



CENTRE NATIONAL D'ANALYSE ET DE
RECHERCHE SUR LES POLITIQUES PUBLIQUES

cnarpp



**INVENTAIRE DES CONVENTIONS RATIFIEES
PAR L'UNION DES COMORES ;
ANALYSE DE LEUR IMPACT DANS LES POLITIQUES
PUBLIQUES**

**Samina Chakira,
Experte en analyse juridique et relations internationales**

Juin 2019

Table des matières

SIGLES ET ACRONYMES	2
Résumé	3
Introduction	5
PARTIE I : ETAT DES LIEUX DES CONVENTIONS INTERNATIONALES	8
A- Etat des lieux des conventions signées ou ratifiées par l'Union des Comores	8
B-L'incorporation des conventions internationales en droit interne.....	27
PARTIE II : MISE EN ŒUVRE ET INFLUENCE DES CONVENTIONS SUR LE DROIT NATIONAL	29
A - Effets des conventions internationales sur les politiques publiques nationales et les mécanismes d'application	29
B - L'impact des conventions internationales sur les politiques publiques	33
1- Analyse critique de la mise en œuvre des conventions	33
2 - L'impact des conventions internationales sur les politiques publiques	35
CONCLUSION	42
Eléments de Bibliographie	44

SIGLES ET ACRONYMES

AUDCG : Acte uniforme relatif au droit commercial général

AU : Assemblée de l'Union

AME : Accords Multilatéraux sur l'Environnement (AME)

BAD : Banque Africaine de Développement

COI : Commission de l'Océan Indien

COMESA : Marché Commun de l'Afrique de l'Est et de l'Afrique Australe

DUDH Déclaration Universelle des Droits de l'Homme

SADC : Communauté de Développement de l'Afrique australe

FMI : Fonds Monétaire International

OIT : Organisation internationale de travail

OMC : Organisation Mondiale du Commerce

UCCOI : Union des Chambres de Commerce de l'Océan indien

OUA : Organisation de l'Unité Africaine

OMD : Objectifs du Millénaire pour le Développement

ODD : Objectifs pour le développement durable

ONG : Organisation Non Gouvernementale

ONU : Organisation des Nations Unies

ONUDI : Organisation des Nations Unies pour le Développement Industriels

OHADA : Organisation pour l'harmonisation en Afrique du droit des Affaires

PNS : Politique nationale de la santé

PTSE : Plan de transition sectorielle de l'éducation

Résumé

Depuis l'accession à l'indépendance, les Comores signent et ratifient des conventions internationales. La ratification de ces conventions est supposée prendre en compte, en les conciliant, deux types d'intérêt : des intérêts nationaux et des intérêts internationaux. Ces conventions comportent deux catégories de textes : les traités internationaux qui visent les droits humains. Certains nécessitent une ratification obligatoire ; d'autres peuvent s'appliquer de facto en raison de l'appartenance à une organisation internationale du fait du caractère simpliste des accords « self executing »¹ .

Dans tous les cas, nous notons une pluralité de conventions internationales ratifiées par l'Union des Comores. Ces conventions concernent plusieurs domaines/secteurs : santé, éducation et Culture, économie/secteur privé, environnement/écologie, travail, droits des groupes particuliers (enfants, personnes vivant avec handicap, migrants, etc.).

Leur analyse permet de constater qu'il existe souvent un écart entre le contenu des conventions internationales et la traduction concrète de ces conventions. Deux facteurs peuvent expliquer cette situation : d'une part, l'absence de négociations libre des conventions internationales et, d'autre part, l'inapplicabilité de certaines conventions aux Comores. Il s'agit le plus souvent de conventions d'adhésion ratifiées dans la précipitation et par mimétisme juridique. D'autres conventions peuvent revêtir un mécanisme de la double lecture mais peuvent également connaître des difficultés de moyens, ce qui constitue un frein de mise en œuvre efficace des conventions (Bilatérales, OIT etc.).

En dépit des difficultés constatées dans l'application des conventions internationales, on observe une tendance qui s'amorce timidement, mais qui évolue dans un sens favorable à l'incorporation du droit international dans le droit national, et des engagements internationaux dans les politiques publiques. L'effort d'utilisation des instruments internationaux pose trois problèmes majeurs : l'applicabilité des conventions internationales en droit interne ; le mécanisme de mise en œuvre des conventions internationales aux Comores ; l'effet direct ou indirect des juridictions internationales et régionales.

En matière d'accords multilatéraux et bilatéraux, on note que depuis 2018, le secteur privé participe à un programme d'efficacité énergétique en entreprise initié par le patronat mauricien (Business Mauritius) et appuyé principalement par la COI. Dans la perspective du « Plan Comores

¹Accord d'auto exécution sans passer par des mécanismes internes d'interprétation.

Emergent », il conviendrait de mieux gérer ce programme car il constitue le moteur de l'émergence du point de vue économique.

Toujours dans cette optique, il importe de mettre en synergie les engagements pris dans le cadre des conventions internationales et les objectifs développés dans les politiques publiques globale et sectorielle. Le pays gagnerait sans doute beaucoup à optimiser son action guidée par ses engagements internationaux en portant une attention toute particulière au renforcement des capacités, à la mobilisation des fonds et à l'ingénierie en rapport avec, d'une part, les conventions internationales et, d'autre part, les politiques publiques en vigueur.

La SCA2D s'inscrit dans cette démarche puisqu'elle promeut le respect des dimensions environnementales, sociales et économiques du développement durable par : (i) la préservation, l'amélioration et la valorisation de l'environnement et des ressources naturelles sur le long terme, en maintenant les grands équilibres écologiques, en réduisant les risques et en prévenant les impacts environnementaux et climatiques ; (ii) la satisfaction des besoins humains et la réponse à un objectif d'équité sociale, en favorisant la participation de tous les groupes sociaux sur les questions de santé, d'accès au logement, à l'énergie, à l'eau potable et à l'assainissement, de consommation, d'éducation, d'emploi, de la culture, etc., ainsi que (iii) le développement de la croissance et de l'efficacité économique, à travers des modes de production et de consommation durables².

Dans l'effort continu de mettre en synergie les politiques publiques nationales et les engagements internationaux systématisés dans les conventions internationales ratifiées, le « Plan Comores Emergent » aura à prendre en compte les valeurs et les actes de protection des libertés individuelles et des droits socio-économiques.

²Stratégie de Croissance Accélérée et de Développement Durable SCA2D, 2018-2021, p. 50.

Introduction

La reconnaissance et la protection des droits de l'homme a fait l'objet d'un très long processus. D'une manière générale, les droits de l'homme peuvent être définis comme un ensemble de prérogatives dont jouissent les êtres humains en leur qualité de sujets de droits³. La théorie juridique les classe en trois catégories : La première concerne les droits dits fondamentaux qui comprennent les droits civils et politiques ; la deuxième, les droits dits de seconde génération, constitués essentiellement de droits économiques, sociaux et culturels ; enfin, la troisième et dernière génération englobe les questions écologiques, environnementales, de développement et de paix⁴. D'après le Professeur Favoreu, les droits de l'homme sont des « exigences politiques et morales ». Elles doivent donc être reconnues à la fois par les politiques nationales, les textes nationaux et les textes internationaux.

Une distinction est faite entre les droits de l'homme, reconnus comme des droits naturels dont jouit l'homme en sa qualité d'être humain, alors que les libertés publiques ne lui sont reconnues qu'après intervention de la puissance publique pour les reconnaître et les protéger légalement.

Depuis l'accession à l'Indépendance, en 1975, les Comores « se sont montrées des velléité » aux respects des principes démocratiques et des droits de l'homme en ratifiant plusieurs textes juridiques relatifs aux droits humains, d'une part, et en édictant des politiques publiques axées sur cette thématique, d'autre part.

Notre étude consiste à donner un aperçu d'ordre général sur l'ensemble des conventions ratifiées par l'Union des Comores dans le cadre des droits humains et qui ont une influence sur les politiques publiques.

En s'engageant par la ratification et l'adhésion aux instruments internationaux sur les droits humains, les Comores s'inscrivent dans une posture juridique et politique de défense des droits de l'homme.

Ainsi, elles se sont engagées dans plusieurs textes internationaux visant à garantir l'ensemble des droits de l'Homme par une reconnaissance de leur universalité. Il s'agit, à titre d'exemple, des conventions internationales qui touchent les standards de vie, la famille, la santé, l'éducation et la culture. Parfois, elles peuvent toucher la vie privée voire l'écologie et l'environnement.

³GRAWITZ (Madeleine), *Lexique des sciences sociales*, 7e Edition, Paris, Dalloz, 2000, p135.

