

RÉSUMÉ

La présente recherche traite de la pratique des Mutilations Génitales Féminines/ de l'Excision (MGF/E) que l'on appelle aussi circoncision féminine. On définit cette pratique comme «toutes les interventions consistant à enlever totalement ou partiellement les organes génitaux externes de la femme ou à leur causer d'autres lésions pour des raisons non thérapeutiques.»¹ Au cours des dernières décennies, le débat sur l'élimination des MGF/E s'est inscrit dans le cadre des instruments internationaux et régionaux relatifs aux droits de la personne. Cette pratique est en effet considérée comme une forme de violence faite aux femmes et une violation de leurs droits fondamentaux. Un cadre général des droits de l'homme, en vigueur sur le plan international et régional, aborde la question des violences faites aux femmes et des pratiques culturelles néfastes en général et des MGF/E en particulier. Mais en dépit de ce cadre et des différentes normes quasi-juridiques portant sur l'excision, les taux de prévalence de cette pratique demeurent élevés dans de nombreux pays. Dès lors, se pose la question de savoir dans quelle mesure (et pour quelles raisons) les États se conforment, ou dans le cas des MGF/E, ne se conforment apparemment pas à ce cadre des droits de l'homme, dont l'objet est d'éliminer cette pratique. Le Sénégal est sélectionné comme une étude de cas. La problématique centrale de la présente recherche repose donc sur la question suivante: *Quels sont les facteurs qui expliquent pourquoi le Sénégal se conforme et/ou ne se conforme pas au cadre des droits de l'homme pour éliminer la pratique des mutilations génitales féminines / de l'excision dans ce pays?*

Cette étude comprend quatre parties, à savoir I) le cadre théorique; II) le cadre des droits de l'homme; (III) l'analyse empirique; et (IV) la conclusion.

Première partie, cadre théorique (Chapitre II): Depuis les années 1950, les spécialistes du droit et des sciences politiques ont eu de longs débats sur l'importance du droit international et ont élaboré des théories sur la question de savoir pourquoi les États se conforment aux normes du droit international (ou les violent), l'objectif étant de mieux comprendre le rôle du droit international dans le façonnement du comportement des États. L'observation célèbre de Louis Henkin selon laquelle «presque toutes les nations observent presque tous les principes du droit international et presque toutes leurs obligations presque

¹ Organisation mondiale de la santé, éliminer les mutilations génitales féminines : déclaration inter-institutionnelle, Bibliothèque de l'OMS, 2008, p.4.

tout le temps² » a ouvert la voie à de nouvelles conceptions de la question de la conformité au droit à la fin des années 1970. Depuis, les spécialistes du droit international et les experts en relations internationales ont élaboré de multiples théories pour tenter d'expliquer la façon dont les États respectent la légalité internationale. Le chapitre II fait le point de ces théories à travers une analyse documentaire qui vise à cerner les facteurs qui expliquent pourquoi les pays appliquent ou non le droit international, en général, et le cadre relatif aux droits de l'homme, en particulier.

Le chapitre examine tout d'abord quatre théories de spécialistes du droit international et quatre théories d'experts en relations internationales, considérées en général comme les « courants principaux » (ou grandes écoles) de pensée dans la documentation concernant l'application ou le respect des normes en matière des droits de l'homme (voir tableau 7.1). Les théories élaborées de part et d'autre reposent souvent sur des prémisses contradictoires. En général, les théoriciens traditionnels du droit international qui croient en la primauté de ce droit, ont construit leurs théories sur l'hypothèse d'une propension générale des États à se conformer au droit international. Ces hypothèses sont probablement enracinées dans le positivisme dominant de la discipline traditionnelle du droit international. Les spécialistes en relations internationales sont, pour leur part, beaucoup plus sceptiques et pensent largement le contraire à ce sujet. Ces derniers se montrent très pessimistes quant à la possibilité que le droit international puisse jouer un rôle dans le changement du comportement des États. Le fossé entre ces points de vue s'est toutefois réduit lorsque les théoriciens des deux bords ont commencé à converger sur la « question de la conformité au droit » à la fin des années 1990, en faveur de leurs programmes de recherche.

