

*Recueil des rapports
de la Commission politique*

* * *

XXIX^E SESSION ORDINAIRE

(NIAMEY 6-9 JUILLET 2003)

Le suivi de l'application de la Déclaration de Bamako

*(Rapporteur : M. Maurice Bodson,
Communauté française de Belgique)*

Table des matières

Introduction

I. Les actions au sein de la Francophonie depuis l'adoption de la Déclaration de Bamako en novembre 2000

- A. Les démarches des ONG présentes à Bamako
- B. Les actions menées dans le cadre institutionnel et politique

II. Le mécanisme de mise en œuvre du chapitre 5 de la Déclaration de Bamako

A. Le descriptif du dispositif

- A1. Les instruments de l'observation et de l'évaluation
- A2. Les rapports périodiques et rapports ad hoc à l'intention du Secrétaire général
- A3. Le Comité ad hoc consultatif restreint
- A4. L'inscription à l'ordre du jour des sessions ordinaires du CPF d'un point intitulé « pratiques de la démocratie, des droits et des libertés dans l'espace francophone »

B. La mise en œuvre du dispositif

- B1. Les instruments de l'observation et de l'évaluation
- B2. La rédaction des rapports ad hoc et périodiques
- B3. Le Comité ad hoc consultatif restreint
- B4. L'inscription à l'ordre du jour des sessions ordinaires du CPF d'un point intitulé « pratiques de la démocratie, des droits et des libertés dans l'espace francophone »

C. Le rôle de l'APF dans le mécanisme retenu

- C1. Le suivi des recommandations
- C2. Des pistes de réflexions



Introduction

Depuis le Sommet de Moncton, les diverses instances de la Francophonie ont progressivement pris conscience de la nécessité d'établir une relation d'appartenance à l'espace francophone, en particulier par le respect des droits de l'Homme et des principes de la démocratie. C'est ainsi qu'une étape importante a été franchie lors du Symposium de Bamako sur le bilan et les pratiques de la démocratie qui s'est tenu du 1er au 3 novembre 2000. Une Déclaration a été adoptée et un plan d'action a été élaboré. L'ensemble a été validé et confirmé presque deux ans plus tard par les chefs d'État et de gouvernement lors du Sommet de la Francophonie de Beyrouth, qui s'est tenu en octobre 2002 après avoir subi un report d'une année.

Cette Déclaration représente un tournant pour la Francophonie car celle-ci se déclare désormais compétente pour traiter de la démocratie, des droits et des libertés dans l'espace francophone. En effet, le texte prévoit, en son chapitre 5, d'une part des mécanismes d'observation et d'évaluation des pratiques de la démocratie, des droits et des libertés et, d'autre part, des mécanismes d'action concrète en cas de crise de la démocratie et de violations graves des droits de l'Homme, ainsi qu'en cas de rupture de la démocratie ou de violations massives des droits de l'Homme. De plus, une disposition prévoit explicitement que « *la suspension immédiate d'un pays sera prononcée en cas de coup d'État militaire contre un gouvernement issu d'élections démocratiques* ». Cette décision a évidemment réjoui l'APF qui demandait qu'une telle mesure soit prise depuis plusieurs années.

Le processus ayant mené à la Déclaration de Bamako et la comparaison de celle-ci avec les textes normatifs sur les droits de l'Homme et la démocratie des différentes organisations internationales multilatérales, comme la Déclaration de Harare du Commonwealth, vous ont été présentés par M. Bernard Patry dans son excellent rapport adopté en juillet 2001 à Québec. Je n'y reviendrai donc pas.

Dans le présent rapport, je tente, dans un premier temps, de faire le point sur les actions au sein de la Francophonie depuis l'adoption de la Déclaration de Bamako. J'examine, dans un deuxième temps, le descriptif et la mise en œuvre du dispositif du chapitre 5 de la Déclaration. Autant que faire ce peut, après toute description je soulève des questions afin que celles-ci puissent être source de suggestions.

Je me penche ensuite sur le rôle de l'Assemblée parlementaire de la Francophonie dans les mécanismes, en place et à venir, d'application de la Déclaration, et en particulier de son chapitre 5 :

- un rôle de surveillance parlementaire de la mise en œuvre des dispositions prévues par la Déclaration, en particulier en assurant un suivi des recommandations formulées à cet égard lors de la XXVII^e Session ordinaire de l'APF à Québec en juillet 2001,



- un rôle d'acteur essentiel dans la mise en oeuvre du processus de Bamako, partie prenante de la réflexion générale engagée par l'OIF visant à traduire dans les faits les dispositions prévues par la Déclaration.



I. Les actions au sein de la Francophonie depuis l'adoption de la Déclaration de Bamako en novembre 2000

A Les démarches des ONG présentes à Bamako

Les ONG présentes à Bamako n'ont pas attendu la validation de la Déclaration par le Sommet de la Francophonie pour effectuer des démarches. En effet, dès l'adoption de la Déclaration de Bamako, Reporters sans Frontières (RSF) et la Fédération internationale des droits de l'Homme (FIDH) sont intervenus pour faire appliquer à des cas précis les dispositions du chapitre 5 de la Déclaration de Bamako.

Le 13 février 2001, dans un courrier adressé à M. Boutros Boutros-Ghali, RSF et la FIDH se sont alarmés des atteintes à la démocratie et de la violation des Droits de l'Homme en République démocratique du Congo et lui ont demandé, en sa qualité de Secrétaire général de l'OIF, d'engager la procédure prévue au point 3 du chapitre 5 de la Déclaration de Bamako.

Le 16 février 2001, ces deux ONG ont saisi la Francophonie de la situation des Droits de l'Homme en Côte d'Ivoire à l'occasion d'une visite des autorités ivoiriennes en France et au siège de l'Agence intergouvernementale de la Francophonie.

Le 12 avril 2001, RSF et la FIDH ont saisi l'OIF de « *la situation préoccupante* » des Droits de l'Homme en Haïti « *pour que soient étudiées les mesures à mettre en œuvre dans le respect des mécanismes adoptés à Bamako le 3 novembre 2000* ».

Ces différentes démarches ont abouti à un communiqué de presse, le 9 mars 2001, mettant en cause la frilosité des institutions francophones face à des États « *qui pourtant violent chaque jour les libertés fondamentales de leurs citoyens* ».

Le 7 août 2001, dans un courrier adressé à M. Boutros Boutros-Ghali, RSF et la FIDH soulignent les manquements graves qui ont été commis dans l'instruction du dossier et dans le déroulement du procès du charnier de Yopougon en Côte d'Ivoire et lui demandent de faire part de ses inquiétudes aux autorités ivoiriennes.

Ces démarches n'ont pu malheureusement induire les réponses escomptées puisque, comme nous le verrons plus loin, la procédure d'examen de telles communications adressées au Secrétaire général n'a pas été mise en place très rapidement par l'OIF.

B Les actions menées dans le cadre institutionnel et politique

Le 26 avril 2001, le Conseil permanent de Francophonie (CPF) a consacré un premier examen à la note du Secrétaire général de l'OIF sur les modalités de mise en œuvre du chapitre 5 de la Déclaration de Bamako.

En juillet 2001, la recommandation de l'APF sur la mise en œuvre de la Déclaration de Bamako, résultant du rapport de M. Patry à la commission politique, a été adoptée.



Le 24 septembre 2001, le CPF a approuvé la note du Secrétaire général fixant les modalités pratiques de mise en œuvre des procédures du chapitre 5 de la Déclaration de Bamako. À cette occasion, le CPF a également approuvé le projet de programme d'action de Bamako et s'était engagé à le transmettre en l'état au Sommet des chefs d'État et de gouvernement à Beyrouth.

Le 8 octobre 2001, il a été décidé de reporter le Sommet de Beyrouth à l'automne 2002.

L'année 2002 a marqué une étape importante pour la portée de la Déclaration de Bamako, en soulignant sa force contraignante.

Cette Déclaration s'est vu, en effet, conférer une force exécutoire par le simple fait de son adoption par les chefs de délégation à Bamako, dans la mesure où, en son dernier alinéa, il est précisé que « Nous, Ministres et Chefs de délégation des Etats et Gouvernements des pays ayant le français en partage... Adoptons la présente Déclaration ; demandons au Secrétaire général de l'OIF d'en assurer la mise en œuvre ».

Mais, toutefois la question du Programme d'actions restait entière, puisque le texte disposait, in fine, « Nous transmettons, à l'intention des Chefs d'Etat et de Gouvernement, en vue de leur IXème Sommet à Beyrouth, le projet de programme d'action , ci-joint, en annexe ».

Certes, comme le rappelait le Secrétaire général de l'OIF, lors de la XVIIIème session de l'APF, à Berne, la démarche et le contenu de la Déclaration ont bien été pris en compte par la Conférence ministérielle de la Francophonie, à Paris, en janvier 2002, dans la programmation de l'Agence intergouvernementale de la Francophonie pour 2002-2003 qu'elle a adoptée dans la mesure, précisément, où le volet « paix, démocratie et droits de l'homme » est articulé autour des quatre grands domaines d'engagement de la Déclaration de Bamako : appui aux institutions et à leurs réseaux, accompagnement des processus électoraux, contribution à la vie politique apaisée, promotion des droits de l'homme et de la culture démocratique. Notons que cette Conférence ministérielle a par ailleurs voté un budget en progression pour le volet paix, démocratie et justice.