⁴NGUYEN Linh Giang, *La protection constitutionnelles des droits de l'Homme au Vietnam*, thèse de doctorat à l'Université de Toulouse, juin 2015, p. 25.

D'autres conventions ne nécessitent pas forcément une ratification mais s'imposent aux Comores par le fait de l'appartenance, soit à une organisation internationale, soit en raison de la forme des accords (forme simplifiée). Le premier renvoie aux Conventions de l'OIT qui touchent le droit du travail, la sécurité sociale, voire l'économie, etc. Leur conclusion exige, pour leur validité, un formalisme particulier qui va de la double lecture à la négociation tripartite.

Le second renvoie aux accords sous forme simplifiée⁵. Ces accords ne portent, en général, que sur des questions techniques, mineures ou dont le règlement n'excède pas les pouvoirs normalement dévolus à l'Exécutif ; ce qui est reconnu par la pratique internationale comme traité international marqué par sa simplicité. Par conséquent, la procédure lourde a été allégée et les délais sont réduits. La mise en vigueur de ces accords est soumise à leur signature ; aucune autre formalité n'est requise.

Il est clair que tous ces textes constituent, dans une certaine mesure, des traités internationaux reconnus par l'ordre juridique interne. Il paraît, ainsi, utile de s'interroger quant à l'impact des conventions internationales sur les politiques publiques comoriennes.

L'examen des conventions internationales fait apparaître plusieurs difficultés qu'il convient de signaler.

Un premier problème retiendra notre attention : l'élaboration d'un état de lieux des conventions internationales dûment ratifiées. Cet état de lieux des conventions va traiter les droits économiques, sociaux et culturels car ils se définissent par essence par des droits qui visent à assurer un niveau de vie digne et adéquat aux individus. Mais, cet état de lieux ne sera complet que s'il porte sur les droits civils politiques, écologiques et environnementaux en raison de leur interdépendance avec les droits économiques, sociaux et culturels.

Un second problème est celui de la pratique du droit conventionnel aux Comores. Autrement dit, il serait question d'analyser la mise en œuvre de ces conventions aux Comores en étudiant les mécanismes d'application des conventions d'une part, et en mesurant les acquis, faiblesses et difficultés d'application, d'autre part.

Enfin, pour mieux appréhender la mise en œuvre des conventions, nous pouvons mesurer quantitativement et qualitativement l'influence du droit international sur les droits nationaux. Cela passera par un examen du

⁵Pour plus de détails sur les caractéristiques des accords sous forme simplifiée, Voir Chayet Claude. Les accords en forme simplifiée. In: Annuaire français de droit international, volume 3, 1957. pp. 3-13;

systeme de controle et de mise en oeuvre des conventions en faisant une rapide evaluation systemique des moyens de controle institutionnalisés.

En termes de methodologie, l'etude s'est realisee sur la base des lettres de ratifications, des entretiens de personnes ressources du domaine et de documents strategiques en rapport avec les conventions internationales. Elle est orientee egalement dans une optique d'evaluation formative de l'ensemble des structures operantes en matiere de ratification et de mise en oeuvre des conventions internationales.

Pour repondre a cette problematique, notre travail se focalisera, dans une premiere partie, sur un etat des lieux des conventions internationales ratifiees et, dans une seconde partie, sur la mise en oeuvre des conventions ainsi que leur influence sur le droit national.

PARTIE I : ETAT DES LIEUX DES CONVENTIONS INTERNATIONALES

A- Etat des lieux des conventions signées ou ratifiées par l'Union des Comores

Le nombre des États parties à un traité n'est pas fixé et peut évoluer ; ce qui justifie que notre état des lieux ne sera pas exhaustif. Les traités sont la loi des États parties qui ont consenti à se soumettre aux mêmes règles. D'autres se justifient par l'appartenance à une organisation internationale. Dans tous les cas, le traité est ratifié par tous les pays qu'ils soient développés ou pas. L'étude portant sur l'inventaire des conventions internationales porte d'abord sur un état des lieux de l'ensemble des traités signés et ratifiés depuis la colonisation à 2019. Cet inventaire intègre plusieurs matières qui intéressent les politiques publiques de nos jours. Il s'agit, d'une manière générale, des droits de la seconde génération, des droits civils, politiques et environnementaux.

Ces conventions peuvent intéresser plusieurs domaines/secteurs. Il s'agit de :

- Secteur santé
- Education et Culture
- Economie/Secteur privé
- Environnement/écologie
- Travail
- Droits des groupes particuliers (Enfants, personnes vivant avec handicap, migrants, etc.).

DROITS DE L'HOMME SELON LES CATEGORIES		
Droits sociaux, économiques et culturels	Droits civils et politiques	Ecologie et environnement
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (1966) ratifié par les Comores par la lettre de ratification n°02-010/CE ▪ Déclaration sur l'élimination de toutes formes d'intolérance et de discrimination fondées sur la religion ou la conviction (1981) ▪ Convention sur la discrimination (emploi et profession), du 25 juin 1958; lettres de ratification n° 04-8/PR du 11fevrier 05 ▪ Déclaration sur les droits des peuples autochtones (2007) ▪ Déclaration des Nations Unies sur l'éducation et la formation aux droits de l'homme (2011) ▪ Convention sur l'âge minimum d'admission à l'emploi, du 26 juin 1973,lettres de ratification n° 04-8/PR du 11fevrier 05 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Pacte international relatif aux droits civils et politiques de 1966 ▪ Déclaration Universelle des Droits de l'Homme, 27 Septembre 2004 ▪ Déclaration sur les droits de l'homme des personnes qui ne possèdent pas la nationalité du pays dans lequel elles vivent (1985) ▪ Déclaration des droits des personnes appartenant à des minorités nationales ou ethniques, religieuses et linguistiques (1992) ▪ Déclaration sur le droit et la responsabilité des individus, groupes et organes de la société de promouvoir et protéger les droits de l'homme et les libertés fondamentales universellement reconnus (1998) ▪ Convention relative au statut des réfugiés (1951) ▪ Convention relative au statut des apatrides (1954) 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Convention sur le Commerce International des espèces de faune et de flore sauvage menacées d'extinction (Washington 1973), Loi n°94-005/AF du 30/05/94 ▪ Convention sur la Diversité biologique (Rio 1992), L n°94-006/AF du 06/06/94 ▪ Convention relative aux zones humides d'importance internationale (Ramsar 1971), Ratifié par Décret 94-071 du 14/07/94 ▪ Convention-Cadre des Nations-Unies sur les changements climatiques, Loi n°94-010/AF du 06/06/94 ▪ Convention de Vienne pour la protection de la Couche d'Ozone et Protocole de Montréal, Loi n°94-011/AF du 06/06/94 ▪ Convention sur les Polluants Organiques Persistants (POP), Loi N°06- 012/AU 24/11/06

<ul style="list-style-type: none"> ▪ Convention 161 concernant les Services de santé au Travail, Loi n°86-002/PR du 30/09/86 ▪ Convention sur l'âge minimum (industrie), Ratifiée par les Comores le 23 Octobre 1978 ▪ Convention sur la protection du patrimoine subaquatique, ▪ Convention pour la sauvegarde du patrimoine culturel immatériel (2003) ▪ Convention sur la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles (2005) ▪ Convention fixant l'âge minimum d'admission des enfants aux travaux industriels La présente convention a été révisée en 1937 par la convention n° 59 et en 1973 par la convention n° 138 (<i>Convention C5 : Washington, 1919</i>) Convention n° 105 (OIT) sur l'abolition du travail forcé ▪ Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Ensemble de règles minima pour le traitement des détenus (1955) ▪ Déclaration d'Ouagadougou sur l'éducation des jeunes filles ▪ Accords de Florence : 17 juin 1950 : accords pour l'importation d'objets de caractère éducatif, scientifique ou culturels ▪ Statut de la Cour Internationale de Justice, 12 Novembre 1975 ▪ La Convention des Nations Unies contre la Corruption ▪ Convention internationale l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale, lettre de ratification n° 02-010/CE ▪ Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, L n° 003/CL du 13/11/01 Promulguée par Décret n° 01-132/CE du 29/12/01 ▪ Convention de Genève relative à la protection des personnes civiles en temps de guerre, Loi 85-003/AF du 14/05/1985 ▪ Protocole additionnel aux Conventions 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Protocole de KYOTO à la Convention cadre des Nations Unies sur les changements climatiques, Loi N°08-003/AU ▪ Protocole de CARTAGENA sur la prévention des risques biotechnologiques relatif à la convention sur la diversité biologique, Loi N°08- 016 ▪ Convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction, Signée à Washington le 3 mars 1973, Amendée à Bonn, le 22 juin 1979 et Amendée à Gaborone, le 30 avril 1983, ratifiée en 1994. ▪ Convention sur la diversité biologique conclue à Rio de Janeiro ▪ Convention cadre des Nations Unies sur les changements climatiques ▪ Convention de Vienne pour la protection de la couche d'ozone, le protocole de Montréal relatif à des substances qui appauvrissent la couche d'ozone et l'amendement
---	--	--