Tableau 7.1 Principaux courants théoriques de la conformité au droit international

Droit International	Relations internationales
Théorie du respect des droits (<i>Compliance theory</i>) de Henkin	Réalisme
Théorie de la gestion juridique (<i>Managerial theory</i>) de Chayes & Chayes	Institutionnalisme
Théorie de la légitimité (<i>Legitimacy theory</i>) de Franck	Libéralisme
Théorie du processus juridique transnational (<i>Transnational legal process theory</i>) de Koh	Constructivisme

Ce chapitre s'intéresse ensuite aux autres théories, qui ont été élaborées dans le contexte des nouvelles recherches interdisciplinaires et qui ont apporté un éclairage différent sur « la question de la conformité au droit ». Une nouvelle

² L. Henkin, *How Nations Behave (Comment les Nations se comportent): Law and Foreign Policy*, New York, Columbia University Press, 2ème édition, 1979, p. 47.

génération de spécialistes du droit international et des relations internationales a développé des théories qui se rejoignent sur les concepts traditionnels mais qui expriment des visions divergentes sur la question du respect par les États du droit international en général et du cadre relatif aux droits de l'homme en particulier. Le chapitre II expose donc également sept théories contenues dans les manuels traitant du droit international et des relations internationales, et qui sont acceptées comme alternatives aux «principaux courants» théoriques susmentionnés. Ces sept théories sont: i) la théorie de la réputation de Guzman; ii) la théorie de l'application (*enforcement theory*) de Downs, Locke & Barsoom; iii) la théorie des limites (du droit international) de Goldsmith & Posner; iv) la théorie du modèle en spirale de Risse, Ropp & Sikink; (v) la théorie de la socialisation des États de Goodman & Jinks; (vi) la théorie interactionnelle de Brunnée & Toope; et vii) la théorie du signal de Moore.

Après une analyse minutieuse de toutes ces approches en matière de conformité, la présente recherche établit, dans sa première partie, une distinction entre les deux groupes de théories: i) celles fondées sur les intérêts; et ii) celles fondées sur les normes. Elle constate que ces nouvelles approches vont largement dans le même sens que les nombreux travaux réalisés par les spécialistes du droit international et des relations internationales. Elles découlent souvent des théories traditionnelles en matière de droit international et de relations internationales. De nombreux facteurs expliquant le respect ou le non-respect par les États des normes du droit international relatives aux droits de l'homme sont exposés dans le tableau 7.2 ci-après:

Tableau 7.2 Facteurs expliquant le respect et le non-respect du droit international relatif aux droits de l'homme

Respect	Non-respect
Intérêt personnel	Intérêt personnel
Légitimité et équité	Légitimité et équité
Transparence dans la formulation des instruments juridiques	Ambiguïté dans la formulation des instruments juridiques
Réputation	Manque de capacités au niveau national
Pouvoir et coercition	Absence d'effet dissuasif
Punitions et sanctions	Pression des parties influentes
Personnalités politiques	Conseils juridiques inappropriés
<i>Pacta sunt servanda</i> (Les conventions doivent être respectées)	Dispositions obsolètes des normes des instruments juridiques
Coûts de transaction réduits	Echec du processus de négociation des instruments
Validation symbolique, rites, ascendance	Décalage entre engagement et respect
Cohérence	Contradiction avec les coutumes locales
Communautarisme	Loi non autorisée
Internalisation des règles	
Pression des groupes d'intérêt locaux	

Communication

Acculturation

Réciprocité

La deuxième partie de la présente recherche porte sur le cadre relatif aux droits de l'homme (chapitres III et IV). Le chapitre III fournit davantage d'informations de base sur la pratique des MGF/E, compte tenu de la nécessité d'expliquer de manière approfondie ce qu'est cette pratique et ce qu'elle implique concrètement sur le plan des violations des différents droits de l'homme et du cadre juridique applicable en la matière.

Le chapitre III définit quatre différentes formes de MGF/E. La forme la plus sévère est l'infibulation qui consiste en une excision et en l'ablation des grandes lèvres et en le scellement des deux bords, au moyen de points de suture ou en permettant une soudure naturelle des tissus de la cicatrice. Selon l'UNICEF, 125 millions de femmes et de filles ont déjà fait l'objet de la pratique de la MGF/E, et 30 millions de filles risquent de la subir au cours de la prochaine décennie si les tendances actuelles persistent. Cette pratique pourrait même être beaucoup plus répandue que ne l'indiquent les chiffres de l'UNICEF si l'on se réfère aux données recueillies par le biais d'études effectuées à petite échelle, qui tendent à montrer que la MGF/E se pratique aussi bien dans les pays d'Asie³, que dans ceux du Moyen-Orient⁴ et de l'Amérique latine⁵. Cette pratique suscite également des préoccupations au sein des communautés immigrées en Europe, aux États-Unis, au Canada, en Australie et en Nouvelle-Zélande. La MGF/E a lieu à tout âge mais plus généralement sur des filles entre leur naissance et l'âge de 15 ans. Selon l'UNICEF, dans la moitié des pays où les données sur les MGF/E sont disponibles, les fillettes subissent en majorité l'excision avant leur cinquième anniversaire. Parfois, ce sont des femmes adultes qui sont soumises à cette pratique (juste avant ou après leur mariage, ou suivant leur première grossesse). L'âge auquel les filles et les femmes font l'objet de la MGF/E varie considérablement d'un pays à l'autre, et même au sein d'un même pays, en fonction des traditions et des particularités locales. Les MGF/E sont généralement pratiquées par des « sage-femmes traditionnelles ». Cette pratique est souvent considérée comme une « affaire de femmes » car elle est organisée essentiellement par les grand-mères et pratiquée sur les fillettes par des femmes âgées. La « médicalisation » des MGF/E où se sont les médecins ou autres membres du corps de la santé qui interviennent pour pratiquer l'ablation est de plus en plus fréquente dans certains pays en dépit du fait que l'OMS a toujours condamné la pratique. Traditionnellement, les excisions sont faites en zone rurale dans les maisons des filles, sans recours à une anesthésie correcte et en utilisant des instruments tranchants non-stériles (sur plusieurs filles à la fois), notamment des ciseaux, des lames de rasoir, des couteaux, des pierres aiguisées ou du verre brisé. La pratique de la MGF/E n'entraîne aucun bienfait sur la