Lors du IXème Sommet réuni quelques mois plus tard, à Beyrouth, en octobre 2002, les chefs d'État et de Gouvernement des pays ayant le français en partage ont marqué leur détermination à mettre en œuvre la Déclaration de Bamako notamment sur le bilan des pratiques de la démocratie, des droits et des libertés dans l'espace francophone qui constitue une avancée dans l'histoire de l'organisation. Le Secrétaire général élu, à Beyrouth, S.E. Monsieur Abdou Diouf, a tenu lui-même, à confirmer son plein engagement en ce sens. Les chefs d'Etat et de Gouvernement réunis à Beyrouth ont en outre affirmé que « cet engagement démocratique doit se traduire notamment par des actions de coopération de la Francophonie, s'inspirant des pratiques et des expériences positives de chaque Etat et Gouvernement membre ».



A cette fin, ils ont adopté le programme d'action annexe à cette Déclaration et ont réaffirmé leur « *condamnation de toutes les formes de génocide, crimes de guerre et crimes contre l'humanité, qui constituent autant de violations massives des droits de l'Homme, de même que celle des coups d'État et des atteintes graves à l'ordre constitutionnel en ce qu'ils rompent la démocratie* »¹. Avec ce dernier paragraphe, la Déclaration de Beyrouth vient en outre préciser la définition des deux concepts majeurs qui se trouvent au chapitre 5.3 de la Déclaration de Bamako, à savoir « *la violation massive des droits de l'Homme* » et « *la rupture de la démocratie* ». Faut-il également en conclure que les deux autres concepts majeurs inscrits au chapitre 5 de la Déclaration, à savoir celui de « *violation grave des droits de l'Homme* » et celui de « *crise de la démocratie* », se trouvent ainsi définis en creux ?

II. Le mécanisme de mise en œuvre du chapitre 5 de la Déclaration de Bamako

A. Le descriptif du dispositif

La note du Secrétaire général de l'OIF fixant les modalités pratiques de mise en œuvre des procédures du chapitre 5 de la Déclaration de Bamako fut adoptée par le CPF, lors de sa 42^e Session, le 24 septembre 2001.

Tenant manifestement compte des recommandations émises par l'APF en juillet 2001, cette note prévoit les mécanismes suivants :

- 1) la collecte d'informations et la concertation, en associant l'ensemble des acteurs du processus de Bamako, en vue de l'observation et de l'évaluation permanente des pratiques de la démocratie, des droits et des libertés dans l'espace francophone ;
- 2) l'élaboration de rapports périodiques et de rapports *ad hoc* à l'intention du Secrétaire général ;
- 3) la mise en place d'un Comité consultatif restreint ;
- 4) l'inscription à l'ordre du jour des sessions ordinaires du CPF d'un point sur les « *pratiques de la démocratie, des droits et des libertés dans l'espace francophone* ».

Elle comprend également une annexe intitulée : « *Principes constitutifs et paramètres (premiers éléments pour une grille d'observation et d'évaluation)* ».

Signalons, dès à présent, que les quatre lignes de force prévues dans la note ont été en place très progressivement.

¹. Déclaration de Beyrouth, IX^e Conférence des chefs d'État et de gouvernement des pays ayant le français en partage, Beyrouth, les 18, 19 et 20 octobre 2002.



Il convient de souligner que le report du Sommet de Beyrouth a empêché la Déclaration de Bamako d'avoir des effets rapides et tangibles. En outre, la prorogation dans les circonstances exceptionnelles du mandat de Secrétaire général de la Francophonie, de même que, la non confirmation par le Sommet, de son rôle déterminant dans la mise en œuvre de la Déclaration de Bamako ont rendu difficile l'entière application de ce texte politique. Et cela, d'autant que certains États, comme le Vietnam, le Laos et la Tunisie, n'ont pas caché leur réticence à l'égard de la Déclaration et tout particulièrement du chapitre 5.

Néanmoins, comme nous le verrons ultérieurement, la programmation de l'Agence intergouvernementale de la Francophonie qui a été approuvée le 11 janvier 2002 par les ministres de la Francophonie, a donné les moyens d'entamer les mesures prévues dans la note adoptée au CPF le 24 septembre 2001. Cette situation a reflété l'accord implicite des États et des gouvernements en faveur de l'application de la Déclaration de Bamako.

Développons ci-dessous les quatre lignes de force suscitées.

A1. Les Instruments de l'observation et de l'évaluation

La Déclaration de Bamako, en son chapitre 5, article 1, prévoit que : « *le Secrétaire général se tient informé en permanence de la situation de la démocratie, des droits et des libertés dans l'espace francophone* ». Elle précise qu'il s'appuie, à cette fin, « *notamment sur la délégation aux droits de l'Homme et à la démocratie, chargée de l'observation du respect de la démocratie et des droits de l'Homme dans les pays membres de la Francophonie* ».

Le Secrétaire général dispose également des informations transmises par les représentations permanentes de l'OIF auprès des organisations internationales et régionales (New York, Genève, Bruxelles et Addis-Abeba), de même que par l'APF et les opérateurs, qui en adressent une copie à la Délégation aux Droits de l'Homme et à la Démocratie.

Pour la réalisation de l'observation et de l'évaluation permanentes, la Délégation aux Droits de l'Homme et à la Démocratie développe un réseau d'information et de consultation devant lui permettre de procéder à la collecte des données disponibles et à leur traitement adéquat.

Pour ce faire, elle dispose des informations transmises par les États et gouvernements, et de celles recueillies dans le cadre du partenariat avec les réseaux institutionnels francophones œuvrant dans les domaines de la démocratie, de l'État de droit et des droits de l'Homme, avec les structures locales ou régionales spécialisées (observatoires, instituts et centres d'analyse), des experts indépendants, des organisations internationales gouvernementales œuvrant dans des domaines similaires, des organisations internationales non gouvernementales œuvrant dans ces domaines, avec lesquelles il est prévu de renforcer le dialogue.

L'évaluation permanente des pratiques des États et des gouvernements en matière de démocratie, des droits et des libertés, s'effectue à la lecture de la grille des principes constitutifs énoncés dans le chapitre 2 de la Déclaration, assortis de paramètres de mise en œuvre sur lesquels se fondent les engagements pris par les États au chapitre 4 (voir les « *principes constitutifs et paramètres (premiers éléments pour une grille d'observation et d'évaluation)* »).



A2. Les Rapports périodiques et rapports ad hoc à l'intention du Secrétaire général

Établie par la Délégation et selon les termes mêmes du chapitre 5, article 1, de la Déclaration, l'évaluation dont on parle ci-dessus doit conduire :

- à définir les mesures les plus appropriées en matière d'appui à l'enracinement de la démocratie, des droits et des libertés ;
- à apporter aux États et gouvernements qui le souhaitent l'assistance nécessaire en ces domaines ;
- à contribuer à la mise en place d'un système d'alerte précoce.

Sur base de ces rapports, il est prévu que le Secrétaire général prenne les initiatives qu'il juge appropriées.

En outre, chaque fois que nécessaire, la Délégation établit également, pour le compte du Secrétaire général, des synthèses *ad hoc* sur des situations de crise, de rupture de la démocratie ou de violations massives des droits de l'Homme, nécessitant la mise en œuvre des procédures prévues au titre des articles 2 et 3 du chapitre 5 de la Déclaration.

Elle est également chargée de l'examen des communications transmises appelant l'attention de la Francophonie sur des situations pouvant constituer des violations des principes fondamentaux réaffirmés et des engagements pris au titre de la Déclaration. Il est prévu que le Secrétaire général accuse réception de ces communications. La Délégation en apprécie la recevabilité et établit un dossier à l'intention du Secrétaire général. Lorsqu'il juge qu'une communication est recevable, le Secrétaire général informe les autorités du pays concerné et sollicite leur réaction. Au vu du dossier et des informations recueillies, le Secrétaire général se prononce sur les actions spécifiques que l'OIF peut envisager de mener pour apporter sa contribution à la résolution de la crise.

A3. Le Comité ad hoc consultatif restreint

Le Secrétaire général peut disposer d'un Comité *ad hoc* consultatif restreint, composé de représentants personnels et/ou d'ambassadeurs présents à Paris et pouvant être réuni à très bref délai dans des situations d'urgence, afin de compléter la concertation entre le Président de la CMF et le Président du CPF. Compte tenu des expériences qui seront faites, cette formule est susceptible d'évoluer et d'être améliorée.

La composition du Comité restreint peut varier selon les cas, le Secrétaire général étant habilité à composer le groupe *ad hoc* en fonction de la situation pour laquelle il souhaite le réunir.



Cet organe consultatif remplit notamment les fonctions suivantes :

- avis consultatif pour le Secrétaire général, face aux dangers qui pourrait constituer la persistance d’actes ou de comportements contraires aux principes et paramètres définis dans la Déclaration de Bamako, sur les mesures les plus appropriées à mettre en œuvre à titre préventif (article 1 du chapitre 5 de la Déclaration), et, face à une crise de la démocratie ou en cas de violations graves des droits de l’Homme, sur les initiatives à proposer aux instances pour contribuer au règlement de ces situations de crises et sur les mesures spécifiques à proposer par le Secrétaire général (article 2 du chapitre 5 de la Déclaration) ;
- participation à la prise de décision éventuelle de convoquer le CPF en session extraordinaire pour l’examen des cas de rupture de la démocratie ou de violations massives des droits de l’Homme et accompagnement des mesures adoptées dans un tel cas conformément aux dispositions de l’article 3 du chapitre 5 de la Déclaration ;
- sur délégation éventuelle du CPF, suivi du processus de retour à l’ordre constitutionnel et examen des mesures d’accompagnement de ce processus par la Francophonie (article 3 du chapitre 5 de la Déclaration).