<p>membres de leur de leur famille, ratifiée par les Comores par lettre de ratification n°02-008/CE</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Convention n° 182 (OIT) sur les pires formes de travail des enfants ▪ Convention relative aux droits des personnes handicapées ▪ Protocole facultatif se rapportant à la Convention relative aux droits des personnes handicapées ▪ Pacte international des droits économiques, sociaux et culturels ▪ Convention sur la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles ▪ Convention concernant l'application des principes du droit d'organisation et de négociation collective (entrée en vigueur : 18 juil. 1951) ▪ Convention N° 87 (OIT) sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical ▪ Convention N° 122 (OIT) sur la 	<p>de Genève du 12 août 1949 relatif à la protection des victimes des conflits armés non internationaux (Protocole II), 8 juin 1977.</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide, lettre d'adhésion en date du 27 septembre ▪ Convention internationale des droits de l'enfant- 20 novembre 1989, Ratifié par Décret n°91-018/PR du 15/02/91 ▪ Convention sur l'interdiction de l'emploi, du stockage, de la production et du transfert des mines antipersonnel et sur leur destruction, 18 septembre 1997, Lettre de ratification n° 02-203/PR ▪ Charte Africaine des droits de l'Homme et des peuples, Loi n°86-002/PR du 30/09/86 ▪ Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille, décret N°01-133/CE du 29/12/01 ▪ Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide ▪ Convention sur l'interdiction ou la 	<p>de Londres au protocole de Montréal relatif à des substances qui appauvrissent la couche d'ozone</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Convention de Stockholm sur les Polluants Organiques Persistants (POPs), 2006 ▪ Protocole de Cartagena, ratifiée par l'Union des Comores en 2000. ▪ Convention sur le contrôle des mouvements transfrontières de déchets dangereux et de leur élimination (Bale, 1989) ratifiée en 1994 par les Comores
---	--	---

<p>politique de l'emploi</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Convention N° 144 (OIT) sur les consultations tripartites relatives aux normes internationales du travail ▪ Convention N° 1 (OIT) sur la durée du travail ▪ Convention N° 101 (OIT) sur les congés payés ▪ Convention N° 6 (OIT) sur le travail de nuit des enfants ▪ Convention N° 11 (OIT) sur le droit d'association ▪ Convention N° 12 (OIT) sur la réparation des accidents du travail ▪ Convention N° 13 (OIT) sur la céreuse ▪ Convention N° 14 (OIT) sur le repos hebdomadaire ▪ Convention N° 17 (OIT) sur la réparation des accidents du travail 	<p>limitation de l'emploi de certaines armes classiques et les Protocoles I, II, et III di 10/10/80, Loi n°95-03/AF du 20/03/95</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Convention sur l'interdiction de la mise au point de la fabrication, du stockage et de l'emploi des Armes Chimiques et sur leur destruction, Loi N°06-005/AU 27 Juin 2006 ▪ Convention du Statut de Rome de la Cour Pénale Internationale, Loi N°06-005/AU 27 Juin 2006 ▪ Conventions et protocoles relatifs à la lutte contre le terrorisme et la criminalité transnationale organisée, Loi N°06-007/AU 27 Juin 2006 ▪ Convention des Nations Unies contre la corruption, adoptée à New York le 31 octobre 2003, Loi N°06-009/AU du 24 Août 2006 ▪ Protocole facultatif à la convention relative aux droits de l'enfant, concernant l'implication d'enfants dans les conflits armés, Loi N°06-011/AU du 24/11/06 ▪ Convention des Nations-Unies relative aux droits de l'enfant, ratifiée par décret 	
---	---	--

<ul style="list-style-type: none"> ▪ Convention N° 18 (OIT) sur les maladies professionnelles ▪ Convention N° 26 (OIT) sur les méthodes de fixation des salaires minima ▪ Convention révisée N° 42 (OIT) des maladies professionnelles ▪ Convention N° 52 (OIT) sur les congés payés ▪ Convention N° 81 (OIT) sur l'inspection du travail ▪ Convention N° 77 (OIT) sur l'examen médical des adolescents ▪ Convention N° 78 (OIT) sur l'examen médical des adolescents ▪ Convention N° 95 (OIT) sur la protection du salaire ▪ Convention (n° 99) sur les méthodes de fixation des salaires minima ▪ Convention (n° 106) sur le repos hebdomadaire 	<p style="text-align: center;"><i>n°91 -018/PR du 15-02-91</i></p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Protocole facultatif à la convention relative aux droits de l'enfant concernant la vente d'enfants la prostitution des enfants et la pornographie mettant en scène des enfants, Loi N°06- 013/AU Décret N°07 004/PR du 24/ 11/06 ▪ Protocole additionnel à la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée visant à prévenir, réprimer et punir la traite des personnes, en particulier des femmes et des enfants, Projet de loi de ratification du 13 Avril 2018 ▪ Convention sur l'interdiction de la mise au point, de la fabrication et du stockage des armes bactériologiques (biologiques) ou à toxines et sur leur destruction ▪ Conventions sur les armes à sous-munitions ▪ Protocole pour la répression d'actes illicites contre la sécurité des plates-formes fixes situées sur le plateau continental ▪ Recueil des textes nationaux et 	
---	--	--

<ul style="list-style-type: none"> ▪ Convention N° 138 (OIT) sur l'âge minimum ▪ Convention n°182 concernant l'interdiction des pires formes de travail des enfants et l'action immédiate en vue de leur élimination conclue à Genève le 17 juin 1999 ratifiée par les Comores le 17 mars 2004. ▪ Déclaration internationale sur les données génétiques humaines (2003) ▪ Déclaration de l'UNESCO concernant la destruction intentionnelle du patrimoine culturel (2003) ▪ Convention concernant la lutte contre la discrimination dans le domaine de l'enseignement (1960) ▪ Convention concernant les mesures à prendre pour interdire et empêcher l'importation, l'exportation et le transfert de propriété illicites des biens culturels (1970) 	<p>internationaux sur les droits humains, la démocratie et le genre</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée Protocole contre le trafic de migrants par terre ; mer et air ; protocole additionnel à la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée ▪ Protocole contre la fabrication et le trafic illicite d'armes à feu, de leurs pièces, éléments et munitions ; protocole additionnel à la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée ▪ Protocole facultatif à la Convention relative aux droits de l'enfant, concernant la vente d'enfants, la prostitution des enfants et la pornographie mettant en scène des enfants ▪ Protocole facultatif à la Convention relative aux droits de l'enfant, concernant l'implication d'enfants dans les conflits armés ▪ Convention relative aux droits des personnes handicapées 	
---	---	--

<ul style="list-style-type: none"> ▪ Convention sur la reconnaissance des études, des diplômes et des grades de l'enseignement supérieur dans les Etats arabes et les Etats européens riverains de la Méditerranée (1976) ▪ Convention sur la reconnaissance des études, des diplômes et des grades de l'enseignement supérieur dans les États arabes (1978) ▪ Convention régionale sur la reconnaissance des études, des diplômes et des grades de l'enseignement supérieur en Asie et dans le Pacifique (1983) ▪ Convention sur l'enseignement technique et professionnel (1989) ▪ Convention sur la reconnaissance des qualifications relatives à l'enseignement supérieur dans la Région Européenne (1997) ▪ Recommandation concernant la sauvegarde de la beauté et du caractère des paysages et des sites (1962) ▪ Recommandation concernant la 		
---	--	--

<p>condition du personnel enseignant (1966) - Recommandation concernant la protection sur le plan national du patrimoine culturel et naturel (1972)</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Recommandation sur l'éducation pour la compréhension, la coopération et la paix internationales et l'éducation relative aux droits de l'homme et aux libertés fondamentales (1974) ▪ Recommandation concernant la participation et la contribution des masses populaires à la vie culturelle (1976) ▪ Recommandation concernant la sauvegarde des ensembles historiques ou traditionnels et leur rôle dans la vie contemporaine (1976) ▪ Recommandation sur le développement de l'éducation des adultes (1976) ▪ Recommandation pour la protection des biens culturels mobiliers (1978) - 		
---	--	--