³ Notamment Brunei, Inde, Indonésie, Malaisie, Maldives, Pakistan, Philippines, Singapour, Sri Lanka, Tadjikistan et Thaïlande.

⁴ Notamment Bahreïn, Iran, Israël, Jordanie, Kuwait, Oman, Territoires palestiniens, Arabie saoudite, Syrie, Émirats arabes unis et Qatar

⁵ Notamment en Colombie

santé et peut au contraire avoir des conséquences graves, immédiates et à long terme, sur la santé physique, sexuelle et émotionnelle des filles et des femmes qui la subissent, car elle implique l'ablation de tissus génitaux normaux et sains. Il n'y a pas de réponse directe et simple à la question de savoir pourquoi les gens pratiquent les MGF/E, car les raisons et les justifications de cette pratique sont nombreuses, interdépendantes et imbriquées les unes aux autres. Les « coutumes » et les « traditions » sont les raisons les plus fréquemment citées pour expliquer la poursuite de cette pratique, qui est souvent profondément ancrée dans la culture locale et transmise d'une génération à l'autre. Les communautés veulent préserver leur identité culturelle et donc respecter les traditions comme l'excision. L'autre justification communément invoquée de la MGF/E est liée à la sexualité féminine. On croit que les femmes non excisées ne seraient pas en mesure de maîtriser leur sexualité. La MGF/E protégerait donc la moralité et la « pureté » sexuelle de la femme en ôtant ou en réduisant le désir sexuel de celle-ci. Elle empêcherait la femme de s'engager dans des relations sexuelles ou de se livrer à des comportements sexuels déviantes et condamnables. Dans de nombreuses communautés, l'honneur de la famille dépend de la virginité et de la retenue sexuelle de la fille, une fille non excisée jetterait donc le déshonneur sur elle et sa famille et aurait ensuite des difficultés à se marier. Bien que la MGF/E se pratique dans toutes les religions, on lui attribue une dimension religieuse particulière. D'importantes communautés (en particulier en Asie et au Moyen-Orient) croient que l'excision est une obligation musulmane, même si aucune référence à cette pratique ne se trouve dans le Coran. La pratique est motivée également par des raisons d'hygiène et d'esthétique. Certaines communautés pratiquant la MGF/E considèrent les organes génitaux féminins comme sales et laids et les femmes non excisées comme impures. Elles estiment pour cette raison que les organes génitaux féminins doivent faire l'objet d'une ablation pour améliorer l'apparence et la propreté des femmes. Les termes utilisés sur le plan local en référence à cette pratique sont d'ailleurs souvent synonyme de purification ou de propreté. Enfin, de nombreux mythes ou de fausses croyances sont associés à la pratique des MGF/E. L'autre explication communément donnée pour la poursuite de l'excision est la pression de la communauté. Selon la théorie de la convention sociale, l'excision fait souvent référence à une norme sociale si profondément enracinée et puissante qu'on ne peut la changer. La pression sociale au sein de la communauté est telle qu'il est difficile aux individus d'éliminer la pratique de la MGF/E de leur propre chef, sans l'appui de l'ensemble des structures de cette communauté. Selon la théorie de la convention sociale, les parents aiment leurs enfants et pratiquent l'excision pour permettre à leurs filles de se marier. L'élimination de la MGF/E doit donc passer par un processus de transformation sociale car il s'agit d'une pratique très complexe et à multiples facettes.

