'un pays – si rien n'est fait pour en atténuer les effets – et augmenter la probabilité des conflits. Les bouleversements écologiques alimentent ou génèrent des risques de déplacements et de tensions entre populations (éleveurs/pêcheurs/agriculteurs), ainsi que les risques sanitaires, alimentaires, humanitaires et économiques générés par les variations climatiques. De plus, de nombreuses recherches ont souligné les liens entre changement climatique, variabilité croissante des précipitations et conflits. Les affrontements entre communautés agricoles et pastorales, provoqués par les sécheresses et la variabilité des ressources en eau, sont un marqueur de l'impact du changement climatique sur la situation sécuritaire. Au sein de l'espace francophone, les pays de la zone sahélienne sont particulièrement menacés, illustrant l'hypothèse de crises climatiques déclencheuses de rébellions, dès les années quatre-vingt-dix, d'insécurité et de dynamiques conflictuelles. Le débat sur la crise climatique en Afrique et au Sahel reste pourtant antérieur au contexte sécuritaire actuel que connaît la région. Plusieurs approches conceptuelles ont dès lors émergé ces dernières années autour du lien climat-sécurité. Celle du « lien de causalité », portée par la CEDEAO ou l'UA notamment, selon laquelle le changement climatique est à l'origine des migrations de populations, de la surexploitation des ressources fragiles et des tensions socioéconomiques et politiques : la pression climatique induirait les conflits violents et les tensions communautaires. À l'inverse, celle plus centrée sur la gouvernance fait de la fragilité des États le facteur principal de vulnérabilité face à la crise climatique. Une dernière approche, plutôt privilégiée par l'Union européenne ou les Nations unies, consiste, quant à elle, à identifier le changement climatique comme un multiplicateur de menaces.

³⁸ Bulletin FrancoPaix, *Coups d'État en Afrique : le retour de l'uniforme en politique*, vol. 7, n° 1-2, janvier-février 2022. Voir aussi le Rapport sur l'état des pratiques de la démocratie, des droits et des libertés, 2016. Dynamiques constitutionnelles dans l'espace francophone, Organisation internationale de la Francophonie : <https://www.francophonie.org/sites/default/files/2019-10/Rapport-democratie-droits-libertes-2016.pdf>, pp. 34 et suiv.

³⁹ Au Mali (2012, 2020, 2021), en Égypte (2013), en Centrafrique (2013), au Burkina Faso (2015, 2022), au Tchad (2021), en Guinée-Bissau (2012), au Soudan (2019, 2021), au Zimbabwe (2017), en Guinée (2021), voir Bulletin FrancoPaix, *précité*.

⁴⁰ Ibid., p. 4.

Une amélioration de la gouvernance et de la gestion des ressources naturelles est donc nécessaire pour juguler ce phénomène.

La Secrétaire générale de la Francophonie notait, à cet égard, que « *l'avantage dont l'Afrique dispose aujourd'hui, c'est [...] de privilégier une approche de développement plus attentive aux enjeux climatiques globaux* »⁴¹. L'OIF porte, en conséquence, une attention particulière à ces défis. Elle a ainsi notamment organisé un atelier dédié au sujet lors de la troisième édition du Forum d'Assouan pour la paix et le développement durable, qui s'est tenu au Caire en juin 2022.

Par ailleurs, la crise sanitaire a causé et accentué une situation d'insécurité économique et sociale pour les pays et les populations de l'espace francophone, et contribué à creuser le fossé des inégalités. La pandémie a touché durement les populations africaines, avec des répercussions qui ont entraîné jusqu'à plus de quarante millions d'individus dans l'extrême pauvreté, selon la Banque mondiale⁴². Elle a contribué à accroître la vulnérabilité des populations vivant dans des situations de conflit où les systèmes de santé nationaux ont été rendus peu aptes à faire face à la Covid-19.

⁴¹ Tribune de la secrétaire générale de la Francophonie, Jeune Afrique, 8 janvier 2022 : <https://www.jeuneafrique.com/1280688/politique/francophonie-face-au-covid-19-soyons-solidaires-meme-par-egoisme/>

⁴² <https://www.banquemondiale.org/fr/region/afr/coronavirus>. Voir aussi les tableaux de bord de l'OCDE sur la reprise post-covid, <https://www.oecd.org/coronavirus/fr/tableau-de-bord-de-la-reprise>.



