

CHAPITRE 4.

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

INTRODUCTION : PROBLÉMATIQUE ET MÉTHODOLOGIE

1. Le quatrième engagement fondamental de Bamako

L'engagement de la Francophonie pour la promotion d'une culture démocratique intériorisée et le plein respect des droits de l'Homme constitue le quatrième axe majeur de l'exigence démocratique, telle que définie par la Déclaration de Bamako. Cet axe est fondamental en ce qu'il s'inscrit directement dans l'ordre des normes et des valeurs et qu'il est expressément tourné vers les populations, au niveau tant individuel que collectif. L'engagement qu'il sous-tend est cependant le plus général en ce qu'il se décline en une série d'obligations et d'objectifs très larges, même si la lutte contre l'impunité, les droits des minorités et ceux des migrants font l'objet de dispositions spécifiques.

Ce quatrième niveau d'engagement se fonde en effet sur les impératifs d'universalité et d'effectivité des droits de l'Homme. Dans ce sens, les États et gouvernements francophones ont proclamé, dans la Déclaration de Bamako, « que la démocratie, pour les citoyens – y compris, parmi eux, les plus pauvres – se juge avant tout à l'aune du respect scrupuleux et de la pleine jouissance de tous leurs droits, civils et politiques, économiques, sociaux et culturels, assortis de mécanismes de garantie ».

Du point de vue de la pratique des droits et des libertés, la modalité la plus déterminante de promotion et de protection des droits de l'Homme, parmi celles que prévoient la Déclaration comme le Programme d'action de Bamako, consiste dès lors à « ratifier les principaux instruments internationaux et régionaux..., à honorer et parfaire les engagements ainsi contractés et à s'assurer de leur pleine mise en œuvre ». Cet engagement spécifique, réitéré au Sommet de Ouagadougou et précisé à celui de Bucarest, figure au nombre des principaux objectifs du Cadre stratégique décennal que les Chefs d'État et de gouvernement ont également adopté. Cette option prioritaire, fortement réaffirmée au Symposium de Bamako + 5, vient en effet en tête des préoccupations que la Conférence des structures gouvernementales chargées de droits de l'Homme a exprimées avec constance depuis sa création à Brazzaville (avril 2003).

La ratification et l'application des instruments internationaux dans l'espace francophone constituent sans nul doute non seulement l'un des plus sûrs moyens pour la Francophonie de conforter son crédit et de s'affirmer sur la scène internationale, en valorisant ses propres engagements, mais également de contribuer à fortifier et à démocratiser le système, en participant au développement des normes. Mais c'est avant tout au niveau des pratiques nationales que s'apprécie la capacité d'engagement internationale des pays membres de la Francophonie.

Le quatrième engagement fondamental de Bamako renvoie par conséquent à l'ensemble des normes et des conventions auxquelles les États francophones sont parties, tant à l'échelle mondiale que régionale. Cet engagement englobe naturellement mais dépasse les trois secteurs identifiés de la lutte contre l'impunité, des droits des groupes minoritaires et de la dignité des personnes immigrées. En outre, d'autres modalités importantes d'engagement sont prévues en matière d'éducation et de formation et dans le domaine du développement institutionnel. On trouvera au chapitre I sur « La consolidation de l'État de droit » un état des lieux des institutions nationales oeuvrant en faveur des droits de l'Homme et de la démocratie dans l'espace francophone. Le présent Chapitre sera concentré sur la protection et la promot-

tion des droits de l'Homme sous leurs différents aspects. Il s'agira, pour l'essentiel de présenter un état des lieux des engagements actuels tout en s'efforçant d'identifier quelques perspectives et pistes de recommandations, qui figureront en italique et gras dans le corps du texte et qui feront l'objet d'un récapitulatif à la fin du chapitre. Il est à noter cependant que le champ d'observation des droits de l'Homme tel qu'il est pris en compte dans le présent rapport dépasse celui des domaines d'activité de la DDHDP pour englober ceux d'autres services de l'OIF, notamment dans les domaines de la culture et de l'éducation.