Le chapitre IV indique qu'initialement l'Organisation des Nations Unies était réticente à prendre des mesures concernant la question des MGF/E, qu'elle plaçait hors du champ d'application du droit international des droits de l'homme. Cette situation a toutefois changé au cours des années 1990 avec le mouvement mondial visant à mettre fin à la violence faite aux femmes. Le chapitre IV propose une analyse juridique des droits faisant l'objet de violation et donne un aperçu des obligations et des recommandations que les États

doivent respecter en vue de l'élimination des MGF/E. Le chapitre montre que les mutilations génitales féminines ou excisions constituent une violation d'un certain nombre de droits humains reconnus et protégés en vertu des instruments internationaux et régionaux relatifs aux droits de l'homme, notamment le droit d'être à l'abri de toute discrimination fondée sur le sexe, le droit de jouir du meilleur état de santé susceptible d'être atteint, le droit à la vie (lorsque l'intervention entraîne la mort), le droit de ne pas être soumis à la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants et les droits de l'enfant. Ces droits sont inscrits dans divers traités des droits de l'homme qui sont juridiquement contraignants pour les États qui les ont ratifiés. Parmi les instruments importants, on peut citer, entre autres, la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (CEDAW), la Convention relative aux droits de l'enfant (CDE), la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples (CADHP), qu'on appelle également « Charte de Banjul », le Protocole à la CADHP relatif aux droits des femmes en Afrique (Protocole de Maputo) et la Charte africaine des droits et du bien-être de l'enfant (CADBE). Ces instruments relatifs aux droits de l'homme contiennent des dispositions en vertu desquelles les MGF/E constituent une violation des droits de l'homme, et font obligation aux États parties de prendre des mesures visant à prévenir et à éliminer ces pratiques. Outre ces instruments juridiques contraignants, de nombreux instruments à caractère non obligatoire abordent expressément la pratique des MGF/E. Il s'agit notamment de déclarations, de programmes et de plans d'action, de recommandations générales et d'observations générales, d'organismes de surveillance de l'application des traités, et de résolutions non contraignantes. Le chapitre IV montre également que des désaccords en matière de droits peuvent surgir lorsque les partisans des MGF/E invoquent le droit à la culture, les droits des minorités et le droit à la liberté religieuse. Ces trois droits de la personne ne sont toutefois pas absolus car ils peuvent être restreints par le cadre universel relatif aux droits de l'homme. Les États ont une obligation d'agir avec diligence de sorte à prévenir, empêcher, instruire, poursuivre et réprimer les violations des droits de la personne, même lorsque les responsables de telles violations sont des particuliers. Lorsqu'ils pratiquent des MGF/E, ces derniers (plutôt que des représentants de l'État), sont d'autant responsables car les États peuvent être également responsables d'actes privés s'ils n'agissent pas avec la diligence voulue pour prévenir, instruire, et selon les lois nationales, réprimer les actes de violence à l'égard des femmes en général et les MGF/E en particulier. Les États sont tenus à prendre des mesures afin d'éliminer les MGF/E.

La troisième partie (chapitre V) de cette recherche consiste en une analyse empirique. Le cadre des droits de l'homme a été mis au point au niveau international mais les efforts visant à éliminer les MGF/E doivent se réaliser au niveau national. L'étude d'un cas a été menée au Sénégal pour évaluer la mesure dans laquelle ce pays se conforme au cadre universel des droits de l'homme en relation avec la pratique des MGF/E. Le Sénégal a signé et ratifié l'ensemble des traités relatifs aux droits de l'homme qui revêtent de l'importance par rapport à la pratique des MGF/E et n'a formulé aucune réserve vis-à-vis de ces instruments. A priori, la mesure dans laquelle le Sénégal se conforme au cadre des droits de l'homme semble satisfaisante: le pays

dispose d'une constitution qui prévoit la jouissance des droits sans discrimination, d'un dispositif institutionnel impressionnant, qui comprend plusieurs institutions nationales des droits de l'homme (INDH) œuvrant en faveur de la promotion et de la protection des droits de l'homme, une loi nationale criminalisant les MGF/E adoptée en 1999, des plans d'action nationaux (PAN) et de nombreuses autres politiques qui ont été adoptées pour prévenir et éliminer les MGF/E, ainsi que des Organisations de la société civile (OSC) participant activement à la sensibilisation des populations au niveau communautaire. Une analyse plus approfondie montre toutefois que le Sénégal ne se conforme que partiellement au cadre des droits de la personne qui vise à éliminer la pratique des MGF/E.

Tout d'abord, le Sénégal est tenu à présenter aux différents organes chargés de surveiller l'application des traités relatifs aux droits de l'homme des rapports périodiques sur la façon dont il met en œuvre ces droits. Hors, le Sénégal n'a pas pleinement respecté cette obligation. Le retard pris dans la présentation d'un nombre considérable de rapports attendus pose en effet problème. Les quelques rapports que le Sénégal a soumis aux organes de surveillance montrent toutefois que ce pays s'est conformé à la recommandation d'inclure dans ces rapports des informations sur la loi et les mesures prises pour éliminer les MGF/E, les statistiques sur l'incidence de la pratique dans le pays et les progrès réalisés à cet égard.