A4. L’Inscription à l’ordre du jour des sessions ordinaires du CPF d’un point intitulé « pratiques de la démocratie, des droits et des libertés dans l’espace francophone »

Ce point de l’ordre du jour est l’occasion, pour le CPF :

- a) de se saisir des cas de crises et de prendre les mesures de prévention nécessaires, y compris l’envoi, sur proposition du Secrétaire général, des missions de facilitation ou d’observateurs judiciaires ;
- b) d’assurer, le cas échéant, le suivi des mesures prises, y compris l’envoi de missions d’informations et de contacts, l’examen des rapports de ces missions et des commentaires des autorités nationales, l’adoption de mesures de pression et de mesures d’accompagnement des processus de retour au fonctionnement régulier des institutions ;
- c) de garantir, par la tenue d’un débat de fond, la poursuite du dialogue entre les États et gouvernements sur l’approfondissement de la démocratie et le respect des libertés au sein de l’espace francophone.



B. La Mise en œuvre du dispositif

B1. Les instruments de l'observation et de l'évaluation

Devant le CPF réuni à Paris le 10 septembre 2002, M. Boutros Boutros-Ghali a indiqué que le réseau d'information et de concertation pour l'observation des pratiques de la démocratie, des droits et des libertés dans l'espace francophone est pratiquement constitué.

En effet, les 12 et 13 mars 2002 a eu lieu à Paris la première réunion informelle de ce réseau. L'APF y était représentée par M. Ibrahima Bah et M. Jean-Pierre Perdieu, rapporteurs de la commission politique. Les participants ont formulé des recommandations sur l'organisation et le fonctionnement du mécanisme d'observation et d'évaluation permanente. Ils ont répertorié les instruments qui existent déjà au sein des organes de l'ONU, de l'APF, de l'AIF, des réseaux institutionnels et des OING partenaires, et qui pourraient être versés comme contribution au réseau. Ils ont tenté notamment de délimiter le champ d'intervention de la Francophonie dans les domaines de la démocratie et des droits de l'Homme et d'affiner les paramètres de la grille d'observation et d'évaluation qui se trouve en annexe de la note sur les modalités pratiques.

Par ailleurs, l'élargissement et le renforcement des réseaux institutionnels, appelés à jouer un rôle actif dans le mécanisme d'observation et d'évaluation, ont été intensifiés. En septembre 2001, les présidents des Hautes autorités de la communication de plusieurs pays francophones se sont réunis en vue de la création d'une Union francophone des instances de régulation médiatiques. En mai 2002 a eu lieu l'assemblée constitutive de l'Association francophone des commissions nationales des droits de l'Homme.

De plus, à Beyrouth quelques jours avant le Sommet, les 12 et 13 octobre 2002, s'est tenue l'Assemblée internationale des instituts et des réseaux francophones des droits de l'Homme, de la démocratie et de la paix. Les travaux de cette Assemblée internationale organisée conjointement par l'OIF et l'Institut des droits de l'Homme du Barreau de Beyrouth, ont permis, notamment dans le cadre des ateliers consacrés au suivi de Bamako ainsi qu'aux nouvelles technologies et à la démocratie, de faire progresser sensiblement ce dispositif. La délégation de l'APF présente à cette réunion était conduite par son Premier Vice-président, M. Mahamane Ousmane, Président de l'Assemblée nationale du Niger, et comprenait également MM. Hilarion Etong, Premier Vice-président de l'Assemblée nationale du Cameroun, et Ibrahima Bah, ancien député guinéen.

Toujours dans cette dynamique, la D.D.H.D. a demandé au centre de recherche en droit public de la faculté de droit de Montréal de réaliser, sous la direction de son doyen, M. le professeur Jacques Fremont, directeur du Centre, une étude sur « les enjeux et les perspectives de la mise en œuvre d'un outil informatique de soutien du dispositif d'observation et d'évaluation permanentes des pratiques de la démocratie, des droits et des libertés dans l'espace francophone ».

En mars 2003, lors de notre réunion à Luxembourg, Mme Christine Dessouches, délégué aux Droits de l'homme et à la Démocratie nous informait que cette démarche se traduisait déjà par un certain nombre d'initiatives.



Ainsi, la Délégation a poursuivi la prise en compte des paramètres constitutifs des élections fiables, libres et transparentes, à l'occasion des récentes missions d'observation des élections mandatées par le Secrétaire général avec les concours conjoints de l'APF et de la Délégation.

Il conviendrait, estime Mme Dessouches, de perfectionner les instruments d'analyse. Il faudra, précise-t-elle, en tirer toutes les conséquences quand nous aborderons de façon plus systématique les infléchissements à apporter et les orientations nouvelles de notre appui en matière d'assistance électorale.

La Délégation aux Droits de l'Homme et à la Démocratie a par ailleurs entrepris de renforcer les capacités des institutions partenaires de cette mise en œuvre de la Déclaration, soit par un appui direct renforcé aux structures concernées, soit par un accompagnement approprié pour la mise en place des réseaux les rassemblant. C'est dans cet esprit que la Délégation aux Droits de l'Homme et à la Démocratie a préparé la Conférence des structures gouvernementales chargées des droits de l'homme dans l'espace francophone qui s'est tenue, à l'invitation des Présidents de la République du Congo, du 24 au 28 avril 2003, à Brazzaville.

L'APF y était représentée par trois membres de sa commission politique à savoir M. Richard Cazenave, Président, M. Arsène Ye Bongnessan, rapporteur sur les situations de crise et M. Maurice Bodson en qualité de rapporteur du suivi de la Déclaration de Bamako.

Procédons dans un premier temps à une analyse descriptive de la réunion de Brazzaville.

Les participants à cette Conférence ont dans une déclaration, tenu à réaffirmer solennellement, à l'issue de leurs travaux, leur adhésion aux principes fondamentaux des droits de l'homme, conformément à la Déclaration de Bamako. Dans ce cadre, ils ont relevé que la Conférence de Brazzaville aura permis de franchir une étape majeure avec l'adoption d'un texte relatif à la mise en réseau des structures gouvernementales chargées des Droits de l'Homme dans l'espace francophone.

L'article 1 de ce texte définit les objectifs fondamentaux assignés à ce réseau, à savoir :

- 1.1. dynamiser et consolider les structures gouvernementales existantes, de manière à leur permettre d'exercer au mieux leurs attributions*
- 1.2. contribuer au renforcement du partenariat entre les structures gouvernementales chargées des Droits de l'Homme et les autres acteurs nationaux*
- 1.3. contribuer à renforcer la coopération entre les structures gouvernementales chargées des Droits de l'Homme, les réseaux institutionnels francophones, les Organisations internationales non gouvernementales (OING) reconnues par la Francophonie, ainsi que les autres organisations internationales et régionales oeuvrant dans ce domaine*
- 1.4. contribuer à mobiliser et à soutenir les experts francophones en Droits de l'Homme participant aux Conférences et aux travaux des Organisations Internationales et Régionales*



1.5. *contribuer à la mise en œuvre des actions menées par l'Organisation internationale de la Francophonie (OIF), ainsi que ses opérateurs, en application des dispositions pertinentes de la Déclaration et du Programme d'action de Bamako, notamment dans les domaines suivants :*

- a) *Ratification et mise en œuvre effective des instruments juridiques internationaux et régionaux relatifs aux Droits de l'Homme , en particulier par l'harmonisation des droits nationaux avec les engagements internationaux*
- b) *Renforcement des capacités des Etats pour la collecte des données et la rédaction de leurs rapports nationaux, initiaux et périodiques, sur le respect des Droits de l'Homme, conformément à leurs engagements internationaux et régionaux*
- c) *Mise en œuvre des mécanismes, recommandations et programmes d'action issus des Réseaux internationaux et régionaux relatifs aux Droits de l'Homme*
- d) *Promotion des Droits de l'Homme par la sensibilisation, l'éducation et la formation, au moyen notamment de supports didactiques, scientifiques et audiovisuels*
- e) *Appui à la mise en place, par l'Organisation internationale de la Francophonie (OIF), d'une Banque de données, y compris par le recours aux nouvelles technologies de l'information, pour faciliter l'échange d'information et d'expériences nationales, régionales et internationales en matière de Droits de l'Homme*
- f) *Mise à disposition de cette expérience au service des objectifs et des projets internationaux et régionaux en matière de bonne gouvernance, de démocratie et de paix, et notamment de ceux du Nouveau partenariat pour le Développement de l'Afrique (NEPAD)*
- g) *Contribution à l'analyse et à l'étude comparées des sources potentielles ou avérées des difficultés ou manques constatés dans l'exercice des Droits de l'Homme.*
- h) *Approfondissement des efforts déployés, sur cette base, en fonction de thèmes et de domaines précis d'intervention, pour qu'une plus grande priorité soit accordée dans chaque Etat au respect des Droits de l'Homme, en concourant à l'élaboration, par l'Organisation internationale de la Francophonie (OIF), d'une approche stratégique fondée sur les principes de la Déclaration de Bamako. »*

Forte de cette nouvelle dynamique, la Communauté francophone pourra, ont déclaré les participants, s'impliquer de manière plus affirmée dans les voies tracées à Brazzaville, pour la mise en œuvre effective des engagements internationaux et régionaux de ses Etats et gouvernements membres dans le domaine des Droits de l'Homme ; elle pourra, de même, poursuivre et amplifier la concertation et le partenariat entre les différents acteurs gouvernementaux et non gouvernementaux œuvrant dans ce domaine ; elle sera mieux en mesure, enfin, de contribuer à la protection et à la promotion des Droits de l'Homme dans des situations de crises ou de conflits, autant que lors des sorties de crises, afin d'ancrer la culture de la paix et de la diffuser aussi largement que possible.