PERSPECTIVES ET RECOMMANDATIONS

Constatant la nécessité de se saisir avec encore plus de détermination des concepts d'État de droit, de démocratie, d'élection pluraliste, de sécurité humaine pour contribuer à faire progresser leur acception politique et juridique et leur donner une dimension opérationnelle, la Francophonie œuvre pour faire prospérer les outils dont elle dispose en la matière, au premier rang desquels la Déclaration de Bamako.

SUR UN PLAN SECTORIEL

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

- **Soutenir les actions des États et des acteurs de la société civile dans l'appropriation et la promotion de la culture constitutionnelle dans l'espace francophone :**
 - en favorisant les échanges de bonnes pratiques et les concertations de haut niveau au bénéfice des partis politiques, des institutions nationales et des acteurs de la société civile ;
 - en appuyant la constitution des bases de données sur les textes fondamentaux ainsi que leur diffusion au service de la promotion des valeurs démocratiques et de la culture de l'État de droit.
- **Renforcer les partenariats entre la Francophonie et les autres organisations internationales sur les questions liées à l'État de droit :**
 - en poursuivant les concertations avec les organisations internationales et régionales sur les questions de promotion et de sauvegarde de la démocratie ;
 - en valorisant l'expertise francophone dans le cadre de partenariats avec ces organisations.
- **Renforcer les institutions de la démocratie et de l'État de droit :**
 - en œuvrant à la promotion d'une justice plus accessible, efficace et indépendante (notamment par la formation des magistrats) ;
 - en consolidant les capacités et l'indépendance des juridictions constitutionnelles.
- **Poursuivre les actions d'appui et d'accompagnement des États en matière d'élaboration et de révision de leurs constitutions :**
 - en mobilisant, à la demande des États, l'expertise francophone dès les premières étapes du processus constituant ;
 - en renforçant cet accompagnement pour les États en transition et en sortie de crise :
 - par l'appui aux réformes constitutionnelles, aux dialogues nationaux, etc.,
 - par le soutien au renforcement des capacités des institutions constitutionnelles.
- **Renforcer les actions des États visant à promouvoir l'enregistrement systématique des faits d'état civil, en particulier des naissances :**
 - en accompagnant les États qui le sollicitent dans leur processus de modernisation et de sécuri-

sation des systèmes d'état civil, notamment, à travers :

- la mobilisation d'expertise nécessaire pour l'amélioration du cadre juridique et institutionnel de l'état civil,
- le renforcement des capacités des acteurs nationaux sur les nouveaux enjeux liés à l'état civil, tels que la protection des données personnelles ;
- en appuyant les actions locales de sensibilisation, sur l'importance de l'état civil ;
- en contribuant à la régularisation des enfants sans identité à travers des audiences foraines.

DANS LE CHAMP DES ÉLECTIONS LIBRES, FIABLES ET TRANSPARENTES

- **Encourager la sécurisation et l'inclusivité des processus électoraux pour garantir des scrutins apaisés :**
 - en appuyant la fiabilisation des fichiers électoraux par :
 - la généralisation de délivrance de pièces d'identification et la modernisation de l'état civil,
 - un recensement régulier de la population en vue de constituer un fichier électoral ;
 - en encourageant les États, aux fins de renforcer la confiance entre les acteurs politiques, à se doter d'institutions permanentes d'organisation, de gestion et de contrôle des élections tout en repensant le modèle des organes électoraux ;
 - en veillant à la régulation de l'usage des réseaux sociaux en période électorale, et particulièrement à leur encadrement juridique pour éviter la propagation de fausses informations ; et en envisageant les modalités de leur réelle implication dans la gestion du processus électoral ;
 - en adaptant l'assistance électorale aux besoins exprimés par les États par :
 - la valorisation du travail des missions qui, si elles permettent d'inscrire les scrutins dans le cadre d'une vigilance nationale et internationale en créant une pression minimale, restent un outil délicat dont les rapports et les recommandations demeurent en partie inopérants,
 - la mise en œuvre, en partenariat avec les parties prenantes nationales, des recommandations formulées par les missions d'observation électorale,
 - une approche concertée en matière d'accompagnement électoral.

■ Appuyer la mise en place d'un système national de financement des élections :

- en sensibilisant les États à l'importance de l'inscription des crédits relatifs à l'organisation des élections dans la loi de finances du budget de l'État.