<p>Recommandation sur la sauvegarde de la culture traditionnelle et populaire (1989)</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Recommandation concernant la condition du personnel enseignant de l'enseignement ▪ Le droit international à l'éducation supérieur (1997) ▪ Révision de la Recommandation concernant l'enseignement technique et professionnel (2001) ▪ Recommandation sur la mise en valeur des ressources humaines (2004) ▪ Autres : ▪ Déclaration mondiale sur l'Éducation pour tous. Déclaration mondiale sur l'Éducation pour tous (1990) ▪ Déclaration et Programme d'action de Vienne (1993) ▪ Déclaration et Programme d'action de Beijing (1995) ▪ Déclaration et du Programme d'action de Durban (2001) 		
---	--	--

<ul style="list-style-type: none"> ▪ La proclamation de Téhéran (1968) 		
INSTRUMENTS RÉGIONAUX (UNION AFRICAINE)		
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Charte culturelle de l’Afrique ▪ Charte Africaine de la jeunesse ▪ Convention de l’Union Africaine régissant les aspects propres des réfugiés en Afrique ▪ Convention (n ° 29) sur le travail forcé, 1930 ▪ Convention (n ° 87) sur la liberté syndicale et le droit d’organisation, 1948 ; ▪ Convention (n ° 98) sur le droit d’organisation et de négociation collective, 1949 ; ▪ Convention (n ° 100) sur l’égalité de rémunération, 1951 ▪ Convention (n ° 111) concernant la discrimination (emploi et profession), 1958 ▪ Convention (n ° 105) sur l’abolition du travail forcé, 1957 ; 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Charte africaine sur les droits et le bien-être de l’enfant <i>ratifié par les Comores le 18 mars 2004</i> ▪ Charte africaine des droits de l’homme et des peuples, <i>ratifiée par les Comores par la loi 86-0021/AF/PR</i> ▪ Protocole relatif à la Charte africaine des droits de l’homme et des peuples portant création d’une Cour africaine des droits de l’homme et des peuples ▪ Charte africaine des droits et du bien-être de l’enfant ▪ Protocole relatif à la création du Conseil de paix et de sécurité de l’Union Africaine ▪ Convention de l’OUA sur la prévention et la lutte contre le terrorisme ▪ Protocole de la convention de l’OUA sur la prévention et la lutte contre le terrorisme ▪ Convention de l’OUA sur l’élimination 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Convention pour la protection, la gestion, la mise en valeur du milieu marin et les zones côtières de la région de l’Afrique orientale le protocole relatif aux zones protégées ainsi qu’à la faune et à la flore sauvage dans la région de l’Afrique orientale, le protocole relatif à la coopération en matière de lutte contre la pollution des mers en cas de situation critique dans la région de l’Afrique orientale conclue à Nairobi le 22/06/85

<ul style="list-style-type: none"> ▪ Convention (n ° 138) sur l'âge minimum, 1973 • Convention (no 81) sur l'inspection du travail, 1947 • Convention (no 122) sur la politique de l'emploi, 1964 • Convention (no 144) sur les consultations tripartites relatives aux normes internationales du travail, 1976 	du Mercenariat en Afrique	
MONNAIE, BANQUE ET FINANCES		
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Convention relative à l'exécution par la banque centrale des Comores des opérations et transactions résultant de la participation au fonds monétaire international de la république fédérale islamique des Comores. (La prise d'effet est fixée au 1er janvier 1994) ▪ Accord du 12/08/74 portant établissement de la Banque Islamique de Développement 		
DOUANES, FISCALITE, COMMERCE ET INVESTISSEMENTS		

<ul style="list-style-type: none"> ▪ Organisation Mondiale du Commerce (OMC) ▪ Extrait de l'Accord Général sur les Tarifs Douaniers et le Commerce (GATT de 1947) ▪ Organisation Mondiale des Douanes (OMD) Convention portant création d'un Conseil de Coopération Douanière, signée à Bruxelles le 15 décembre 1950 et entrée en vigueur le 4 novembre 1952 ▪ Entrée en vigueur le 14 août 1997 Comores : Convention Internationale pour le Règlement des Différends relatifs aux investissements (Washington le 18 Mars 1965). ▪ Traité portant création du marché commun pour les Etats de l'Afrique Australe et de le l'Afrique de l'Est (COMESA), <i>Loi n°94-028 du 31-12-1994.</i> ▪ Traité relatif à l'organisation pour l'harmonisation du Droit des Affaires en Afrique (OHADA) ▪ Acte uniforme portant organisation des procédures 		
--	--	--

<p>simplifiées de recouvrement et des voies d'exécution, paru au JO OHADA n°6 du 1er juillet 1998</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Acte uniforme Ohada sur l'arbitrage 		
TOURISME, TRANSPORTS ET TELECOMMUNICATIONS		
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Convention relative à l'aviation civile internationale (OACI) signée à Chicago ▪ Convention internationale relative à la sécurité aéronautique civile ▪ La convention de l'Union Internationale des Télécommunication 		
PROPRIETE INTELLECTUELLE		
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Convention de Paris pour la protection de la propriété industrielle, révisée ▪ Arrangement de Madrid concernant l'enregistrement international des marques du 14 avril 1891 révisé ▪ Traité de coopération en matière de brevets (PCT) fait à Washington, ▪ Modifié le 28 septembre 1979 		

<ul style="list-style-type: none"> ▪ Convention de Berne de 2004 		
AGRICULTURE ET PECHE		
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Convention relative à la Commission des thons de l'Océan Indien ▪ Le protocole fixant la date et la durée de l'accord de partenariat dans le secteur de la pêche entre le Gouvernement de l'Union des Comores et la communauté Economique Européenne 		
ACCORDS BILATERAUX		
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Accord de coopération monétaire entre la France et les Comores ▪ Convention Maurice /union des Comores sur l'élimination de la double imposition en matière d'impôts sur le revenu et pour la prévention de l'évasion et de la fraude fiscale, 17-09-18 ▪ Convention d'assistance 		

administrative mutuelle entre la France et les Comores sur la prévention, la recherche et la répression des fraudes douanières, Paris le 29 avril 1987

- **Déclaration de Paris sur l'amitié et la coopération entre la France et l'Union des Comores, le 21 juin 2013**
- **Accord entre le gouvernement français et le gouvernement comorien instituant un partenariat de défense, 27 septembre 2010**
- **Protocole de Charjah et UCCIA sur l'augmentation du commerce entre les deux parties afin d'augmenter la coopération économique et industrielle entre les entreprises et les sociétés, Octobre 2016**
- **Convention de partenariat dénommée cadre de coopération dans le développement des échanges commerciaux et d'investissement entre les deux pays, 5 juillet 2012**

<ul style="list-style-type: none"> ▪ Convention de partenariat en matière de formation et de développement économique entre l’UCCIA et la chambre de commerce d’industrie de la Réunion, , 2017-20120. ▪ <i>Convention portant création d’une commission mixte entre le Sénégal et l’Union des Comores, 18-07-2016.</i>⁶ ▪ Protocole d’accord entre l’Union des Chambres de commerce et d’industrie et d’agriculture et le groupement de coopération internationale de Honk Kong, Janvier 2013. ▪ Mémorandum d’entente entre la chambre de commerce et d’industrie de Qatar et l’UCCIA Comores, 10-03-10 ▪ Mémorandum d’entente entre la confédération of indianindustry et l’Union des Comores, 18-03-2014 		
--	--	--

⁶Cette convention a pour but de faciliter la consultation entre la coopération entre les deux pays dans le domaine politique, économique, commercial et culturel, technique, éducatif et sportif, signée à Kigali.

<ul style="list-style-type: none"> ▪ Protocole d'accord sur la promotion du commerce bilatéral entre l'UCCIA et la chambre du commerce, de l'industrie et de l'agriculture et de l'agriculture de Zanzibar, Juin 2015 ▪ Accord cadre de coopération entre l'Union des Comores et la chambre de commerce, d'industrie et d'agriculture du Sultanat d'OMAN, 15-01-2014 ▪ <i>Mémoire d'Accord entre le gouvernement révolutionnaire de Zanzibar et l'Union des Comores, 2014</i>⁷ ▪ Accord France-Comores sur les aspects sécuritaires et humanitaires de la circulation des personnes, 01-04- 2011. 		
--	--	--

On remarque que les Comores signent de plus en plus des conventions internationales qui intéressent beaucoup plus les droits économiques, socio-culturels. Or, ces domaines sont limités en raison de manque de moyens techniques et financiers ; ce qui crée parfois un décalage entre les engagements pris à l'échelle internationale et leur mise en pratique sur le plan national. Un autre point mérite d'être mentionné. Il s'agit de l'architecture institutionnelle des

⁷Il s'agit d'une convention portant sur la coopération, l'échange de connaissance et expérience dans le secteur de l'éducation, la santé, le maritime, l'information et culture, tourisme, agriculture, commerce et pêche.

acteurs de mise en œuvre des conventions notamment les ministères dédiés à cette mise en œuvre. L'instabilité des ressources humaines de la fonction publique se traduit par un « *turnover* » assez conséquent ; il en résulte une faible mémoire institutionnelle.