Les participants à la Conférence de Brazzaville ont tenu aussi à souligner la contribution ainsi apportée, dans l'objectif de répondre aux engagements souscrits et consignés dans la



Déclaration de Bamako, afin de relever les défis inhérents à la problématique des droits de l'Homme dans le monde actuel.

Ils ont tenu à marquer leur solidarité avec ceux des pays membres de la Francophonie en proie à des crises ou à des conflits, et leur espoir que les progrès acquis à Brazzaville puissent permettre de rendre pleinement opérationnel, grâce à la mise en réseau des structures gouvernementales chargées des Droits de l'Homme, le dispositif d'appui à l'observation et à l'évaluation permanentes des pratiques de la démocratie, des droits et des libertés dans l'espace francophone.

Ils ont souligné particulièrement que le respect au quotidien des Droits de l'Homme, la mise en œuvre scrupuleuse de l'Etat de droit et de la démocratie, de même que la dévolution du pouvoir politique par voie d'élections libres, fiables et transparentes, constituent la garantie la plus sûre pour la paix et le développement de même que pour la prévention des crises.

Les participants à la Conférence de Brazzaville ont lancé en conséquence un appel à :

Tous les états et Gouvernements membres de la Francophonie

Tous les acteurs et protagonistes de la vie politique

Toutes les Associations opérant dans le domaine des Droits de l'Homme aux fins :

- d'une plus grande imprégnation des Droits de l'Homme
- de la mise en œuvre constante de la Déclaration de Bamako
- d'une concertation toujours améliorée entre structures gouvernementales et acteurs opérant sur le front des Droits de l'Homme.

Après cette description, il nous semble pertinent de soulever les interrogations suscitées par la réunion de Brazzaville.

Concernant les conditions d'organisation de la Conférence de Brazzaville notons qu'elle n'a été décidée par aucune instance de la Francophonie. Une seule Conférence ministérielle thématique a été décidée par le Sommet de Beyrouth, il s'agit de celle qui concerne la société de l'information. Le projet n'a pas non plus été explicitement présenté à la Conférence ministérielle de Lausanne qui aurait dû en être saisie, à défaut du Sommet.

Ce sont peut-être ces raisons qui expliquent qu'aucun pays du Nord à l'exception notable de la France, n'a été représenté au niveau ministériel.

Quoiqu'il en soit, l'objectif premier de la réunion de Brazzaville consistait donc à mettre en place un nouveau réseau francophone regroupant les structures gouvernementales chargées des Droits de l'Homme. Soulignons que la méthode des réseaux francophones conforme au principe de subsidiarité est en soi intéressante car elle permet notamment de prendre appui sur les institutions des pays membres et sur la société civile francophone qui a toujours joué un rôle moteur dans la structuration de l'espace francophone.



Mais posons cependant quelques questions car il est difficile de s'y retrouver dans la nébuleuse des réseaux mis en place pour assurer le suivi du symposium de Bamako.²

- Quels sont les réseaux issus du terrain et quels sont ceux dont la création a été suggérée ?
- N'y-a-t-il pas de double emplois ou au contraire des absences flagrantes ?
- Comment ces réseaux sont-ils composés ?
- Sont-ils réellement représentatifs ?
- Comment sont-ils agréés par la Francophonie ?
- A quelles conditions peuvent-ils émerger à certains budgets de coopération multilatérale francophone ?
- Est-ce un hasard d'avoir fait choix de qualifier la réunion de Brazzaville de Conférence ?
- Serait-ce pour donner a priori à ce réseau une légitimité intergouvernementale et multilatérale ainsi qu'une existence permanente ?
- N'est-il pas important de distinguer clairement les rôles des uns et des autres ? D'une part, les structures gouvernementales chargées des Droits de l'Homme ont bien évidemment toute faculté de se regrouper entre elles au sein d'un réseau. D'autre part, il appartient à l'OIF d'agréer ou non ce réseau, de soutenir ou non tout ou partie de ses activités.

Il nous paraît important de ne pas priver les organes de la Francophonie (Conférence ministérielle, CPF, Secrétaire général, opérateur,...) de leurs prérogatives dans la mise en œuvre de la Déclaration de Bamako.

Par ailleurs, notons que le rapport général de la Conférence de Brazzaville fait état de l'adoption « à l'unanimité et par acclamations » du texte portant sur modalités de fonctionnement du réseau, des structures gouvernementales chargées des Droits de l'Homme dans l'espace francophone. Mais y-a-t-il vraiment eu consensus ?

Le texte adopté pose problème notamment en termes de compétence.

Sur le plan des compétences, il est clair comme explicité ci-dessus, que la Conférence de Brazzaville ne constituait pas une instance décisionnelle de la Francophonie. Avait-elle dès lors le pouvoir de charger l'OIF d'assurer l'animation et le secrétariat du réseau comme indiqué à l'article 3 ? Avait-elle le pouvoir de préciser en son article 3.2 et 3.4 que le secrétariat du réseau serait assuré par la Délégation aux Droits de l'Homme et à la Démocratie et de charger le Secrétaire général de réunir un Comité de suivi ?

N'est-ce pas des entorses aux règles en vigueur ? Ces entorses seraient malvenues au moment où le CPF s'efforce d'améliorer les modalités de fonctionnement des instances statutaires.

2. Conférence internationale des Barreaux de tradition juridique commune; Association des Cours constitutionnelles ayant en partage l'usage du français, Association des Ombudsmans et Médiateurs de la Francophonie; Association Ouest-Africaine des Hautes Juridictions francophones, Association des Hautes Juridictions de Cassation des pays ayant en partage l'usage du français ; l'Association francophone des commissions nationales de promotion et de protection des Droits de l'Homme ; projet d'Union francophone des Instances de Régulation de la Communication, projet de réseau des Instituts et Centres de recherche francophones des droits de l'homme.



Sur le plan de la mission du réseau, l'imprécision des définitions des fonctions et du cadre d'action nous fait craindre certains glissements de compétences au sein des structures de la Francophonie et pourrait même constituer le prélude à la mise en place d'un sixième opérateur au sein de la Francophonie.

Le rapport général évoque en effet la mise en place d'un observatoire des pratiques de la démocratie, des droits et des libertés. A ce propos, rappelons que les modalités de mise en œuvre de la Déclaration de Bamako évoquent une fonction d'observation et d'évaluation permanentes assurée par la Délégation aux Droits de l'Homme et à la Démocratie agissant dans son statut actuel et pour le compte du Secrétaire général.

Comme indiqué dans l'analyse descriptive ci-dessus, le secrétariat des Instances de la Francophonie a diffusé une « Déclaration de la Conférence de Brazzaville, lue lors de la dernière plénière par le représentant mauricien. Ce texte réitérant l'adhésion des participants à la Déclaration de Bamako et confirmant l'adoption du texte fondant le réseau n'a cependant fait l'objet d'aucune consultation.

Même si d'aucuns considèrent que les objectifs immédiats de la Conférence de Brazzaville sont atteints, il paraît opportun que la Commission politique du CPF puisse examiner les objectifs de ce nouveau réseau et proposer au CPF de l'agréer.

De même, il est souhaitable que le CPF soit saisi d'une proposition d'agrément de tous les réseaux qui ont vocation à sous-tendre la mission d'observation et d'évaluation permanentes de la Délégation aux Droits de l'Homme et à la Démocratie.

Cette analyse interrogative a pour seul but d'être constructive car respectueuse des prérogatives des Instances de la Francophonie (Commission politique, CPF, Conférence ministérielle,...)

B2. La rédaction des rapports ad hoc et périodiques

A notre connaissance, la rédaction des rapports ad hoc et périodiques et la procédure d'examen des communications tarderaient à être mises en place. En effet, dans son intervention devant le CPF, le 10 septembre 2002, M. Boutros Boutros-Ghali déplorait à cet effet l'inexistence pour le moment de ressources humaines et financières suffisantes au sein de l'OIF afin de pouvoir assurer la mobilisation du réseau, d'assurer un suivi de la situation politique dans les États et gouvernements membres de l'OIF, de rédiger et d'exploiter des questionnaires, d'établir des rapports de synthèse ou des rapports *ad hoc*³.

B3. Le Comité ad hoc consultatif restreint

Posons-nous la question de savoir si le Comité ad hoc consultatif restreint s'est réuni ou en d'autres termes répondons à la question relative aux modalités d'implication de la Francophonie dans les crises et les conflits en cours dans certains pays membres.

³. Pratiques de la démocratie, des droits et des libertés, intervention de M. Boutros Boutros-Ghali, Secrétaire général de l'OIF, à la 44^e session du CPF à Paris, 10 septembre 2002.