2) Les engagements internationaux dans le domaine des droits de l'Homme : actualisation et approfondissement du précédent rapport

À l'instar du premier rapport (2004), la perspective retenue pour évaluer les pratiques des États et gouvernement dans le domaine des droits de l'Homme se fonde donc d'abord sur l'état de la mise en oeuvre de leurs engagements internationaux. Le présent rapport va cependant plus loin que le précédent en adoptant une double approche, quantitative et qualitative, de leurs obligations conventionnelles. Comme le précédent, il a bénéficié de la collaboration scientifique du Centre de recherche sur les droits de l'Homme et le droit humanitaire de l'Université Panthéon-Assas Paris II (CRDH), sous la direction du Professeur Emmanuel DECAUX.

L'approche quantitative se situe dans la continuité du bilan effectué il y a deux ans. Elle vise à mettre à jour, au 31 décembre 2005, les informations disponibles concernant les principaux instruments. Cette actualisation est cependant complétée par l'élargissement du champ des références qui comprend désormais, à côté des quatre ensembles cohérents traités dans le cadre de l'ONU – droits civils et politiques ; droits économiques, sociaux et culturels ; protection catégorielle ; droit humanitaire et droit international pénal – les données disponibles relatives aux engagements régionaux, dans le cadre des systèmes africain, européen et interaméricain de protection des droits de l'Homme.

Il faut aussi signaler, sur le plan technique, un effort de mise en forme, qui vise à conjuguer rigueur et lisibilité, en vue d'offrir un panorama à la fois complet et plus simple à lire. Pour des raisons de volume, ce rapport ne présente qu'une synthèse de la masse des informations traitées par thème et par pays. L'intégralité de l'étude est disponible sur le site Internet de la DDHD www.democratie.Francophonie.org. La Francophonie dispose ainsi d'un outil de pilotage, sous la forme d'un tableau de bord des engagements internationaux de ses pays membres, avec ses clignotants et ses signaux ainsi que des liens informatiques qui permettent d'accéder rapidement aux diverses sources documentaires. Dans le même esprit, un tableau synthétique, dans lequel est esquissé un mécanisme d'observation du niveau d'engagement international des États membres de l'OIF, basé sur quelques paramètres et variables significatifs, figure à la fin de la première section de ce chapitre.

Dans le prolongement de cet effort d'observation, voire d'évaluation quantitative, l'attention nouvelle que porte le présent rapport à l'approche qualitative revêt plusieurs aspects. Il s'agit d'abord d'utiliser les données de base collectées et les liens établis avec les documents officiels des Nations Unies pour recouper les informations disponibles sur la situation des droits de l'Homme dans les pays concernés. L'ambition est en quelque sorte de passer du signal au scanner. Pour ce faire, le rapport s'appuie sur une double source : les observations finales des comités onusiens de surveillance des traités pour l'ensemble des rapports reçus depuis 2000 (jusqu'en 2005) ; les résultats des enquêtes et des études menées, sous l'égide de l'ONU, dans le cadre des procédures thématiques et par pays de l'ONU, pour la même période (2000- 2005).

Sur la base de cet inventaire, qui ne prétend pas à l'exhaustivité, un travail de restitution a été effectué, sous une forme résumée, qui comporte une part inévitable de subjectivité dans la sélection des éléments les plus significatifs mais qui repose exclusivement sur les éléments d'analyse officiels disponibles et rendus publics par les systèmes de référence des Nations Unies et des organisations régionales. Cette partie est en effet celle qui comporte le plus d'éléments d'appréciations, à partir d'un regard critique sur l'état des

droits de l'Homme au plan national. Le caractère à la fois sobre, descriptif et souvent répétitif du style utilisé ne fait que traduire le souci de conserver le plus possible d'objectivité aux observations qui sont extraites des rapports des Nations Unies.