Le Sénégal consacre le principe de l'égalité des hommes et des femmes dans sa constitution nationale en instaurant la jouissance des droits sans discrimination. Les lois nationales chargées d'appliquer cette disposition présentent toutefois de nombreux vides juridiques et de nombreuses lacunes. Certaines lois nationales au Sénégal restent profondément discriminatoires à l'égard des femmes, particulièrement en ce qui concerne les questions relatives à la famille.

S'agissant de l'obligation d'interdire les MGF/E l'Assemblée nationale sénégalaise a adopté en 1999 la loi n° 99-05 modifiant l'article 299bis du Code pénal, qui réprime toutes les formes de MGF/E, y compris la médicalisation de la pratique. La peine prévue est de six mois à cinq ans d'emprisonnement. La peine maximale doit être appliquée lorsque la MGF/E est "effectuée ou encouragée par un membre du corps médical ou paramédical." Le Sénégal ne s'est pas conformé à la recommandation de veiller à l'application et à la mise en œuvre effective de cette loi, étant donné que les MGF/E sont toujours pratiquées au Sénégal en toute impunité. Le nombre d'affaires traitées en justice n'est pas représentatif de l'incidence des mutilations génitales féminines ou excisions au Sénégal car les personnes refusent de signaler les cas relevant de cette pratique à la police. Seulement quelques individus ont été poursuivis pour ce type d'affaires depuis l'adoption de la loi. Le Sénégal n'a pas mis en place un mécanisme national de mise en œuvre et de suivi de la loi visant à éliminer les MGF/E et ne dispose pas de «ressources suffisantes» pour appliquer les cadres législatifs en la matière.

Le Sénégal s'est conformé à la recommandation concernant la mise en place de mesures appropriées, en particulier de plans d'action nationaux, de stratégies, de politiques, de règles et de règlements visant à prévenir et à éliminer les MGF/E. Le gouvernement sénégalais a élaboré, en 2013, deux plans d'action nationaux pour les secteurs de la santé et des affaires religieuses. Ces

plans d'action et d'autres politiques offrent beaucoup de possibilités en matière de coordination des actions dans le domaine des MGF/E au Sénégal mais ils ne sont malheureusement pas appliqués correctement. Le Sénégal n'a pas respecté son obligation de mettre en œuvre les cadres législatifs sur les MGF/E et ne dispose donc pas de mécanismes de responsabilisation efficace, aux niveaux national et local, pour suivre le respect et la mise en œuvre de ces textes juridiques stratégiques. Le gouvernement sénégalais n'a prévu aucun financement pour soutenir la mise en œuvre des politiques et des programmes. C'est dans le cadre du programme conjoint UNICEF-UNFPA qu'est d'ailleurs financée la mise en œuvre des plans d'action nationaux.

Le Sénégal s'est conformé partiellement à la recommandation sur la collecte et la diffusion des données de base relatives à la prévalence de la pratique des MGF/E, ainsi qu'aux tendances et aux comportements concernant cette question. Lors d'enquêtes démographiques de santé (EDS ou DHS) et d'enquêtes en grappes à indicateurs multiples (EGIM ou MICS), menées au Sénégal, des données ont été recueillies sur la prévalence et les types des MGF/E, l'âge des jeunes filles ou fillettes ayant subi cette pratique, les individus l'ayant pratiquée, ainsi que sur les croyances et les opinions relatives à l'excision. Des données ont été également recueillies sur l'application de la législation nationale sur cette question, notamment grâce à une étude réalisée par le Professeur Ndiaye, qui donne une image plus précise de l'état d'application de la loi n° 99-05 du 29 janvier 1999, qui interdit et réprime la pratique des mutilations génitales féminines. Ces données sont toutefois insuffisantes, ce qui a conduit les spécialistes à insister sur la nécessité de renforcer la recherche et la collecte de données sur la pratique de l'excision au Sénégal, qui reste mal documentée.

Le Sénégal ne s'est pas conformé à son obligation d'apporter le soutien nécessaire aux victimes des MGF/E, ni à son obligation de protéger les femmes qui risquent de subir cette pratique. Il n'existe aucun service de soutien social et/ou psychologique approprié pour les fillettes ou les femmes qui ont été victimes ou qui risquent d'être victimes des MGF/E.