- Lors de la crise de la démocratie survenue à Madagascar à la suite de l'élection présidentielle du 16 décembre 2001, le Secrétaire général, M. Boutros Boutros-Ghali, a eu recours pour la première fois, le 22 février 2002, à une réunion d'un Comité *ad hoc* consultatif restreint. Ce Comité, dont la composition n'a pas été divulguée, a estimé que la situation constituait effectivement une crise de la démocratie et a demandé au Secrétaire général de poursuivre son engagement à Madagascar en concertation avec l'OUA.

- Si cette première expérience a montré qu'il était possible de réunir dans l'urgence le Comité restreint, elle nous semble toutefois pas totalement satisfaisante et nous pensons que le fonctionnement du Comité doit être étoffé. D'abord, lorsqu'un pays membre se trouve confronté à une crise ou une rupture de la démocratie, ou en cas de violation grave ou massive des droits de l'Homme, le Comité gagnerait à être réuni plus d'une fois afin de suivre au plus près, avec le Secrétaire général, l'évolution de la situation donnée ainsi que l'action entreprise par l'OIF en faveur de l'État ou du gouvernement concerné. De plus, même si la composition du Comité peut varier en fonction des situations, la transparence doit prévaloir et le choix des membres du Comité ne devrait donc pas être tenu secret. Rappelons à cet égard, que l'APF avait recommandé en juillet 2001, que le Comité restreint puisse s'inspirer du Groupe ministériel d'action en vigueur au sein du Commonwealth⁴. Ce Groupe est composé du Secrétaire général et de huit ministres des Affaires étrangères de différents pays du Commonwealth qui sont nommés une fois tous les deux ans.

- Notons que lors des crises survenues ultérieurement en Côte d'Ivoire (19 septembre 2002) et en Centrafrique (25 octobre 2002), le Secrétaire général n'a pas choisi de réunir et consulter de Comité restreint. Toutefois les Chefs d'Etat et de Gouvernement des pays ayant le français en partage ont décidé, au Sommet de Beyrouth, d'appuyer dans le cadre de la Déclaration, le Secrétaire général de la Francophonie dans la poursuite de son action en faveur des efforts de médiation en cours dans la crise profonde à laquelle était confronté la République de la Côte d'Ivoire, pays membre de notre Communauté.

Puis, la Conférence ministérielle de la Francophonie qui s'est tenue à Lausanne, les 12 et 13 décembre 2002, a adopté, sur la recommandation du Conseil permanent de la Francophonie (CPF), qui l'a précédée, une résolution sur la Côte d'Ivoire dans laquelle, se référant à la Déclaration de Bamako, elle :

- a. a rappelé son refus de tout coup de force visant à renverser l'ordre constitutionnel démocratique
- b. a confirmé la disponibilité de l'OIF à apporter sa contribution à un règlement pacifique de la crise actuelle, en appui, notamment, aux efforts déployés par la CEDEAO
- c. a demandé au Secrétaire général de continuer à suivre la situation et de réunir dans les meilleurs délais le Comité ad-hoc consultatif restreint prévu en application du dispositif de la Déclaration de Bamako.

⁴. Voir à cet égard, le rapport présenté par M. Bernard Patry, Vice président de l'APF et Président de la section canadienne, ainsi que la recommandation sur la mise en œuvre de la Déclaration de Bamako, adoptés par l'Assemblée parlementaire de la Francophonie lors de sa XXVII^e Session ordinaire, tenue à Québec du 8 au 10 juillet 2001.



M. Boutros BOUTROS-GHALI, a confié, dès octobre 2002, à M. Lansana KOUYATE, ancien secrétaire exécutif de la CEDEAO, en qualité d'envoyé spécial du Secrétaire général de l'OIF, une mission d'information auprès de l'ensemble des parties impliquées, lui demandant de lui faire rapport sur l'évolution de la situation et sur les modalités selon lesquelles la Francophonie pourrait apporter un concours utile aux initiatives en cours. Une correspondance a été adressée en ce sens MM. les présidents Laurent GBAGBO et Gnassingbe EYADEMA, qui ont reçu tour à tour l'envoyé spécial. Un rapport portant analyse et propositions a été déposé par M. KOUYATE, à la veille de la Conférence de Lausanne.

Le Secrétaire général de la Francophonie a par ailleurs donné suite à la résolution de Lausanne en convoquant dès le 17 décembre 2002, à Paris, au siège de l'Agence un comité ad-hoc consultatif restreint sur la Côte d'Ivoire.

Après une large concertation, le comité s'est prononcé sous la forme d'un communiqué :

- dans le domaine des Droits de l'Homme, en faveur d'un soutien aux actions que serait amené à prendre le Haut Commissariat aux Droits de l'Homme, suite à la demande d'enquête indépendante adressée par la France aux Nations Unies.
- dans le domaine de l'action humanitaire et caritative, en faveur d'un soutien aux actions menées ou envisagées, notamment par le P.A.M, le H.C.R. et le CICR
- concernant les efforts de médiation en faveur de la poursuite de la mission de l'envoyé spécial du Secrétaire général de l'OIF, de même qu'en faveur de la facilitation de toute initiative propre à promouvoir l'implication de la société civile et des autorités morales dans l'élaboration de solutions durables de sortie de crise.

Le Secrétaire général a informé, le 20 décembre 2002, les Présidents du Togo et de la Côte d'Ivoire, des conclusions du Comité et a, le même jour, adressé les correspondances pertinentes aux différents partenaires concernés

Enfin, la Francophonie a apporté son soutien à la tenue de la Rencontre des intellectuels africains pour la paix, organisées à l'initiative du professeur Tevoedjre, président du Centre panafricain de prospective sociale (CPPS), à Cotonou, du 20 au 23 décembre 2002, sur la situation en Côte d'Ivoire.

En 2003, dès sa prise en fonction le 1^{er} janvier, M. Abdou Diouf, Secrétaire général de l'OIF, a déployé de nombreuses initiatives pour conforter l'implication de la Francophonie en accompagnement des efforts menés par les parties ivoiriennes et la Communauté internationale en vue d'une sortie de crise durable.

A cet effet, le Secrétaire général a :

- confirmé M. Lansana KOUYATE dans ses fonctions d'envoyé spécial
- répondu favorablement à l'invitation adressée par les autorités françaises d'associer l'Organisation, en qualité d'observateur, en la personne de Mme Christine Desouches, déléguée aux droits de l'homme et à la démocratie et de M. l'Ambassadeur KOUYATE, aux travaux de la Table Ronde des forces politiques ivoiriennes qui s'est déroulée à Marcoussis dans la région parisienne, du 15 au 23 janvier 2003.



- participé personnellement aux travaux du Sommet des Chefs d'Etat sur la Côte d'Ivoire, tenu à Paris, au lendemain de la signature de l'Accord Marcoussis, les 25 et 26 janvier 2003,
- réuni dès le 24 janvier 2003, un groupe de travail sur la Côte d'Ivoire, composé de personnalités, acteurs de la vie politique, de représentants de la société civile et du monde académique, aux travaux duquel ont été également associés l'assemblée parlementaire de la Francophonie et les opérateurs. Ce groupe appelé à constituer une force de réflexion et de proposition en vue de l'identification des domaines et des modalités de contribution de la Francophonie à la mise en œuvre du processus de réconciliation nationale et de consolidation de la paix en Côte d'Ivoire, a recommandé la création de sous-groupes de travail dans les différents secteurs retenus en raison de l'expertise et du savoir-faire francophones : processus de réconciliation, réforme de textes et des institutions, médias, droits de l'homme et culture de la paix, consultations électorales.
- décidé de la création d'un bureau de l'OIF à Abidjan, de nature à faciliter l'action de l'envoyé spécial, désigné par ailleurs comme représentant de l'organisation au sein du comité de suivi des accords de Marcoussis.

Ces informations détaillées concernant le cas de la Côte d'Ivoire et reprises in extenso d'une note réalisée par Mme Dessouches témoignent de l'engagement réel de l'OIF à toutes les étapes de ce processus mais ne signifient pas que l'OIF n'a pas continué de porter son attention aux développements d'autres situations de crise. Ainsi l'OIF a suscité une réunion de concertation en novembre 2002, entre les différentes composantes de la commission technique chargée de l'élaboration des avant-projets des lois organiques, aux Comores. Cette réunion tenue à Paris, au siège de l'AIF, a permis de dégager un consensus sur les principes et les règles essentiels de partage des compétences entre l'Union et les îles autonomes, consensus de nature à conduire à la formalisation d'un accord plus global et à la tenue d'élections.

Comme le rappelait le Secrétaire général de l'OIF, en installant le groupe de travail institué pour examiner le fonctionnement des instances de la Francophonie, il convient de souligner que toutes les initiatives s'inscrivant dans la dynamique de Bamako doivent répondre au souci exprimé par de nombreuses délégations, tant à Beyrouth qu'à Lausanne, de voir agencer et systématiser des mécanismes de gestion des crises de sorte que l'OIF s'appuie de plus en plus sur un dispositif consolidé. Le groupe de travail a retenu parmi ses priorités l'étude des propositions à faire en ce sens.