Une dernière hypothèse est celle de montrer que souvent les Comores ratifient des conventions internationales, non pas par ce qu'il y va de l'intérêt de l'Union des Comores, mais plutôt parce que l'influence des partenaires internationaux est souvent forte.

Sur le plan des conventions bilatérales, on retrouve le même phénomène. Ce sont les intérêts des partenaires qui prévalent dans la mise en œuvre de ces conventions bilatérales. Nous notons, ces dernières années, une vague d'accords qui intéressent le droit économique même si l'on peut remarquer que ces conventions ne profitent de l'autre partie. Pour preuve, les accords bilatéraux économiques ne profitent qu'aux pays qui sont capables d'investir aux Comores et qui, souvent, sont les initiateurs de ces accords.

Après cet essai d'inventaire de l'ensemble des traités internationaux, nous analyserons l'interdépendance des conventions ratifiées par l'Union des Comores.

B-L'incorporation des conventions internationales en droit interne

En matière de traité, la convention de Vienne⁸ sur le droit des traités du 23.05 1969 entré en vigueur en 1980 dispose de l'ensemble de la réglementation de la vie des traités. En tant que référence de la vie des traités, la convention de Vienne définit le traité à travers son article 2 comme un accord international conclu par écrit entre états et régit par le droit international.

Barberis Julio A. définit en ce sens la convention comme une expression de volonté commune à deux ou plusieurs sujets de droit des gens ayant la capacité suffisante visant à créer une règle de droit dans un ordre juridique et directement régie par le droit international⁹.

Cette définition, dans son acceptation, utilise les termes « accord », « convention », « pacte », « charte », « protocole », « concordat », « modus vivendi ». Ces traités peuvent, soit revêtir la forme bilatérale (entre deux états fondés sur le principe de la réciprocité des engagements internationaux), soit la forme multilatérale (plusieurs parties sans qu'il y ait un plafond sur le nombre de parties dont l'objectif de cette convention est de rassembler le maximum d'Etats), appelés couramment conventions d'ordre général. De même, les traités qui lient au moins une organisation internationale sont soumis à la fois au droit international général et au droit de l'organisation concernée.

Ainsi, les Conventions internationales revêtent une fonction protectrice des droits fondamentaux et doivent constituer une des références dans le cadre du processus d'élaboration des politiques publiques des Etats.

Les pays en développement sont nombreux à ratifier les conventions, alors que les pays développés ne ratifient pas les traités qui leur paraissent contraignants. Pour les pays qui ratifient les conventions internationales, leur procédure est guidée par la Constitution.

Les Constitutions nationales posent des règles relatives à la conclusion des traités et ces règles varient d'une constitution à une autre.

⁸Convention de Vienne sur les relations diplomatiques, 1961. Faite à Vienne le 18 avril 1961. Entrée en vigueur le 24 avril 1964. Nations Unies.

⁹Barberis Julio A., Le concept de « traité international » et ses limites *In*: Annuaire français de droit international, volume 30, 1984. p. 260.

Aux Comores, la Constitution dispose du droit international en décrivant précisément la place des conventions dans le droit interne. Selon son article 11, « *les traités de paix, les traités de commerce, les traités ou accords relatifs à l'organisation internationale, ceux qui engagent les finances de l'Etat, ceux qui modifient les dispositions de nature législative, ceux qui sont relatifs à l'état des personnes, ceux qui comportent cession, échange ou adjonction de territoire, ne peuvent être ratifiés ou approuvés qu'en vertu d'une loi. Ils ne prennent effet qu'après avoir été ratifiés ou approuvés. Si la Cour Suprême, saisie par le Président de l'Union, par le Président de l'Assemblée de l'Union ou par les Gouverneurs des îles, déclare qu'un engagement international comporte une clause contraire à la Constitution, l'autorisation de la ratifier ou de l'approuver ne peut intervenir qu'après la révision de la Constitution. Les traités ou accords régulièrement ratifiés ou approuvés ont dès leur publication une autorité supérieure à celle des lois de l'Union, sous réserve, pour chaque accord ou traité, de son application par l'autre partie* ».

Ce mécanisme fera l'objet d'un développement dans la deuxième partie.

PARTIE II : MISE EN ŒUVRE ET INFLUENCE DES CONVENTIONS SUR LE DROIT NATIONAL

La convention internationale est l'instrument de base du droit international, un droit qui existe grâce à la volonté souveraine des Etats. Dès lors, un Etat souverain n'accepte pas qu'une norme étrangère s'applique dans son ordre interne. C'est pourquoi se pose également la question de la conformité des engagements internationaux dans le droit interne.

Généralement, les conventions internationales, en matière de droits de l'homme, quelque soient leur nature (première ou seconde génération), signées et ratifiées par les Etats prévoient des systèmes précis de contrôle.

Ces mesures de contrôles existent pour veiller à ce que l'Etat qui s'engage respecte ses engagements en vertu du principe de la bonne foi exigé par la Convention de Vienne sur le droit des traités. Dans ce sens, les règles du droit interne doivent obligatoirement se conformer aux normes conventionnelles, ce qui justifie un bref rappel du statut des conventions internationales d'une part, et la mesure de leur impact sur les politiques publiques, d'autre part.

A - Effets des conventions internationales sur les politiques publiques nationales et les mécanismes d'application

L'ordre conventionnel occupe une place très importante dans la hiérarchie des normes. Selon la formule, « *le traité a une valeur supra-légale et infra-constitutionnelle* », les lois nationales doivent toujours être en conformité avec les conventions dûment ratifiées.

Notons une distinction particulière entre « une déclaration », qui n'a pas une valeur juridique (et donc pas contraignante), et la convention, qui a un caractère de contrat (et donc qui lie juridiquement l'Etat partie).

En effet, le droit international ne précise pas la procédure de ratification des conventions internationales. Il appartient donc au pays de régler de façon précise la procédure de conclusion des conventions internationales.

Aux Comores, comme souligné plus haut, c'est le Président de la République qui signe et ratifie les Convention conformément aux dispositions constitutionnelles.

L'alinéa 2 ajoute que si « *la Cour Suprême, saisie par le Président de l'Union, par le Président de l'Assemblée de l'Union ou par les Gouverneurs des îles, déclare qu'un engagement international comporte une clause contraire à la Constitution, l'autorisation de la ratifier ou de l'approuver ne peut intervenir*

qu'après la révision de la Constitution. Les traités ou accords régulièrement ratifiés ou approuvés ont dès leur publication une autorité supérieure à celle des lois de l'Union, sous réserve, pour chaque accord ou traité, de son application par l'autre partie ».

A la lecture de cette disposition, il est à déduire que les Comores respectent la hiérarchie des normes à l'instar des autres Etats, d'un point de vue formel.

Cette notion de hiérarchie des normes a d'abord été formulée par le théoricien du droit Hans Kelsen, auteur de la Théorie pure du droit et fondateur du positivisme juridique. Dans sa théorie, il a expliqué de la façon la plus claire la thèse de la supériorité des normes du droit international sur les normes constitutionnelles. Il dispose que, « *si l'on part de l'idée de la supériorité du droit international aux différents ordres étatiques..., le traité international apparaît comme un ordre juridique supérieur aux Etats contractants* »¹⁰. C'est dans cette logique que les traités de l'Union des Comores disposent d'une prééminence sur les lois nationales y compris la Constitution.

D'après les règles du droit international, un traité ne peut perdre sa force obligatoire qu'en vertu d'un autre traité ou de certains autres faits déterminés par lui, mais non pas par un acte unilatéral de l'une des parties contractantes, notamment par une loi¹¹. Kelsen qualifie ce principe de primauté comme un mètre de la régularité de toutes les normes étatiques, *y compris la plus élevée d'entre elles, la Constitution* ».

La ratification des conventions multilatérales passe obligatoirement par deux actes séparés : d'une part, la signature et d'autre part, la ratification en tant que telle. Le Président de la République est investi du pouvoir de signer les Conventions ; il est le plénipotentiaire conformément à la Constitution comorienne.