Le Sénégal ne s'est pas non plus conformé à son obligation de sensibiliser tous les secteurs de la société et à mobiliser l'opinion publique contre les MGF/E par le biais de l'information, de l'éducation formelle et informelle et de programmes de sensibilisation. Les campagnes de sensibilisation sur les MGF/E au niveau communautaire sont entreprises par les organisations de la société civile (OSC) et les organisations internationales (OI), et beaucoup moins par le gouvernement sénégalais. Les personnes interrogées dans le cadre de cette recherche se sont exprimées de façon négative sur le rôle joué à cet égard par le gouvernement sénégalais. Les représentants de la société civile ont souvent exprimé leur grande déception du fait que les réunions ou ateliers sur les MGF/E étaient organisés par le gouvernement "dans de magnifiques hôtels à Dakar ou à Saly», ne voyant pas comment cela pourrait aider directement les communautés sur place. En outre, selon les personnes interrogées, le gouvernement ne tient pas compte des efforts que déploient les OSC dans la lutte contre les MGF/E, et ne leur apporte ni soutien financier, ni encouragement. De nombreuses personnes (dont des représentants du gouvernement, d'organisations internationales et de la société civile) ont expliqué que la sensibilisation à la pratique des MGF/E n'était pas intégrée aux

programmes d'études supérieures (médicales, juridiques, sociales). Il n'existe, par ailleurs, aucun programme de formation en faveur des professionnels de santé (médecins, infirmières, sages-femmes, psychologues) pour leur permettre de dépister les MGF/E de les gérer et de prodiguer des conseils aux victimes de cette pratique. Les actions éducatives et de formation, formelles ou informelles, sur les GMF/E, ne sont pas régulières. Le gouvernement n'encourage pas un enseignement qui tient compte de la dimension genre pour apprendre aux filles à maîtriser leur destinée. Les quelques initiatives entreprises dans ce domaine, sont fait par des agences des Nations Unies ou d'OSC.

Le Sénégal s'est conformé en partie à la recommandation de faire participer le plus grand nombre d'acteurs dans la lutte contre les MGF/E. Mais là encore, la participation de ces acteurs ne vient pas du gouvernement mais c'est le résultat d'efforts déployés dans le cadre du Programme conjoint UNFPA-UNICEF et des OSC elles-mêmes. Les OSC tentent d'associer les dirigeants communautaires, les chefs religieux, les hommes ainsi que les garçons dans leurs campagnes de plaidoyer et de sensibilisation.

Le Sénégal a essayé de se conformer à la recommandation de rechercher des alternatives à la pratique de l'excision en offrant un soutien et des possibilités d'éducation et de formation aux exciseuses afin de les convertir à une autre profession. Une OSC sénégalaise a ainsi lancé un projet pilote en coopération avec le ministère des affaires de la Femme, de la Famille et de l'Enfance. Cette approche d'une « source alternative de revenus » aux exciseuses s'est toutefois avérée infructueuse au Sénégal. Les programmes de formation et de création de moyens de subsistance alternatifs en faveur des personnes se livrant à la pratique des MGF/E ne sont donc plus fournis dans ce pays.

Ainsi, il existe des écarts importants entre le respect en droit et le respect en fait des normes juridiques du droit international au Sénégal. Le gouvernement sénégalais a, reconnaissons-le, déployé des efforts pour se conformer au cadre des droits de la personne, relatif à la pratique des mutilations génitales féminines ou de l'excision au Sénégal mais son degré de conformité demeure faible et beaucoup reste à faire dans ce domaine. Promulguer des lois et adopter des politiques n'est pas une fin mais un début. Il est clair que le Sénégal doit accélérer et multiplier ses efforts en vue de mettre en œuvre les instruments juridiques internationaux pour mettre fin aux MGF/E. Aucun pays au monde ne peut se targuer d'un bilan parfait en matière de droits de l'homme, ou de se conformer pleinement au cadre des droits de l'homme relatif à l'excision, mais il faut reconnaître que le degré de conformité du Sénégal s'avère (très) limité.

La quatrième partie (chapitre VI) porte sur les conclusions de la recherche. Elle formule une réponse à la question centrale de la conformité aux normes du droit international, qui indique qu'en dépit de ce que l'on a appelé les « pratiques exemplaires » du Sénégal, ayant été le premier pays à faire une série de déclarations publiques en faveur de l'abandon de la pratique de l'excision une analyse détaillée des EDS et des EGIM montre que la prévalence des MGF/E dans ce pays n'a pas diminué aussi rapidement qu'auraient pu espérer le programme conjoint UNFPA-UNICEF, le gouvernement sénégalais et les organisations de la société civile. La prévalence nationale des MGF/E chez les fillettes et les femmes en âge de procréer (de 15 à 49 ans) est restée assez

constante au cours de la dernière décennie. Elle n'a diminué que de 3,5% entre 2005 et 2014 (de 28,2% en 2005 à 24,7% en 2014).