Enfin, nous pensons que d'autres situations problématiques comme la décision de l'OIF de ne pas observer les élections dans un pays car les conditions de régularité et de transparence ne sont pas réunies, pourraient impliquer une réunion du Comité *ad hoc* consultatif restreint. Il en est de même dans le cas du constat d'une rupture manifeste de l'ordre constitutionnel dans un pays, notamment le non respect des échéances électorales, le non respect des procédures de révision constitutionnelle, l'attribution de pouvoirs non prévus par la constitution, etc



B4. L'inscription à l'ordre du jour des sessions ordinaires du CPF d'un point intitulé pratiques de la démocratie des droits et des libertés dans l'espace francophone

Nous avons regretté que la mesure visant l'inscription à l'ordre du jour des sessions ordinaires du CPF d'un point intitulé pratiques de la démocratie des droits et des libertés dans l'espace francophone ne figure pas à l'ordre du jour de la 43^e session du CPF, le 10 janvier 2002. Soulignons toutefois que la communication de l'APF, présentée par M. Jacques Legendre à cette occasion, a permis d'évoquer la situation politique dans certains pays de l'espace francophone.

Il a fallu attendre le 10 septembre 2002, pour qu'un point intitulé : « *Pratiques de la démocratie, des droits et des libertés dans l'espace francophone : suivi de Bamako* » soit inscrit à l'ordre du jour de la 44^e session du CPF. Il a permis aux représentants personnels de tenir un débat sur le suivi de Bamako et les crises dans plusieurs États membres de la Francophonie.

En outre, le CPF réuni le 14 octobre 2002 à Beyrouth a ajouté à son ordre du jour l'examen de la situation en Côte d'Ivoire, compte tenu de la tentative de coup d'État perpétrée à ce moment là dans ce pays. De même, lors du CPF et de la CMF de Lausanne en décembre 2002, un point sur les situations de crise en Côte d'Ivoire et en Centrafrique a été ajouté sur place à l'ordre du jour.

Il semblerait par conséquent que le CPF ait retenu le principe, défendu par l'APF, d'inscrire systématiquement à l'ordre du jour de chacune de ses missions un projet spécifique sur l'état des pratiques de la démocratie des droits et des libertés dans l'espace francophone.

C. Le Rôle de l'APF dans le mécanisme retenu

C1. Le suivi des recommandations

Soulignons le suivi de la recommandation sur la mise en œuvre de la Déclaration de Bamako, adopté lors de la XXVII^e Session ordinaire de l'APF, tenue à Québec du 8 au 10 juillet 2001

Les deux premières recommandations faites au Secrétaire général de la Francophonie chargé d'assurer la mise en œuvre de la Déclaration de Bamako, se retrouvent dans la note fixant les modalités pratiques de mise en œuvre des procédures du chapitre 5 de la Déclaration de Bamako. Il s'agit du dispositif d'examen des communications et de la mise en place d'un Comité consultatif restreint. Toutefois, dans les faits, comme on l'a vu, le dispositif d'examen des communications n'existe pas encore tandis que le fonctionnement du Comité *ad hoc* consultatif gagnerait sans doute à être mieux défini.



Il y a ensuite quatre recommandations faites aux instances de la Francophonie et à son Secrétaire général. La première recommande que les principes de la Déclaration de Bamako soient considérés avec vigilance lors d'éventuelles demandes d'adhésion à l'OIF. Lors du Sommet de Beyrouth, un nouveau texte concernant les statuts et modalités d'adhésion à la Conférence des chefs d'État et de gouvernement des pays ayant le français en partage a été adopté. Il n'y est nulle part dans ce texte fait explicitement référence aux principes de la Déclaration de Bamako, mais les candidats à l'adhésion doivent démontrer qu'ils « *partagent les valeurs de la Francophonie* » ou qu'ils souscrivent à ses valeurs, « *telles qu'affirmées par sa Charte et par les Déclarations de ses Sommets et Conférences ministérielles (reprise de l'acquis francophone)* ».

La seconde recommande que les commissions mixtes APF-CPF et APF-CMF prévues à l'annexe 2 B de la Charte de la Francophonie, servent de forums de discussion quant à la mise sur pied de mécanismes de concertation et de coordination des actions avec l'APF, en matière de crise de la démocratie ou de violation de droits humains. Cette question mériterait avant tout que nous nous penchions sur les modalités d'application des commissions mixtes : Comment et quand les organiser, à partir de quel ordre du jour ? Devrions-nous privilégier la commission mixte APF-CMF par rapport à la commission APF-CPF ? Par ailleurs, qui de l'APF, du CPF ou de la CMF y participeront ? (En effet, la mise en place de ces commissions serait facilitée si une délégation restreinte de l'APF pouvait rencontrer un noyau de membres du CPF ou de la CMF.)

La troisième recommande que la délégation aux droits de l'Homme et à la démocratie soit dotée de tous les moyens humains, financiers et matériels dont elle aura besoin pour s'acquitter de ses nouvelles fonctions. La programmation 2002-2003 de l'Agence intergouvernementale de la Francophonie votée ce 11 janvier 2002 par la CMF, répond en partie à cette recommandation puisqu'une dotation supplémentaire de 2 287 000 € au titre de l'appui au processus de Bamako a été ajoutée par rapport au biennium 2000-2001. Néanmoins, cette dotation qui concerne la programmation, ne vise apparemment pas à fournir des moyens humains, financiers et matériels à la délégation aux droits de l'Homme et à la démocratie pour assurer les nouvelles tâches de suivi des situations politiques, de rédactions des rapports, d'examen des communications transmises appelant l'attention de la Francophonie sur des situations pouvant constituer des violations des principes de la Déclaration de Bamako, etc.

La quatrième (l'inscription à l'ordre du jour des sessions ordinaires du CPF d'un point intitulé « *pratiques de la démocratie, des droits et des libertés dans l'espace francophone* ») est reprise dans la note du CPF du 24 septembre 2001, et, comme évoqué plus haut est entrée en application.

La recommandation d'une mise en œuvre rigoureuse des procédures et des dispositions de la Déclaration de Bamako, en particulier en son chapitre 5, adressée aux chefs d'États et de gouvernement réuni lors de leur IXe Sommet, de même que celle leur recommandant d'adopter le projet de programme d'action ont, comme nous l'avons vu, été prises en compte dans le texte de la Déclaration de Beyrouth.



Enfin, la dernière, demandant d'allouer les fonds nécessaires au renforcement des programmes de coopération interparlementaire est respectée, par le vote à la CMF, le 11 janvier 2002, de la programmation 2002-2003 qui les a prévus (renforcement de la capacité des parlements, séminaires parlementaires, stages de fonctionnaires d'Assemblée). Celle de dégager les fonds nécessaires à un approfondissement des missions d'observation des élections également.

Il ne faut certes pas s'arrêter là. Lançons des pistes de réflexion.

C2. Des pistes de réflexions

Comme le disait M. Jacques Legendre dans sa communication au CPF le 10 janvier 2002 : « *N'est-ce pas la mission essentielle que s'est assignée notre Assemblée en s'érigeant « gardienne du temple » de la démocratie et de l'État de droit dans l'espace francophone et ce, bien avant la Déclaration de Bamako ? N'est-ce pas plus généralement, la mission qui incombe à l'APF en tant qu'assemblée consultative de la Francophonie ?* »

Comment pouvons nous jouer ce rôle de « *vigie* » de la démocratie

a) Les résolutions :

Les résolutions sur la situation politique dans divers pays de l'espace francophone que l'APF adopte et transmet aux instances de la Francophonie et aux chefs d'État et de gouvernement ont une importance capitale. Elles permettent de formuler une prise de position détaillée de l'APF sur une situation donnée et des propositions d'action concrètes destinées aux chefs d'État et de gouvernement. Ces résolutions sont élaborées et débattues à la suite de l'examen par la commission politique du rapport sur les situations de crise dans l'espace francophone.

Elles sont ensuite soumises à l'Assemblée plénière et adoptées le plus souvent par consensus, ce qui leur confère une force et une légitimité bien réelles.

Dans le cadre de la mobilisation d'un réseau d'observation et d'évaluation permanentes des pratiques de la démocratie, de droits et des libertés, l'APF doit veiller à ce que ses prises de positions, en particulier celles exprimées dans ses résolutions politiques, soient largement diffusées et défendues au sein de cet instrument.

On pourrait également envisager que le rapport sur les situations de crise dans l'espace francophone soit transmis à la délégation aux droits de l'Homme et à la démocratie en vue de l'établissement des rapports périodiques et rapports ad hoc à l'intention du Secrétaire général. Toutefois, cette proposition se heurte à l'heure actuelle au caractère particulier de ce rapport d'information qui sert essentiellement de point de départ aux discussions de la commission, mais qui ne fait l'objet ni d'amendements, ni d'adoption formelle tant en commission qu'en séance plénière. La commission politique pourrait évaluer cette question de la pertinence de diffuser le rapport sur les situations de crise en complément des résolutions qui en découlent.



b) Des critères :

Comme le soulignait M. Mahamane Ousmane, Président de l'Assemblée nationale du Niger et Premier Vice-président de l'APF, devant la première Assemblée internationale des instituts et des réseaux francophones des droits de l'Homme, de la démocratie et de la paix « *l'expérience de l'APF, unique à ce jour en Francophonie, mais encore perfectible, en matière de suspension ou de réintégration de certains de ses membres peut également être profitable à tous dans l'optique de la réflexion engagée sur la mise en œuvre de la Déclaration de Bamako* ».