Contrairement à la partie quantitative, l'option a été prise de présenter dans ce rapport l'ensemble des fiches qualitatives établies par pays, compte tenu de la nouveauté et de la portée de l'exercice, mais aussi du fait de l'impossibilité, à ce stade, de faire une synthèse globale, en raison de la disparité et du caractère partiel des informations disponibles. Cet exercice appelle cependant plusieurs mises en garde sur le plan méthodologique. L'état des lieux comporte d'évidentes distorsions dans la mesure où un État qui néglige ses obligations conventionnelles est souvent paradoxalement moins critiqué que celui qui soumet périodiquement ses rapports. A fortiori, l'effet de décalage serait encore plus grand pour les aspects du contentieux international, qui n'ont dès lors pas été pris en compte, dans le présent rapport. En outre, l'accent mis sur les aspects les plus problématiques ou sur les défaillances, ne permet pas de se faire une idée précise de la situation et de l'évolution globales des droits de l'Homme dans le pays.

Cette approche qualitative par pays vaut cependant plus par la lecture verticale qu'elle permet des tendances nationales que par une lecture horizontale qui viserait à établir des comparaisons entre les pays. C'est pourquoi d'ailleurs a été retenue une présentation par ordre alphabétique qui écarte toute idée de classement des performances ou de notation. Tout au plus, peut-on dégager quelques préoccupations dominantes – dont on peut d'ailleurs se demander dans quelle mesure elles reflètent une vision universelle des droits de l'Homme à travers celles des membres des Comités – et un ensemble de difficultés communes d'intensité variable dans les principaux domaines pris en compte, et ce, en fonction des situations qui caractérisent chaque catégorie de pays.

Il n'a pas semblé dès lors opportun d'opérer des corrections ou des pondérations qui risquaient d'introduire des éléments supplémentaires de subjectivité dans un panorama qui se veut le plus factuel et le plus neutre possible. À défaut d'être nécessairement fidèle aux réalités, le rapport s'attache à refléter l'image qu'en donnent les travaux et observations des instances internationales. Il appartient à chaque État ou gouvernement de corriger le portrait à l'état brut et inévitablement partiel qui a été esquissé de son pays, sous l'angle des droits de l'Homme, en s'employant à les promouvoir, grâce à un dialogue constructif avec les instances concernées, ce avec l'appui éventuel de la coopération internationale, en particulier de la Francophonie.

Parallèlement à cette tentative de bilan, qui s'applique aux diverses catégories des droits de l'Homme dans l'ensemble de l'espace francophone, il est à signaler que l'OIF soutient la publication du Recueil juridique des droits de l'Homme en Afrique, dont le Volume 2, paru fin 2005, présente un bilan détaillé de la promotion et de la protection des droits de l'Homme sur le Continent, par organisation et par pays, pour la période 2000-2004. Ce Recueil en deux tomes, réalisé sous la responsabilité scientifique du Centre de Recherches sur les droits de l'Homme et le droit humanitaire de l'Université Paris XI (CREDHO-Paris Sud), constitue l'un des outils originaux de l'Observatoire de l'OIF, tant du point de vue quantitatif que qualitatif.

De même, sous l'angle essentiel des libertés publiques, en termes notamment de liberté d'expression et d'opinion, la DDHDP a demandé à la Fédération Internationale des Ligues des droits de l'Homme (FIDH) et à Reporter Sans Frontière (RSF), deux partenaires reconnus au plan international et agréés par les Instances de la Francophonie, de lui faire part de leurs observations dans leurs domaines de prédilection. C'est ainsi que la FIDH a appelé l'attention du Secrétaire général sur les principales violations des défenseurs des droits de l'Homme qu'elle a pu relever dans l'espace francophone, dans le cadre de l'Observatoire pour la protection des défenseurs des droits de l'Homme qu'elle gère conjointement avec l'Organisation Mondiale contre la torture. De même, RSF a établi un bilan des forces et des faiblesses de la presse francophone, à partir de l'état qu'elle dresse chaque année de la situation de la presse dans le monde. Ces deux études d'origine non gouvernementale, disponibles à la DDHDP, viennent porter, au-delà du présent

rapport, un regard alternatif sur la situation des droits de l'Homme dans les domaines d'engagement majeur de la Francophonie, et viennent dès lors compléter eux aussi utilement les travaux de l'Observatoire permanent de l'OIF.