Le chapitre VI indique qu'il n'y a pas de réponse claire à la «question de la conformité au droit» par rapport à la pratique de l'excision au Sénégal. Un certain nombre de facteurs agissent les uns sur les autres et se conjuguent dans un ensemble complexe pour expliquer pourquoi le Sénégal ne se conforme que partiellement ou pas du tout au cadre des droits de l'homme, relatif à la pratique des MGF/E. Ces facteurs comprennent notamment: i) le manque de capacités et de ressources nationales, ii) l'absence d'effet de dissuasion et le mépris des peines et des sanctions encourues, iii) la réputation; iv) l'intimidation et la coercition; v) les personnalités politiques; vi) la légitimité et l'équité; vii) la dimension temporelle; viii) les pressions exercées par des parties influentes et / ou des groupes d'intérêts nationaux.

Le premier facteur réside dans le manque de ressources humaines, financières et matérielles dont souffre la Direction chargée de la Famille du Ministère de la Femme, de la Famille et de l'Enfance. Cette Direction est l'organe de coordination du gouvernement sénégalais dans les mesures prises en ce qui concerne la pratique des MGF/E. La faiblesse des moyens de la Direction chargée de la Famille, son manque d'appropriation des programmes et l'absence de coordination et de coopération (avec d'autres ministères, mais aussi avec d'autres acteurs concernés) contribuent au non-respect des normes juridiques du cadre des droits de l'homme, relatives à l'excision. Ce manque de capacités ne se pose pas qu'au niveau ministériel. Il touche également les institutions nationales des droits de l'homme (INDH). Les autorités sénégalaises ont mis en place un imposant cadre institutionnel formé de nombreuses INDH qui œuvrent à la promotion et à la protection des droits de l'homme, mais sans répartition clairement établie des tâches et sans coordination parmi elles. Le deuxième facteur repose sur l'absence d'effet dissuasif compte tenu du fait que les mécanismes de surveillance de l'ONU et de l'UA sont, dans une large mesure, impuissants à sanctionner le Sénégal lorsque cet État ne se conforme pas aux dispositions du cadre des droits de l'homme. Le troisième facteur important qui influe sur la «question de la conformité» concerne les préoccupations à l'égard de la réputation du Sénégal. Ce pays craint de porter atteinte à son image de marque car il s'agit d'un pays fier d'être une exception dans la région en ce qui concerne le niveau de démocratie et l'absence de coup d'Etat militaire. Le quatrième facteur réside dans les pressions qu'exercent la communauté internationale (ou les «États puissants») sur le Sénégal pour l'amener à mieux respecter le cadre des droits de l'homme. Le rôle des personnalités politiques constitue le cinquième facteur qui influe sur la question de la conformité. Les Présidents Léopold Sédar Senghor, Abdou Diouf et Ndèye Soukèye Gueye comptent parmi les personnalités dont on dit qu'ils ont influencé le processus de conformité de façon positive ou négative. Les questions de légitimité et d'équité qui jouent un rôle véritablement majeur au Sénégal constituent le sixième facteur. Les coutumes locales se sont souvent heurtées aux normes juridiques des droits de l'homme, ce qui a été clairement mis en évidence lors de l'adoption de la loi n° 99-05 criminalisant les MGF/E en 1999. Le septième facteur à l'origine de la non-conformité au cadre des droits de l'homme, relatif à l'excision au Sénégal réside dans la dimension temporelle des changements socioéconomiques et politiques prévus par les traités