L'APF a en effet donné l'exemple, en appliquant à certains pays l'article 5.5 de son règlement : « *Au cas où l'ordre constitutionnel d'un État est renversé et que le parlement de cet État, membre de l'Assemblée parlementaire de la Francophonie est dissous ou privé de ses pouvoirs, la section représentant ce parlement est suspendue jusqu'au rétablissement d'un ordre constitutionnel conforme aux principes fondamentaux qui inspirent l'Assemblée* ».

Dans cette perspective, lorsqu'à la suite du renversement de l'ordre constitutionnel d'un État qui a entraîné la dissolution du parlement, un pays se trouve sans aucune institution de nature parlementaire, l'Assemblée parlementaire de la Francophonie prend acte de la dissolution et suspend de fait la section.

Ex. : Comores, depuis juillet 1999 ; Niger de juillet 1999 à juillet 2000 ; Côte d'Ivoire de juillet 2000 à juillet 2001.

De plus, si un organe de transition sans légitimité, souvent nommé dans des conditions contestables par le régime en place sur la base de textes de circonstances, prétend par la suite exercer les pouvoirs d'un parlement, cet organe ne peut revendiquer une appartenance à l'APF.

Ex. : Congo (Brazzaville), depuis juillet 1998 ; Congo (Kinshasa) depuis juillet 1998 ; Rwanda depuis juillet 1998.

L'effet de la suspension prive les parlements des pays en cause de la participation aux réunions de l'Assemblée et de l'accès aux programmes de coopération interparlementaire. La décision de suspension est toutefois assortie d'un droit de retour des parlements au sein de l'APF le jour où des élections législatives libres et régulières auront été organisées, sous contrôle international. Il ne s'agit donc pas d'une exclusion mais bien d'une suspension temporaire, souhaitée la plus brève possible.

Les critères de suspension du règlement sont clairs, évidents pour un parlement, et faciles à appliquer. Dans tous les cas cités, le renversement de l'ordre constitutionnel a résulté d'une rupture ou d'un coup d'arrêt de la démocratie, consécutifs notamment à un coup d'État militaire ou à un coup de force. Pourrait-on concevoir un renversement de l'ordre constitutionnel par des moyens non-démocratiques autres qu'un coup d'État militaire ou un coup de force ? Pourrions-nous aller plus loin dans notre réflexion et envisager d'autres motifs de suspension que le seul coup d'État ?

De même, concernant la levée de la suspension, on pourrait imaginer des étapes, comme par exemple, l'envoi sur place d'une mission d'information par l'APF pour faire le point sur la situation politique, avant de lever la suspension. On pourrait également décider de mettre la section sous surveillance durant une période probatoire après la levée de sa suspension.



c) *D'autres mesures...*

Par ailleurs, l'APF pourrait-elle signifier, par d'autres mesures que la suspension, sa désapprobation face à certains parlements de pays où la situation de la démocratie semble incertaine ou en crise ?

Pour le moment, notre Assemblée a choisi « *de mettre sous surveillance* » la section haïtienne, jugeant que les conditions minimales de transparence, de liberté et de fiabilité n'avaient pas été remplies lors des élections législatives de mai 2000. Cette mise sous surveillance s'est traduite dans les faits :

- par l'inscription systématique d'un point à l'ordre du jour sur la situation en Haïti lors des réunions du Bureau afin de faire le point sur l'évolution de la crise politique dans le pays ;
- l'absence de convocation et d'invitation du Parlement haïtien aux réunions de l'APF ;
- l'interdiction pour la section d'avoir accès aux programmes de coopération interparlementaire de l'Assemblée et d'envoyer des jeunes participants au Parlement francophone des jeunes.

Si l'APF souhaite approfondir davantage cette voie et recourir de nouveau, si nécessaire, à la « *mise sous surveillance* » d'un parlement, il lui faudrait d'abord définir une grille de lecture adaptée spécifiquement au monde parlementaire, lui permettant d'être en mesure de pouvoir évaluer l'indépendance, le bon fonctionnement et l'étendue exacte des pouvoirs d'un parlement.

Se référant au cas d'Haïti, un des premiers principes appelé à être observé pourrait être l'exigence que les parlements regroupés au sein de l'APF soient constitués à la suite d'élections libres, fiables et transparentes, tenues à intervalles réguliers, et permettant l'expression de la volonté populaire. Ce principe pourrait en outre être détaillé sur la base des principes fondamentaux concernant les élections inscrits au chapitre 2.3 et 2.4 de la Déclaration de Bamako. De plus, l'annexe de la note fixant les modalités pratiques de mise en œuvre des procédures du chapitre 5 de la Déclaration de Bamako attache à ces principes des paramètres bien précis.⁵

⁵. « *Principes : tenue, à intervalles réguliers, d'élections libres, fiables et transparentes, fondées sur le respect et l'exercice, sans aucun empêchement ni aucune discrimination, du droit à la liberté et à l'intégrité physique de tout électeur et de tout candidat, du droit à la communication, de la liberté de réunions et de manifestations, et de la liberté d'associations (chapitre 2.3). La démocratie est incompatible avec toute modification substantielle du régime électoral introduite de façon arbitraire ou subreptice (chapitre 2.4).*

Paramètres : efficacité et crédibilité de l'ensemble des acteurs et des structures impliqués dans le processus électoral, depuis les opérations préparatoires et la campagne électorale jusqu'à la proclamation des résultats y inclus le contentieux ; pleine participation des citoyens aux scrutins et traitement égal des candidats ; participation de l'ensemble des partis légalement constitués ; soumission aux résultats d'élections libres, fiables et transparentes (chapitre 4.B.). »



L'observation rigoureuse et le respect de ce principe par l'APF pourraient l'amener, notamment sur la base de rapports de mission d'observation qui concluraient à des défaillances ou à des fraudes graves ayant entaché un processus électoral, à analyser la situation donnée et à tirer les conséquences qui s'imposent pour le parlement issu de ces élections contestables (suspension, mise sous surveillance⁶). De même, toute décision prise par l'OIF de ne pas participer à l'observation des élections législatives dans un pays car on aura jugé que les conditions minimales de transparence et de fiabilité du scrutin n'étaient pas remplies, pourrait également avoir des répercussions sur la place au sein de l'APF du parlement issu de ces élections contestables. Il serait donc important que l'examen des cas de ces sections fasse l'objet d'une inscription obligatoire devant la commission politique de l'APF, puis de son Bureau.

L'APF doit non seulement s'intéresser aux élections qui constituent la pierre angulaire de la démocratie mais également à l'ensemble des conditions de démocratisation, et en particulier à celles qui touchent de près à l'univers parlementaire.

Ainsi, un autre principe pourrait être la séparation effective des pouvoirs, en particulier, le respect par les pouvoirs exécutif et judiciaire des prérogatives du parlement qui sont inscrites dans la constitution ainsi que le respect des droits des parlementaires.

Ce principe pourrait se voir décliné à travers les paramètres tels que :

- le respect des prérogatives du parlement inscrites dans la constitution,
- le respect du règlement intérieur de l'institution,
- l'exercice du pouvoir législatif ; droit d'initiative et d'amendement en matière d'élaboration de la loi,
- la réalité des pouvoirs de contrôle de l'action du gouvernement,
- l'autonomie financière et administrative,
- le respect des droits des parlementaires,
- le respect des droits et devoirs de la majorité et de l'opposition, en particulier le respect des droits de l'opposition, même si le fait majoritaire est une réalité dans les démocraties modernes.

⁶. La section mise sous surveillance pourrait alors se voir appliquer certaines des mesures suivantes :

- refus de tenir une réunion de l'APF dans son pays ;
- interdiction de présenter des candidats à sa représentation aux fonctions électives de l'APF ;
- interdiction de présenter des propositions dans l'Ordre de la Pléiade ;
- exclusion des programmes de coopération interparlementaire de l'APF ou la suspension du bénéfice desdits programmes en cours ;
- interdiction d'envoyer des jeunes participants au Parlement francophone des jeunes ;
- obligation de quitter tout poste électif occupé au sein de l'Assemblée.



En cas de non-respect de ces principes, l'APF devrait de plus évaluer si les manquements sont le fait de l'institution parlementaire et de ses dirigeants ou si le parlement est en fait la victime ou l'otage d'un pouvoir exécutif qui l'empêche de fonctionner en toute indépendance, ou plus grave, qui viole les droits du parlement inscrit dans la constitution. Dans le premier cas, l'APF pourrait décider de rappeler à l'ordre et mettre sous surveillance le parlement fautif ; dans le deuxième cas, elle pourrait entre autres plaider auprès du Secrétaire général et des instances de l'OIF en faveur de l'appui et du soutien du parlement dont les droits sont bafoués, de même qu'en faveur d'une action énergique envers l'État ou le gouvernement agissant de la sorte envers son institution parlementaire.





ANNEXES

CONSEIL PERMANENT DE LA FRANCOPHONIE

(42^{ème} Session)

Organe du Sommet

Paris, le 24 septembre 2001

Note fixant les modalités pratiques de mise en œuvre des procédures du chapitre 5 de la Déclaration de Bamako

Par sa décision CPF-3912001/D488, le Conseil permanent de la Francophonie, réuni à Ndjaména le 6 février 2001, a confirmé « toute l'importance de se déterminer avec souplesse et pragmatisme, dans un esprit de solidarité et de consensus, pour arrêter, en vue du Sommet de Beyrouth, les modalités pratiques de mise en œuvre du chapitre 5 de la Déclaration de Bamako ». Il a donné « mandat au Secrétaire général d'élaborer un projet de texte qui fera l'objet d'une réunion spécifique des Représentants personnels, appelée à déposer ses conclusions avant la fin du premier semestre ». Il a précisé que « ce texte devrait répondre aux orientations et aux préoccupations exprimées, concernant les différents niveaux d'intervention prévus par le chapitre 5 de la Déclaration, ainsi que les procédures de traitement et de consultation pertinentes ».