3) Les engagements internationaux dans les nouveaux domaines de la sécurité humaine : le suivi de Saint-Boniface

En complément de cet effort d'actualisation et d'approfondissement des données relatives aux droits de l'Homme et en suivi de la Conférence ministérielle de Saint-Boniface, le présent rapport apporte un éclairage spécifique sur les instruments internationaux dans le domaine de la sécurité humaine. Il s'agit là aussi de fournir un tableau de bord qui recense les principaux instruments juridiques internationaux et régionaux, en vue d'apprécier le degré d'engagement des États de la Francophonie dans les nouveaux domaines de la sécurité humaine. Cette étude complémentaire a également été menée en collaboration avec le CRDH de l'Université Paris II, sous la direction scientifique du Professeur E. DECAUX.

Le concept de « sécurité » est multiforme. La sécurité des individus a d'abord été conçue dans le cadre de la sécurité nationale, l'État étant le garant de l'ordre public, chargé d'assurer la sûreté, aussi bien dans l'ordre interne que dans l'ordre international. La Charte des Nations Unies met elle-même l'accent sur « la paix et la sécurité internationales ». Longtemps le droit international a mis en avant la sécurité collective, fondée sur le désarmement, la prévention des crises et le règlement pacifique des différends. Mais la Charte vise également la garantie des droits de l'Homme et le progrès économique et social de tous les peuples. Le Sommet mondial, organisé à l'occasion du 60^e anniversaire des Nations Unies, a bien souligné le lien entre sécurité, droits de l'Homme et développement, les trois piliers du système onusien.

D'une certaine manière, l'invocation de la « sécurité humaine » vise à rassembler ces différents éléments sous un vocable commun : la sécurité humaine établit un pont entre les aspects classiques de la sécurité internationale – désarmement, coopération pénale – et la protection des droits de l'Homme en situation de crise – droit humanitaire, lutte contre le terrorisme. La dimension « globale » est également prise en compte à travers la protection de l'environnement et de la sécurité sanitaire, tout comme la nécessité d'un développement durable. Pour autant, des outils précis sont nécessaires pour déterminer et mesurer les engagements juridiques assumés par les États.

L'apparition du concept de sécurité humaine dans l'agenda politique mondial répond à la nécessité de redéfinir la sécurité collective et d'en déplacer le centre de gravité auparavant placé autour du paradigme de la sécurité de l'État sur la personne humaine. La sécurité n'implique plus seulement d'assurer la sécurité étatique mais, dans une perception très large, la sécurité physique des individus, la protection de leurs droits les plus fondamentaux, et leur bien-être économique et social en tenant compte des enjeux du développement durable. Dans le contexte de la mondialisation, cette approche permet une meilleure prise en compte de la variété des menaces pesant sur l'être humain.

C'est dans cette optique que la Conférence ministérielle francophone de Saint-Boniface a adopté, le 14 mai 2006, la Déclaration finale dans laquelle elle a tout à la fois conforté les engagements et le dispositif de Bamako, mis en valeur les nouveaux domaines de la sécurité humaine et ouvert le champ de la prévention, en insistant sur l'obligation de répondre aux besoins en matière de sécurité, de paix et de développement. La Francophonie s'est dès lors référée à la responsabilité de protéger qui incombe tant aux États à l'égard des populations vivant sur leur territoire qu'à la communauté internationale, en cas de défaillance des ces États, et ce dans le respect de la légalité internationale et sous l'égide du Conseil de Sécurité des Nations Unies. On trouvera au chapitre V une analyse approfondie des débats actuels sur la notion de sécurité humaine.

Dans le présent rapport, la sécurité humaine est entendue au sens large. Néanmoins priorité est donnée à la protection des individus contre les menaces les plus violentes (droit humanitaire, désarmement, lutte contre la criminalité, le terrorisme...). La protection de l'environnement est abordée plus brièvement en fin de chapitre. La garantie du développement social des individus n'est pas abordée ici dans la mesure où les engagements souscrits par les États, dans ce domaine ou celui de la prévention des crises sanitaires, sont davantage de nature morale et politique que juridique. De même la protection des droits de l'Homme, déjà traitée au chapitre précédent, n'est abordée que brièvement sous l'angle de la protection de certaines catégories d'individus : les femmes, les enfants, les réfugiés et les apatrides.