■ Développer un plaidoyer au soutien de la promotion de la participation citoyenne, aux différentes étapes du processus électoral :

- en œuvrant pour renforcer la confiance dans le scrutin, notamment à travers l'adoption consensuelle des textes électoraux et l'inclusivité des opérations électorales ;
- en soutenant des formes institutionnelles nouvelles de participation, comme les conventions citoyennes, les conseils de proximité, les budgets participatifs, etc., pour tendre vers une démocratie permanente.

DANS LE CHAMP DE LA VIE POLITIQUE APAISÉE

■ Inciter les États et la société civile à se saisir des questions relatives à la représentativité des jeunes et des femmes dans les sociétés démocratiques :

- en accompagnant la mise en place de politiques inclusives, en vue de permettre la participation des femmes et des jeunes dans les processus démocratiques et de transition, ainsi que leur sensibilisation à la culture de la démocratie et des droits de l'Homme à travers l'éducation et la formation ;
- en soutenant et en encourageant la formation des femmes aux questions électorales et de participation politique dans l'espace francophone ;
- en développant une politique de quotas en faveur de l'inclusion des femmes dans les processus politiques et décisionnels.

■ Sensibiliser les acteurs à l'impact des réseaux sociaux et des nouveaux médias sur les démocraties :

- en soutenant les initiatives et les politiques de lutte contre la désinformation et les discours de haine sur Internet par des lois pénalisant ces questions ;
- en soutenant toutes les formes de régulations médiatiques, afin de préserver la liberté d'expression.

■ Agir sur les déterminants de la dimension non électorale de la démocratie :

- en renforçant les capacités des autres acteurs de l'État de droit, comme les défenseurs des droits et des médias ou les ONG locales qui agissent

dans le domaine de la démocratie, des droits et des libertés.

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

■ Poursuivre les efforts en vue de la ratification et la mise en œuvre des instruments internationaux universels des droits de l'Homme.

■ Intensifier la coopération des États avec le mécanisme de l'EPU :

- en associant toutes les parties prenantes (exécutif, Parlements, pouvoirs judiciaires, INDH, OSC, etc.) de manière plus systématique à toutes les étapes de l'EPU ;
- en veillant à une réelle exécution et au suivi des recommandations formulées dans une approche intégrée qui prennent aussi en compte les recommandations formulées par les autres mécanismes onusiens, et en particulier les organes de traités et les procédures spéciales.

■ Consolider les capacités des INDH :

- en incitant les INDH et les États à se mettre en conformité avec les principes de Paris, notamment sur le plan de leur indépendance, critère essentiel de l'obtention du statut A ;
- en soutenant les INDH pour qu'elles puissent augmenter leurs ressources, afin de leur garantir un budget adapté.

■ Œuvrer à l'autonomisation des femmes et des filles et à la garantie de leurs droits.

■ Inciter à l'harmonisation des instruments de lutte contre les défis sécuritaires dans un cadre régional et sous-régional :

- en appuyant la transposition en droit national des différentes conventions internationales afférentes comme les conventions sur la lutte contre le terrorisme, la criminalité transnationale organisée, les trafics illicites, les migrations forcées, etc. ;
- en soutenant, par la collaboration avec les réseaux institutionnels concernés, des programmes de formation à l'intention des magistrats chargés des questions sécuritaires.

■ Poursuivre l'accompagnement de l'action des États et des organisations sous-régionales dans la lutte contre le terrorisme, la radicalisation et l'extrémisme violent.

| SUR UN PLAN GÉNÉRAL

EN SOUTIEN À LA MISE EN ŒUVRE DU CHAPITRE 5

■ Redynamiser le dispositif d'observation et d'évaluation en vue de conforter les mécanismes d'alerte précoce et de réaction rapide :

- en œuvrant à une compréhension partagée de la démarche de l'observation et de l'évaluation permanentes et en la rendant plus performante, notamment par le renforcement de l'implication dans l'exercice, des États et gouvernements (rapports périodiques nationaux), de l'APF, des structures locales ou régionales spécialisées⁴³, des OING, des représentations extérieures de l'OIF, des réseaux institutionnels de la Francophonie, des opérateurs de la Francophonie, des experts indépendants, des personnalités du monde académique et des acteurs de la vie démocratique (collecte et alerte précoce) et de la société civile (communications) ;
- en assurant une meilleure articulation et une meilleure mutualisation des moyens avec d'autres organisations internationales et régionales.