normatifs. Une "période de transition" aurait donné lieu à une meilleure application du cadre. Le huitième facteur réside dans les pressions qu'exercent certaines parties et/ou groupes d'intérêt nationaux influents sur le gouvernement sénégalais pour l'amener à se conformer ou non au cadre des droits de l'homme relatif à l'excision. Les pressions et l'influence exercées à cet égard par les marabouts⁶ est un aspect important. Très souvent, la parole du Marabout a plus d'importance que la position du gouvernement ou que la législation nationale. Les Marabouts ont aussi une grande influence sur la pratique des MGF/E, qu'ils soutiennent et défendent pour des motifs religieux ou traditionnels. Lorsque la loi n° 99-05 criminalisant l'excision a été débattue au Parlement, le Grand Marabout du Nord Sénégal, Thierno Mountaga Tall, avait prononcé une fatwa⁷ dans laquelle il avait cité un Hadith⁸ du prophète qui lui avait permis de présumer que l'excision était "un corollaire de la circoncision [...] et que les deux pratiques étaient des éléments intrinsèques de la nature humaine."⁹ En outre, les marabouts avaient exhorté les députés musulmans à voter contre le projet de loi. Les Marabouts ont joué un rôle influent non seulement lors de l'adoption de la loi, mais également dans l'examen des affaires pénales dont ils ont influencé l'issue. Les pressions et l'influence exercées par la société civile constituent, par ailleurs, un aspect important dans la «question de la conformité au droit» au Sénégal. La société civile sénégalaise est très puissante et ses organisations font entendre leur voix. Les OSC au Sénégal ont fait pression auprès du gouvernement pour qu'il ratifie les traités relatifs aux droits de l'homme. Plus concrètement, les militant(e)s et les OSC au Sénégal ont non seulement porté la question des MGF/E à l'attention du grand public dans les années 1990, mais sont également parvenus à faire adopter la loi nationale criminalisant la pratique de l'excision. Les OSC ont un rôle important à jouer dans la question de la conformité au droit, car ce sont elles qui font réellement "la plus grande partie du travail" en ce qui concerne les MGF/E au Sénégal. Selon un représentant de la société civile : «ce sont les ONG qui mettent en œuvre les programmes à la place de l'Etat au sein des communautés.» Enfin, même si de nombreux chercheurs l'ont mentionné comme étant un facteur qui entrave la non-application des traités et conventions, l'ambiguïté ou le manque de clarté des dispositions de ces traités et conventions ne devrait pas avoir d'impact négatif au Sénégal car le gouvernement sénégalais sait exactement ce qui est attendu de lui en vue de l'élimination des MGF/E. Si les dispositions de la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (CEDAW) et de la Convention relative aux droits de l'enfant (CDE) sont de nature générale et sans doute un peu vague et imposent des obligations générales aux États, leur objet,

⁶ Un *Marabout* est un dignitaire musulman vénéré, qui enseigne le Coran en Afrique de l'Ouest.

⁷ Une *fatwa* est un avis juridique donné par un spécialiste de loi islamique sur une question particulière

⁸ Un *Hadith* est un recueil qui comprend l'ensemble des traditions relatives aux actes et aux paroles de Mahomet et de ses compagnons, considérées comme des principes de gouvernance personnelle et collective pour les musulmans.

⁹ M. Ndoye, *Le Processus de Pénalisation de l'Excision au Sénégal: Enjeux et Perspectives pour les Droits Sexuels des Femmes*. Institut de Hautes Etudes et du Développement, Thèse de Doctorat No. 901, Genève, 2011, p. 134.

ainsi que les obligations découlant des traités juridiquement contraignants (et des recommandations issues des instruments juridiques non contraignants) ne peuvent échapper au Sénégal.

La propension du Sénégal à adhérer aux instruments internationaux et régionaux relatifs aux droits de l'homme ne signifie pas automatiquement que ce pays mettra sa législation et sa pratique des droits de l'homme en conformité avec ces instruments. Devenir partie à un traité constitue une étape mais la reconnaissance des droits sur papier ne suffit pas à garantir que ces droits seront respectés en pratique. La présente étude montre qu'il existe un écart entre les engagements du Sénégal à se conformer au cadre des droits de l'homme et le comportement réel de ce pays par rapport à la pratique de la MGF/E. Aujourd'hui, plus d'un million de filles et de femmes au Sénégal vivent avec les conséquences de l'excision et des centaines de milliers d'autres courent le risque de subir cette pratique dans un proche avenir. Mais devons-nous dire pour autant que les engagements pris par le Sénégal en vue de l'élimination des MGF/E représentent de « vaines promesses »? La présente recherche montre que ce ne sont pas de vaines promesses mais qu'il s'agit d'un processus compliqué visant à susciter un changement réel pour sortir du *statu quo*. Mettre fin à la pratique persistante de l'excision au Sénégal est une tâche assez ambitieuse pour le gouvernement sénégalais, la société civile et les organisations internationales. L'élimination de cette pratique ne peut pas se faire du jour au lendemain¹⁰, et probablement pas en une génération. Il faut d'abord un changement dans les normes et les pratiques culturelles, les traditions, ainsi que dans les attitudes patriarcales et les stéréotypes profondément ancrés au niveau des rôles, des responsabilités et de l'identité des filles et des femmes au sein de la famille et de la société¹¹. Toutefois, si les facteurs évoqués dans cette recherche sont pris en considération à l'avenir, le Sénégal sera probablement en mesure de faire en sorte que ses promesses deviennent une réalité durable, susceptible d'insuffler un changement positif pour les filles et les femmes qui risquent de subir la pratique des MGF/E.

¹⁰ E. Sepper, *Confronting the "Sacred and Unchangeable": The Obligation to Modify Cultural Patterns under the Women's Discrimination Treaty*, *University of Pennsylvania Journal of International Law*, Volume 30, No. 2, 2008, p. 627.

¹¹ Comité des Nations Unies pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes, *observations finales sur la situation des femmes au Sénégal*, CEDAW/C/SEN/CO/3-7, 28 juillet 2015, para. 18.