À l'instar de l'étude sur les droits de l'Homme, celle-ci se veut d'abord une évaluation quantitative des engagements souscrits par les États membres ou associés de l'OIF, à partir de la présentation de l'état de ratification des différentes conventions internationales et régionales. Ce n'est cependant là, rappelons-le, qu'un indicateur de la volonté d'engagement des États qui ne préjuge pas de l'effectivité du respect des conventions. C'est pourquoi nous nous sommes également attachés à esquisser une première approche qualitative à travers les organes de suivi et de contrôle existants.

4) La promotion et la protection des droits culturels : le suivi de la Convention de l'UNESCO

L'adoption à l'UNESCO, en octobre 2005, de la *Convention sur la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles* a fortement mobilisé la Francophonie. Une communauté fondée sur le partage d'une langue internationale et d'un ensemble de valeurs a naturellement vocation à intégrer les facteurs culturels dans son approche de la démocratie et des droits de l'Homme. L'affirmation internationale renouvelée de l'engagement francophone en faveur de la diversité culturelle invite à éclairer le lien étroit et fécond qui existe entre celle-ci et les droits culturels. Grâce à l'action conjuguée en faveur des droits, des libertés et des responsabilités des personnes, aux niveaux individuel et collectif, la complexité de la diversité des droits culturels peut être appréhendée et développée comme une richesse.

Il faut cependant reconnaître que les droits culturels demeurent largement négligés par la communauté internationale et fortement connotés par un certain nombre de revendications identitaires ou minoritaires. Cette situation appelle un important effort de clarification quant à la nature et à l'effectivité de ce groupe de droits, dans le cadre du système international de protection des droits de l'Homme. Le respect des droits culturels apparaît à la fois comme une condition essentielle du pluralisme démocratique et comme l'expression privilégiée du lien intime entre universalité et diversité. Il y a là sans doute, non seulement un domaine de prédilection pour la Francophonie, mais l'un des principaux fondements de son crédit sur la scène internationale.

La nouveauté comme la sensibilité du sujet, aux plans international et francophone, commandent de faire preuve, dans un premier temps, d'une modestie certaine. À ce stade, l'ambition du rapport n'est pas de présenter ici un état des lieux des droits culturels dans l'espace francophone mais de proposer, dans cette perspective, quelques repères conceptuels, juridiques, thématiques et méthodologiques. Cette esquisse d'un cadre pour l'observation permanente des droits culturels, sous l'angle de la diversité, repose sur quelques orientations et principes fondamentaux :

Tout d'abord, la protection mutuelle de la diversité et des droits culturels se présente comme un nouveau paradigme politique qui permet de relier un grand nombre de ressources dispersées. Elle apparaît ainsi comme la condition d'un effet de levier déterminant sur la paix et le développement, par l'instauration progressive de sociétés apprenantes ou de sociétés du savoir.

Dans le même sens, et dans l'esprit de la Déclaration de Bamako, la protection et la promotion des droits culturels participent de la démocratisation des relations internationales, comme fondement politique d'un système international d'observation et comme facteur de cohésion des dimensions interne et externe de la démocratie.

Par ailleurs, le développement des normes internationales relatives aux droits culturels, fondé sur l'indivisibilité et l'interdépendance des droits de l'Homme, s'inscrit expressément dans la double logique de la diversité culturelle et des droits individuels, dans la perspective large de la sécurité humaine.

L'observation du respect de la diversité et des droits culturels doit permettre en particulier d'identifier les risques de gaspillages, liés à la méconnaissance des facteurs culturels, les violations directes et indirectes des droits de l'Homme, les secteurs clés du dialogue interculturel, en termes d'alerte précoce, et les injustices induites par la mondialisation.