■ Intensifier la diplomatie préventive :

- en poursuivant le recours aux procédures spécifiques prévues par la Déclaration comme les comités *ad hoc* consultatifs restreints, les observateurs judiciaires (jamais déployés à ce jour) ou les envoyés spéciaux et facilitateurs ;
- en investissant davantage le champ de la médiation dans des situations de crise et/ou de conflits.

■ S'investir davantage dans la réaction rapide :

- en sensibilisant les États et gouvernements membres sur la question de la prévention des crises et sur l'importance de la réaction rapide, de manière à renforcer la volonté politique pour travailler sur ces questions.

EN SOUTIEN À LA MISE EN ŒUVRE RENOUVELÉE DE LA DÉCLARATION DE BAMAKO

■ Œuvrer à une meilleure connaissance et une meilleure appropriation de la Déclaration de Bamako :

- en diffusant de manière plus systématique le corpus normatif de la Francophonie en matière de paix, démocratie et droits de l'Homme ;

- en continuant de prendre une part active aux grands débats internationaux sur la démocratie, la sécurité humaine ou les relations internationales et en encourageant les concertations francophones et en encourageant les concertations francophones à l'occasion de ces réunions, aux fins de faire avancer la réflexion sur ces sujets, de consolider la présence francophone et d'harmoniser la position francophone sur ces questions.

■ Encourager une plus grande opérationnalité de la Déclaration de Bamako :

- en s'appuyant toujours davantage sur le dispositif des réseaux institutionnels de la Francophonie pour une complémentarité de leurs activités ;
- en recherchant une meilleure articulation entre la Déclaration de Bamako et celle de Saint-Boniface :
 - en favorisant une plus forte cohérence entre les deux textes pour que la Déclaration de Saint-Boniface permette de mieux étayer les décisions politiques destinées à traiter des conflits et des cas de violations des droits de l'Homme,
 - en regroupant la communauté francophone autour d'un cadre d'action commun pour faire progresser les objectifs de la Déclaration de Bamako à la lumière de la Déclaration de Saint-Boniface et de la feuille de route « Saint-Boniface, 12 ans après »,
 - en s'assurant que le cadre d'action commun et la progression susvisés prennent également en compte les conflits armés interétatiques impliquant au moins un État ou gouvernement de l'OIF, et prévoient des mécanismes de réponse appropriés.

⁴³ Observatoires, Instituts et Centres d'analyse.

Produit par le Cabinet de la Secrétaire générale
et la Direction des affaires politiques et de la gouvernance démocratique.

Directeur de Cabinet : Hervé Barraquand

Directrice a.i des affaires politiques : Léonie Guerlay

Agents de la DAPG : André-Abel Barry, Axel Omgba

Avec une mention particulière à Fabrice Hourquebie, expert auprès de la DAPG
qui a mis ses précieuses compétences juridiques au service
de l'Organisation internationale de la Francophonie afin d'assurer la production de ce rapport ;
ainsi qu'à Antoine Michon et Alassane NDIAYE pour leurs précieux concours.

Édition : Direction de la Communication de la Francophonie (DCOM)

Graphisme et maquette : Gilbert Empeigne

Correction d'édition : Vérifaute

© Organisation internationale de la Francophonie
Paris, 2022, tous droits réservés.

ISBN : 978-92-9028-756-8

Imprimé en France en novembre 2022 par STIPA sur papier PEFC 10-31-1222
à l'aide d'encre végétales.



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

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

La Secrétaire générale conduit l'action politique de la Francophonie, dont elle est la porte-parole et la représentante officielle au niveau international. Louise Mushikiwabo a été élue à ce poste lors du XVII^e Sommet de la Francophonie, en octobre 2018, à Erevan (Arménie). Mme Mushikiwabo a pris ses fonctions en janvier 2019.

54 ÉTATS ET GOUVERNEMENTS MEMBRES

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

7 MEMBRES ASSOCIÉS

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

27 OBSERVATEURS

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

ORGANISATION INTERNATIONALE DE LA FRANCOPHONIE

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

     @OIFrancophonie
www.francophonie.org

ORGANISATION
INTERNATIONALE DE
la francophonie