Après entretiens avec certains responsables, il ressort que la Direction des Affaires Politiques et Juridiques est chargée du dépôt de l'instrument de ratification. Il appartient à la Direction de faire une note en Conseil de Ministres pour demander l'autorisation du Gouvernement. Une fois l'autorisation obtenue, elle établit l'exposé de motif et le projet de loi autorisant le Président à signer le décret de promulgation de la loi, puis la lettre de ratification. Il semble que le pouvoir de négocier appartient à l'Etat via le Ministère des Affaires étrangères (Direction de la Coopération) en

¹⁰Hans Kelsen, « La garantie juridictionnelle de la Constitution : la justice constitutionnelle », *Revue du droit public*, 1928, p.211.

¹¹Idem

raison de sa mission d'encourager la ratification des conventions internationales.

Par sa signature, les Comores marquent l'intérêt politique du pays pour l'ensemble des traités internationaux qui touchent plusieurs secteurs (droits humains et droits économiques, sociaux et culturels, voire écologiques et environnementaux).

La signature de la Convention est, par conséquent, négociée et formellement adoptée. Mais, celle-ci ne deviendra effective (ne produira d'effet juridique) qu'au moment où elle sera ratifiée sauf si la Convention est conclue sous la forme simplifiée.

La seconde étape est relative à la ratification puisqu'elle est longue et solennelle. Dans ce cadre, le Gouvernement doit entreprendre toutes les démarches nécessaires pour que le traité trouve sa place dans l'ordre juridique interne et, par voie de conséquence, le rendre opposable.

Aux Comores, le Président de l'Union soumet un projet de loi portant autorisation de ratification. Celle-ci fera intervenir le législateur pour autoriser ladite convention.

C'est l'occasion d'examiner la conformité de la Convention à la Constitution (principe de la constitutionalité). Le deuxième alinéa de l'article 11 de la Constitution appuie ce principe en soulignant que si la Convention est contraire à la loi alors l'autorisation de la ratifier ne peut intervenir qu'après la révision de la Constitution.

En ce qui concerne les traités relatifs à l'organisation internationale, ils ont une particularité qui mérite d'être évoquée. On considère que les organisations internationales sont investies d'un pouvoir de décision. On vise, dans ce cas-là, les organisations d'intégration, avec leur pouvoir propre.

Les mécanismes d'adoption des Conventions de l'OIT se distinguent des autres Conventions internationales à travers les négociations des termes du traité : le mécanisme de la double lecture (échange de l'ensemble des parties avant la ratification), d'une part, et les mécanismes tripartites (gouvernement, organisation syndicale et employeur), d'autre part.

Les traités ou accords régulièrement ratifiés ou approuvés ont dès leur publication une autorité supérieure à celle des lois de l'Union, sous réserve, pour chaque accord ou traité, de son application par l'autre partie.

Les mécanismes d'application, se font à travers un schéma institutionnel de mise en œuvre (acteurs clefs).

Les conventions internationales relatives aux droits humains ont prévu un mécanisme de suivi et de contrôle soumis à un Comité (le Comité des droits de l'enfant) composé d'experts internationaux et un autre mécanisme prévu par les protocoles optionnels à la CIDE, qui institue des plaintes individuelles auprès du Comité.

Divers acteurs, dont des ministères techniques, des directions, des scientifiques, des organisations non gouvernementales (ONG), des organisations internationales et des gouvernements peuvent contribuer à mettre en œuvre des conventions internationales en fonction des secteurs. Autrement dit, la mise en œuvre des conventions dûment ratifiées est assurée par 3 niveaux :

Le premier niveau concerne le Ministère en charge du domaine concerné car l'application de la Convention dans les domaines relèvent de leurs mandats respectifs. Il peut inviter les institutions spécialisées internationales à lui présenter des rapports sur l'application de la Convention dans les secteurs qui relèvent de leur domaine d'activité. A titre d'exemple, nous notons les conventions relatives au domaine de l'environnement, la santé ou la protection des droits humains.

Grâce aux Directions techniques, les mesures nationales de mise en œuvre du droit international constituent une obligation juridique découlant du devoir exprès des États parties aux traités des droits humains et de respecter et faire respecter ceux-ci. Ce devoir est, à son tour, précisé par une série de dispositions imposant aux États l'obligation d'adopter des mesures particulières de mise en œuvre. De plus, le Gouvernement peut consulter les ONG en ce qui concerne la rédaction des rapports qu'ils soumettent au Comité, rendant ainsi les ONG (qu'elles soient nationales ou internationales) des acteurs incontournables de la mise en œuvre des normes internationales relatives aux droits humains telle que la CIDE.

C'est ce qui constitue le deuxième niveau de mise en œuvre car les ONG contribuent aussi au processus d'application des conventions. Par leurs commentaires et leurs rapports sur la mise en œuvre des conventions, les ONG peuvent faire pression sur les Gouvernements pour qu'ils restent vigilants et fidèles à leurs engagements.

Le troisième niveau concerne les législateurs et les juges. Les premiers s'occupent de l'harmonisation des mesures nationales de mise en œuvre des conventions internationales et les seconds assurent particulièrement l'application de ces traités et les mesures relatives à la diffusion et à la formation. Pour preuve, les juges sont appelés à appliquer les dispositions conventionnelles si ces dernières sont évoquées devant eux.

Mais, la complexité de l'ordre juridique caractérisé par un pluralisme juridique¹² ne facilite pas l'applicabilité de ces conventions par les juges surtout lorsqu'il est saisi d'une violation des droits humains. Ces difficultés feront l'objet d'une analyse ultérieure.

B - L'impact des conventions internationales sur les politiques publiques

Dans cette partie, il est important de procéder premièrement à une analyse critique de la mise en œuvre des conventions internationales avant de mesurer leur impact.

1- Analyse critique de la mise en œuvre des conventions

L'analyse critique de la mise en œuvre des conventions internationales en vigueur aux Comores passera, d'abord, par l'observation de quelques acquis avant d'analyser les contraintes d'une manière systémique, juridique et institutionnelle. Tout cela démontre l'influence des conventions internationale sur les droits humains et environnementaux.

En ce qui concerne la protection des Droits Humains en Union des Comores, le préambule de la Constitution du 23 décembre 2001, telle que révisée par la loi référendaire du 07 août 2018 affirme solennellement sa volonté de marquer son attachement aux principes des Droits fondamentaux tels que définis par l'ensemble des Conventions internationales et régionales. Cette consécration constitutionnelle démontre la volonté de maintenir l'équilibre et l'équité sociale tout en éradiquant toutes formes de privation illégale et inhumaine des droits individuels et collectifs ainsi que toutes formes de violence faites aux couches les plus vulnérables.

Grâce aux conventions internationales, le renforcement des droits de l'Homme se traduit par des actions concrètes aussi bien en termes de liberté qu'en termes des droits économiques et sociaux.

Sur le plan des droits humains, la ratification de plusieurs conventions internationales a permis à l'Etat comorien de prendre le soin de mettre en place des mesures à la fois législatives et institutionnelles relatives à cette protection. Une nouvelle organisation judiciaire confirme cela, notamment la mise en place du Conseil Supérieur de la Magistrature même s'il n'est pas encore opérationnel.

¹²Ce pluralisme se justifie par la superposition de trois sources différentes à savoir le droit musulman, le droit d'inspiration française et le droit coutumier. Voir plus Abdou Djabir, le droit comorien entre tradition et modernité, éd. Baobab, 2006.

Toutefois, on relève plusieurs formes de violences qu'un Etat de droit comme les Comores ne s'aurait passer sous silence, sachant qu'un danger guette notre pays et risque de compromettre à l'avenir, la paix, la stabilité et la quiétude en Union des Comores¹³. Ceci se justifie par le fait qu'aux Comores, on retrouve des déficiences à la fois structurelles et juridiques de mise en œuvre des conventions. Les normes du droit international doivent répondre, pour être effective, à une double condition d'efficacité et d'effectivité. Mais l'effectivité du droit international, quel que soit le secteur, connaît des difficultés soit d'ordre général (difficultés qui tiennent aux spécificités du droit international), soit d'ordre particulier (celles qui tiennent au secteur déterminé).

Du point de vue économique, le Traité OHADA (ratifié depuis 1993) est très faiblement appliqué. Mais, depuis 2017, le secteur privé connaît une évolution considérable en matière de conventions internationales. Des initiatives sont prises par la Chambre de commerce de l'Union des Comores et d'autres chambres de commerce de l'Union des Comores dans plusieurs domaines du secteur privé comme l'agriculture, l'industrie, et l'Energie¹⁴.