La recherche d'indicateurs du respect de la diversité et des droits culturels constitue une priorité à la fois éthique et méthodologique qui implique un réseau diversifié et multidisciplinaire d'observateurs.

C'est dans cet esprit que l'OIF s'est associée à l'Institut interdisciplinaire d'éthique et des droits de l'Homme de l'Université de Fribourg (Suisse), que dirige le Professeur Patrice MEYER-BISCH, pour mettre en place un Observatoire de la diversité et des droits culturels. Les premiers résultats des travaux lancés par l'Observatoire dans les cinq directions précédemment identifiées sont présentés, en annexe, de façon synthétique.

5) Le droit à l'éducation, à la lumière de la Déclaration de Bucarest

A cheval sur les droits économiques, sociaux et culturels, le droit à l'éducation, qui figure parmi les Objectifs du Millénaire, prend un éminent caractère d'actualité avec le XI^e Sommet de la Francophonie (Bucarest 28-29 septembre 2006) principalement consacré au thème des « Technologies de l'information en éducation ».

Il est apparu opportun d'esquisser un état des lieux du droit à l'éducation dans l'espace francophone, en mettant en lumière l'importance croissante du droit à la connaissance dans nos sociétés tournées de plus en plus vers une économie du savoir. De ce point de vue, la question des technologies de l'information et de la communication se pose à travers l'enjeu de « l'éducation pour tous », en termes de lutte contre l'exclusion et les inégalités sociales au plan scolaire.

Cet enjeu, réaffirmé comme un objectif fondamental de la communauté internationale, lors du Forum de Dakar en 2000, a trouvé une forte résonance au Sommet mondial sur la société de l'information (Genève 2003-Tunis 2005), dont la déclaration de principes finale a souligné qu'il était important « d'accorder une attention particulière aux besoins spécifiques des populations des pays en développement ».

C'est dans cet esprit que figure, en annexe, la synthèse des résultats de l'enquête menée par le Comité syndical francophone de l'éducation et de la formation (CSFEF) auprès de syndicats de l'enseignement dans 30 pays membres de la Francophonie et complétée par une observation de terrain plus approfondie dans 9 pays repartis dans les différentes régions. Cette enquête se situe dans la continuité du panorama des droits économiques, sociaux et culturels que le CSFEF a entrepris de réaliser en 2004, dans la perspective du Sommet de Ouagadougou, en liaison avec l'Observatoire de l'OIF. Le rapport, dans sa version intégrale, a été présenté à Bucarest le 18 septembre 2006, dans l'environnement du XI^e Sommet, à l'occasion de la X^e Rencontre du CSFEF. Il s'inspire largement des questions et des solutions proposées par le Rapport de l'UNESCO intitulé « Vers les sociétés du savoir », paru en 2005.

L'enquête a porté sur les obstacles à l'avènement de sociétés du savoir tels qu'ils sont perçus par les personnels de l'éducation dans l'espace francophone. Elle comporte deux volets complémentaires : le droit à l'éducation sous ses principaux aspects, avec un accent particulier sur la condition du personnel enseignant, d'une part ; le droit spécifique aux technologies de l'information et de la communication dans l'enseignement, d'autre part.

6) La participation de la Francophonie à la réforme du Conseil des droits de l'Homme: les déclarations d'engagements de ses 14 États élus

Dans le cadre de son implication active dans la création et la mise en place du nouveau Conseil des droits de l'Homme des Nations Unies, la Francophonie s'est attachée, sous l'impulsion de son Secrétaire général, à adopter une stratégie d'appui solidaire aux candidatures de ses États membres, associés ou observateurs. Elle se doit dès lors de porter une attention spécifique aux engagements qu'ont pris ses 14 États élus parmi les 47 premiers membres du Conseil. Ces engagements inspireront tout particulièrement les activités et les études de l'Observatoire de l'OIF dans les mois qui viennent. C'est pourquoi, il est apparu utile de reproduire en annexe, les textes des 14 aide-mémoires ou déclarations d'engagements, tels qu'ils ont été communiqués à l'ONU par chacun de ces États avec l'annonce de leur candidature.