Dans le domaine de l'environnement, un rapport de 2012 nous renseigne sur l'Etat de mise en œuvre des AME. En ses termes, il note que parmi les accords multilatéraux sur l'environnement dont les Comores sont parties, il ressort que les conventions sur la diversité biologique, la convention sur les changements climatiques et la Convention de Vienne sur la Couche d'Ozone ainsi que le Protocole de Montréal sur la protection d'ozone demeurent les traités les plus mis en œuvre à l'échelle nationale. Cela s'explique par le fait que ces conventions bénéficient de plusieurs opportunités des mécanismes financiers à travers l'aide publique au développement ; l'expertise nationale est aussi avertie dans ces domaines. On note également une mobilisation sociale bénévole importante à travers les ONGs et associations de développement local pour contribuer à une gestion durable des ressources naturelles¹⁵.

Le droit international bute sur un dilemme. Le besoin d'une hiérarchie et d'une contrainte – pour négocier, coopérer, définir des instruments de régulation et les appliquer – n'a jamais été aussi vif. Mais la société internationale actuelle demeure une société de juxtaposition non

¹³Union des Comores et ECES, Recueil de textes nationaux et internationaux sur les droits humains, la démocratie et le genre des textes, Vol.1, 2018, p.33.

¹⁴Cf. les accords du secteur privé comme dans la convention de 2019 sur le secteur de l'Industrie (ONUDI/UCCOI), entre les Unions des Chambres de Commerce de l'Océan Indien en ce qui concerne les huiles essentielles (UCCOI), 2018 dans le secteur de l'industrie, etc.

¹⁵Bilan de Mise en œuvre des conventions internationales et stratégie, p.33.

hiérarchisée d'entités souveraines, encore marquée par le primat du consentement¹⁶.

Malgré tous les efforts déployés, des faiblesses sont également enregistrés dont :

- L'inaccessibilité du droit ;
- Le problème du Journal officiel non tenu à jour ;
- Le problème d'adaptation des règles conventionnelles en droit interne ;
- Le manque de coordination avec les ministères techniques ;
- La complexité du système judiciaire ;
- Le manque de Ressources Humaines et techniques ;
- Le manque de moyens financiers ;
- L'absence de base de données de l'ensemble des conventions signées et ratifiées par l'Union des Comores ;
- Le problème de logistique sur l'ensemble des services assurant la mise en œuvre des conventions internationales ;
- Le manque de coordination avec les ministères techniques et tout acteur assurant la mise en œuvre des traités ;
- La mollesse des obligations des normes internationales (peu contraignantes) et leur abondance.

2 - L'impact des conventions internationales sur les politiques publiques

Les conventions internationales influencent souvent l'élaboration et parfois la mise en œuvre à la fois des stratégies nationales des Etats ainsi que leurs politiques sectorielles. Aux Comores, l'articulation entre la SCA2D et les politiques macroéconomiques et sectorielles reste un processus dynamique. Pour mieux appréhender cet impact, il serait judicieux de récapituler l'ensemble des conventions internationales en vigueur en rapport avec les objectifs du millénaire et en fonction des secteurs identifiés préalablement dans le cadre de cette étude.

Le tableau suivant présente la situation le niveau de prise en compte des Conventions internationales dans l'élaboration des politiques publiques aux Comores¹⁷

¹⁶Sandrine Maljean-Dubois CERIC, France Vanessa Richard CERIC, France, Mécanismes internationaux de suivi et mise en œuvre des conventions internationales de protection de l'environnement, Institut du développement durable et des relations internationales, Novembre 2004.

¹⁷Il s'agit des conventions clefs pour les domaines évoqués en sus.

Environnement	Ratifié et pris en compte intégralement	Ratifié et pris en compte partiellement	Ratifié et non pris en compte
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Convention sur le Commerce International des espèces de faune et de flore sauvage menacées d'extinction (Washington 1973), <i>Loi n°94-005/AF du 30/05/94</i> 		X	
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Convention sur la Diversité biologique (Rio 1992), <i>L n°94-006/AF du 06/06/94</i> 			X
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Convention relative aux zones humides d'importance internationale (Ramsar 1971), <i>Ratifié par Décret 94-071 du 14/07/94</i> 			X
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Convention-Cadre des Nations-Unies sur les changements climatiques, <i>Loi n°94-010/AF du 06/06/94</i> 			X
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Protocole de Kyoto à la Convention cadre des Nations Unies sur les changements climatiques, <i>Loi N°08-003/AU</i> 			X

<ul style="list-style-type: none"> ▪ Protocole de Cartagena sur la prévention des risques biotechnologiques relatif à la convention sur la diversité biologique, Loi N°08- 016 			X
Education			
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Déclaration d'Incheon ▪ Plan de transition sectorielle ▪ ODD 	X		
Culture			
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Convention sur la protection du patrimoine subaquatique 			X
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Convention de 1972 sur le patrimoine naturel et culturel 	X		
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Convention pour la sauvegarde du patrimoine culturel immatériel (2003) 			X
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Convention sur la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles (2005) 	X		
Droits humains			
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Pacte international relatif aux droits civils et politiques de 1966 	X		

<ul style="list-style-type: none"> ▪ Déclaration Universelle des Droits de l'Homme, 27 Septembre 2004 	X		
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Déclaration sur les droits de l'homme des personnes qui ne possèdent pas la nationalité du pays dans lequel elles vivent (1985) 			
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Déclaration des droits des personnes appartenant à des minorités nationales ou ethniques, religieuses et linguistiques (1992) 			X
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Déclaration sur le droit et la responsabilité des individus, groupes et organes de la société de promouvoir et protéger les droits de l'homme et les libertés fondamentales universellement reconnus (1998) 		X	
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Convention relative au statut des réfugiés (1951) 		X	

Il ressort de ce tableau, plusieurs éléments importants :

En matière de Santé, l'Union des Comores a élaboré une politique nationale de la santé (PNS) 2015-2024¹⁸.

Cette politique intègre d'une façon globale l'ensemble des engagements internationaux. La présente Politique Nationale de Santé s'inspire des Initiatives mondiales tout en s'adaptant au nouveau contexte politique et aux réalités socio-économiques des Comores. Elle est l'outil par excellence à travers lequel les autorités comoriennes entendent orienter leurs efforts vers l'atteinte des Objectifs du Millénaire pour le Développement relevant du secteur de la santé, en assurant l'accès à des services de santé de bonne qualité à tous les comoriens¹⁹. Pour preuve, la politique nationale a mentionné à travers sa préface l'adhésion au Partenariat international de la santé (IHP+) et au mouvement mondial visant à renforcer les systèmes de santé pour la Couverture Sanitaire Universelle (UHC 2030). Ce qui justifie une forte volonté d'appropriation nationale qui se dessine et a besoin d'être soutenue en vue d'atténuer les défis liés à la gouvernance et au leadership.

Au niveau économique, l'Etat comorien a pu relever le défi de tenir compte des engagements internationaux aussi bien dans l'élaboration que dans la mise en œuvre des politiques nationales. Dans l'élaboration de ces politiques, la prise en compte est intégrale compte tenu des engagements pris à l'OHADA. Ce dernier est devenu un guide sur l'élaboration des partenariats économiques même si leur mise en œuvre nécessite des mesures audacieuses et des investissements dans des domaines clés qui accélèrent les progrès dans tous les secteurs.

Dans la mise en œuvre, souvent les Comores ne sont pas bénéficiaires des avantages de tels ou tels partenariats. Nous prenons l'exemple de la ratification de la convention sur le COMESA. Celle-ci porte sur le libre échange du marché en exonérant les taxes douanières. Les Comores ne bénéficient pas des intérêts de l'autre partie (autre Etats membres contractants). Une raison explique également le fait que les Comores ne bénéficient pas des avantages des conventions à portée économique. Les banques comoriennes accordent des prêts à court terme ; ce qui justifie le classement des Comores à 161^{ème} pays sur 190.

Un autre aspect explique cette mise en œuvre difficile. Le rapport de la Banque Mondiale classe les Comores entre 118^{ème} à 179^{ème} selon les

¹⁸Cette politique a pour vision « L'Union des Comores dispose d'un système de santé performant qui permet à toute la population, en particulier les plus vulnérables et les démunis, d'accéder à des soins de santé de qualité, avec l'implication effective de tous les acteurs et parties prenantes publics et privés, dans un esprit de solidarité, d'égalité, d'équité et de justice sociale ».

¹⁹ PNS P.5

indicateurs. En ce qui concerne la création d'entreprise, les Comores sont le 161^{ème} pays alors qu'en matière d'exécution des contrats, les Comores occupent la 179^{ème} place, et la 169^{ème} en termes de règlement d'insolvabilité²⁰.

Donc, nous retenons que malgré la prise en compte des conventions internationales dans l'élaboration des politiques publiques à portée économique, beaucoup reste à faire pour répondre aux engagements internationaux tout en étant efficace et efficient dans le cadre des traités internationaux.

Au niveau de l'éducation et de la culture, la prise en compte des orientations mondiales et régionales se fait de façon intégrale. La politique nationale en vigueur en matière d'éducation (Plan de Transition du Secteur de l'Éducation 2018-2020) est bien cadrée, en incluant des références internationales comme la Déclaration d'Incheon et les Objectifs de Développement Durable, notamment l'ODD 4²¹.

Au niveau national, le Plan fait référence à la Stratégie de Croissance Accélérée et de Développement Durable (SCADD) 2015-2019, ce qui justifie une mise en œuvre effective et efficiente des conventions. Il semble que ce secteur est un des secteurs qui tiennent compte fidèlement des orientations internationales probablement en raison de la stabilité des hauts cadres du Ministère et de l'accompagnement des partenaires.

L'Etat comorien définit sa politique culturelle depuis Avril 2008. Il s'est engagé à œuvrer pour la sauvegarde de l'héritage culturel comorien et les valeurs particulières liées à la spécificité de chaque île tout en participant à la consolidation de l'unité nationale, à promouvoir les valeurs traditionnelles et l'identité comorienne. Cet engagement peut démontrer un respect partiel des engagements internationaux²² puisque cette politique nationale a tenu compte des engagements prévus par la convention de 1972 sur la protection du patrimoine naturel et culturel ratifiée aux Comores. Toutefois, elle n'a absolument pas tenu compte des orientations et objectifs des conventions relatives au patrimoine culturel immatériel et subaquatique. Cela laisse un vide juridique en la matière et donc ne facilite pas la mise en œuvre des dites conventions sur le plan national.

²⁰Rapport de la Banque Mondiale, 2018.

²¹Rapport d'évaluation du plan de transition du secteur de l'éducation 2017/18-2019/20 de l'union des Comores, Final version, 26 Avril, 2017.

²²Commissariat national à la culture à la jeunesse et aux sports, Politique nationale, Moroni - Avril 2008.

Dans le domaine de l'environnement, il ressort que la politique nationale est complètement désuète au regard des conventions de Rio. Celles-ci ont érigé les questions d'environnement et de développement aux premiers rangs des préoccupations de la communauté internationale. Elles sont devenues le guide des orientations nationales en matière d'environnement.

Lors de l'élaboration de la politique nationale sur l'environnement en 1993, il a été noté que les Comores n'avaient pas encore adhéré aux instruments internationaux actuels (3 conventions de Rio).

Dans le domaine de la gouvernance, l'Union des Comores a réalisé des progrès sur les principaux indicateurs de gouvernance à l'instar de la protection des droits et libertés fondamentaux. Elle a élaboré plusieurs stratégies et politiques visant ces dernières années à respecter les droits humains et les orientations internationales. Toutefois, dans la mise en œuvre de ces stratégies et engagements en matière de droits humains, beaucoup reste encore à faire.

Au final, les Comores sont reconnues comme « des bons élèves sans initiatives ». Ils se précipitent à ratifier les conventions internationales en fanfare sans émettre des réserves ni tenir compte du contexte institutionnel ou social en vigueur. Les avantages escomptés ne sont souvent pas obtenus car pour tout avantage en termes de droits est souvent assorti de devoirs qu'il est souvent difficile d'honorer. L'union des Comores s'acquitte, par exemple, difficilement de ses cotisations, ce qui freine la mise en œuvre efficiente des conventions internationales aux Comores.

La souveraineté passe forcément par une prise en compte des obligations qui découlent de la ratification des conventions internationales car on ratifie des Conventions internationales pour les respecter.

CONCLUSION

L'étude de l'impact des conventions internationales sur les politiques publiques apporte un nouvel éclairage sur la problématique de l'élaboration et de la mise en œuvre des politiques publiques en lien avec les traités internationaux.

Dans l'analyse de l'action publique, guidée par la ratification des traités internationaux, l'accent est d'abord mis sur les efforts fournis par l'Etat Comorien à travers l'état des lieux des conventions ratifiées ; cela a permis d'analyser les approches utilisées dans le cadre de la mise en œuvre desdites conventions.

Il existe de nombreuses approches du point de vue de l'élaboration et de la mise en œuvre des conventions internationales sur plusieurs secteurs préalablement identifiés. Certains pays procèdent par l'identification des besoins préalablement à la ratification. Dans le cas des Comores, on peine à identifier le sens des engagements internationaux pris en ce qui concerne notamment les objectifs visés et systématisés dans le cadre des politiques publiques.

Une autre approche se caractérise par une prise en compte intégrale ou partielle des engagements internationaux pour diverses raisons.

Pour tenter de remédier à cette situation, quelques recommandations pourraient ainsi être intégrées dans la réflexion collective :

- ❖ L'identification des décalages entre les conventions internationales et les politiques publiques en vigueur pour chaque secteur préalablement identifié ;
- ❖ La vulgarisation des conventions internationales dans l'ensemble des ministères pour tenir compte d'une prise en compte de ces conventions lors de l'élaboration ou leur mise en œuvre ;
- ❖ Une prise en compte des conditions sociétales, des moyens techniques et juridiques suffisamment développés pour une meilleure garantie et jouissance des droits civils et politiques, des droits économiques et culturels.
- ❖ Faire des intérêts de l'Union des Comores le critère de référence et d'évaluation de la pertinence de nos engagements ;
- ❖ Respecter intégralement les droits civils et politiques pour un Etat de droit car
la priorité doit être guidée par la protection efficace des droits fondamentaux, ce qui constituera un gage de développement en

conformité avec la nouvelle vision de l'Union des Comores notamment l'émergence à l'horizon 2030.

En effet, pour que les Comores arrivent à mener des actions de grande envergure sur l'ensemble des instruments internationaux, il est capital de réfléchir sur les priorités nationales en matière de traités internationaux. Cela passera par un exercice important qui consistera à faire un tri des conventions internationales difficilement applicables aux Comores, soit en raison de l'absence de réserves émises lors de la ratification, soit en raison de la non-adéquation de ces conventions avec les politiques sectorielles ou du pluralisme juridique qui prévaut aux Comores.

Il est important également de renforcer les capacités nationales pour être en mesure d'être opérationnelles et saisir les diverses opportunités d'appuis techniques et financiers.

A cela s'ajoutent quelques mesures importantes permettant de parler d'une émergence économique. Il s'agit, à titre d'exemple, de la facilité de création d'entreprise. Celle-ci peut se concrétiser par l'adoption d'un texte national pour réduire le montant du capital, voire le rendre libre, et prévoir une incrimination pour protéger l'investisseur. Une deuxième mesure qui permettra d'obtenir un meilleur développement économique à travers nos politiques nationales serait pour le législateur d'augmenter les suretés pour permettre l'obtention des crédits tout en faisant de la réglementation bancaire un levier pour la politique économique.

Eléments de Bibliographie

1. Abdou Djabir, le droit comorien entre tradition et modernité, éd. Baobabs, 2006.
2. GRAWITZ (Madeleine), Lexique des sciences sociales, 7e Edition, Paris, Dalloz, 2000.
3. Convention de Vienne sur les relations diplomatiques, 1961. Faite à Vienne le 18 avril 1961. Entrée en vigueur le 24 avril 1964. Nations Unies.
4. Barberis Julio A., Le concept de « traité international » et ses limites *In*: Annuaire français de droit international, volume 30, 1984. p. 260.
5. Hans Kelsen, « La garantie juridictionnelle de la Constitution : la justice constitutionnelle », *Revue du droit public*, 1928, p.211.
6. La convention de 2019 sur le secteur de l'Industrie (ONUDI/UCCOI).
7. NGUYEN Linh Giang, La protection constitutionnelle des droits de l'Homme au Vietnam, thèse de doctorat à l'Université de Toulouse, juin 2015, p. 25.
8. Sandrine Maljean-Dubois CERIC, France Vanessa Richard CERIC, France, Mécanismes internationaux de suivi et mise en œuvre des conventions internationales de protection de l'environnement, Institut du développement durable et des relations internationales, Novembre 2004.
9. SCA2D révisée 2018-2021, décembre 2018.
10. Vice-présidence en charge du Ministère de la Santé, de la Solidarité, de la Cohésion Sociale et de la Promotion du Genre, Politique Nationale de la Santé 2015-2024, décembre 2015.
11. Alberto Begue-Aguado, rapport d'évaluation du plan de transition su secteur de l'éducation 2017-2020 de L'union des Comores, 26 avril 2017.
12. Commissariat national à la culture à la jeunesse et aux sports, Politique nationale, Moroni - Avril 2008.