Pour donner suite à ce mandat, et en se fondant notamment sur les réponses reçues à la lettre qu'il avait adressée, en date respectivement des 18 et 19 janvier, aux Ministres participant à la CMF et aux Représentants personnels, au sujet du suivi de Bamako, et sur les positions exprimées par les Etats et gouvernements lors des instances de Ndjaména, le Secrétaire général a présenté un projet de texte qui a été examiné par le Conseil permanent de la Francophonie à sa 40^{ème} session, le 26 avril 2001.

Après avoir procédé à un examen attentif et approfondi de la note de proposition qui lui était ainsi communiquée, le CPF a approuvé ce texte, compte tenu des précisions apportées par le Secrétaire général dans sa synthèse des débats, et en y incluant, au terme des interventions, des amendements qui ont été intégrés dans la présente note.

A - Les procédures retenues au chapitre 5 de la Déclaration de Bamako pour le suivi des pratiques de la démocratie, des droits et des libertés dans l'espace francophone doivent être appréhendées comme un dispositif global, qui constitue, par ailleurs, l'un des volets de la Déclaration, ce qui induit une interprétation nécessairement fondée à la fois sur l'esprit et les dispositions de la Déclaration dans son ensemble.

A ce titre, peuvent être, en particulier, retenus comme principes généraux devant guider l'application du chapitre 5, les éléments suivants, caractérisant l'approche francophone :

- Francophonie et démocratie étant indissociables, la Francophonie fait de l'engagement démocratique une priorité qui doit se traduire par des propositions et réalisations concrètes ;



- Pour la Francophonie, il n'y a pas de mode d'organisation unique de la démocratie et, dans le respect des principes universels, les formes d'expression de la démocratie doivent s'inscrire dans les réalités et spécificités historiques, culturelles et sociales de chaque peuple ;
- Pour la Francophonie, la démocratie et le développement sont indissociables : ce sont là les facteurs d'une paix durable ;
- Pour la Francophonie, la démocratie se juge avant tout à l'aune du respect scrupuleux et de la pleine jouissance de tous les droits, civils et politiques, économiques, sociaux et culturels, assortis de mécanismes de garantie.

En outre, conformément à la volonté exprimée au Sommet de Moncton par les chefs d'État et de gouvernement, le Symposium de Bamako et son suivi doivent permettre :

- d'approfondir la concertation et la coopération en faveur de l'Etat de droit et de la culture démocratique,
- d'engager ainsi une étape nouvelle dans le dialogue des Etats et gouvernements des pays ayant le français en partage, pour mieux faire ressortir les axes principaux tant de leur expérience récente que de leur spécificité,
- de fonder l'action de la Francophonie pour la consolidation de la démocratie sur une coopération internationale qui s'inspire des pratiques et des expériences positives de chaque Etat et Gouvernement membre.

B - Les modalités adoptées visent aussi à répondre aux objectifs suivants :

- Etre conformes aux engagements pris par les Etats et gouvernements au titre de la Déclaration de Bamako, que le projet de Programme d'action reprend et traduit en perspectives d'actions concrètes de coopération :
 - pour la consolidation de l'Etat de droit
 - pour la tenue d'élections libres, fiables et transparentes
 - pour une vie politique apaisée
 - pour la promotion d'une culture démocratique intériorisée et le plein respect des droits de l'Homme,
- Respecter scrupuleusement les compétences des instances de la Francophonie et du CPF en particulier - telle qu'elles sont définies par la Charte de la Francophonie et, pour le domaine considéré, par le texte du chapitre 5 de la Déclaration de Bamako,
- Susciter une dynamique globale de mise en œuvre de l'ensemble des dispositions du chapitre 5 de la Déclaration, qui consistent en l'établissement, d'une part, d'un système d'évaluation continue et permanente des pratiques, à des fins de prévention et d'assistance (chapitre 5, article 19) et, d'autre part, d'un mécanisme de réaction face à des situations de crise (chapitre 5, articles 2 et 3),
- Constituer un ensemble opérationnel cohérent et pragmatique, par lequel les Etats et gouvernements, ayant adopté, avec la Déclaration de Bamako, un texte normatif sur la démocratie, poursuivent l'approfondissement de leur concertation et de leur coopération autour de l'Etat de droit et de la culture démocratique.

C - Le mécanisme retenu s'articule comme suit :



1. La collecte d'informations et la concertation, en associant l'ensemble des acteurs du processus de Bamako, en vue de l'observation et de l'évaluation permanente des pratiques de la démocratie, des droits et des libertés dans l'espace francophone,
2. L'élaboration de rapports périodiques et de rapports *ad hoc* à l'intention du Secrétaire général,
3. La mise en place d'un Comité consultatif restreint,
4. L'inscription à l'ordre du jour des sessions ordinaires du CPF d'un point intitulé « pratiques de la démocratie, des droits et des libertés dans l'espace francophone ».

1 – Instruments de l'observation et de l'évaluation

1.1. La Déclaration de Bamako, en son chapitre 5, article 1, prévoit que : « le Secrétaire général se tient informé en permanence de la situation de la démocratie, des droits et des libertés dans l'espace francophone ». Elle précise qu'il s'appuie, à cette fin, « notamment sur la Délégation aux droits de l'Homme et à la démocratie, chargée de l'observation du respect de la démocratie et des droits de l'Homme dans les pays membres de la Francophonie ».

Le Secrétaire général dispose également des informations transmises par les Représentations permanentes de l'OIF auprès des Organisations internationales et régionales (New York, Genève, Bruxelles et Addis-Abeba), de même que par l'APF et les Opérateurs, qui en adressent une copie à la Délégation aux droits de l'Homme et à la démocratie.

Pour la réalisation de l'observation et de l'évaluation permanentes, la Délégation aux droits de l'Homme et à la démocratie développe un **réseau d'information et de concertation** devant lui permettre de procéder à la collecte des données disponibles et à leur traitement adéquat.

Elle dispose des informations transmises par les Etats et gouvernements au titre de la mise en œuvre des engagements pris à Bamako. A cet égard, l'intérêt de l'élaboration de rapports périodiques nationaux, sur la base d'un questionnaire, est reconnu.

La Délégation dispose également des informations recueillies dans le cadre du partenariat avec :

- les réseaux institutionnels francophones œuvrant dans les domaines de la démocratie, de l'Etat de droit et des droits de l'Homme,
- les structures locales ou régionales spécialisées (Observatoires, Instituts et Centres d'analyse), dont la DDHD poursuit la mise en réseau,
- des experts indépendants, personnalités du monde académique et acteurs de la vie démocratique impliqués dans le processus de préparation et de déroulement du Symposium,



- les Organisations internationales gouvernementales, au niveau global ou régional, œuvrant dans des domaines similaires,
- les Organisations internationales non gouvernementales œuvrant dans ces domaines, avec lesquelles il est prévu, par ailleurs de renforcer, un mécanisme de concertation et de dialogue.

Pour ces tâches d'intégration des informations et de liaison avec les différents partenaires, la Délégation s'appuie sur le Système d'Informations, Juridiques, Institutionnelles et Politiques (SIJIP), mis régulièrement à jour sur le site Internet de l'Agence.

1.2. Compte tenu de l'ensemble des informations et des analyses recueillies, dont il convient de s'assurer en tout temps de la fiabilité de leur source et de leur contenu, l'évaluation permanente des pratiques des Etats et gouvernements en matière de démocratie, des droits et des libertés, s'effectue à la lecture de la grille des principes constitutifs énoncés dans le chapitre 2 de la Déclaration, assortis de paramètres de mise en œuvre sur lesquels se fondent les engagements pris par les Etats au chapitre 4 (voir liste de ces principes et de ces paramètres en annexe 1).

Cette grille a un caractère évolutif et indicatif. Elle est appelée à être affinée, en particulier dans le cadre des concertations engagées avec les Organisations internationales et régionales partenaires, et peut également constituer la trame sur laquelle se fondent d'autres catégories d'interventions de la Francophonie : missions d'identification des besoins, missions d'observation des élections, etc...

2 – Rapports périodiques et rapports *ad hoc* à l'intention du Secrétaire général

2.1. En fonction de ces données, la Délégation établit à l'intention du Secrétaire général des rapports périodiques sur l'état des pratiques de la démocratie, des droits et des libertés dans l'espace francophone.

Selon les termes mêmes de la Déclaration (chapitre 5, article 1), cette évaluation doit conduire :

- à définir les mesures les plus appropriées en matière d'appui à l'enracinement de la démocratie, des droits et des libertés ;
- à apporter aux Etats et gouvernements qui le souhaitent l'assistance nécessaire en ces domaines ;
- à contribuer à la mise en place d'un système d'alerte précoce.

Ainsi les rapports élaborés pour l'information du Secrétaire général par la DDHD permettront en particulier :

- de présenter les tendances constatées en matière de pratiques de la démocratie, des droits et des libertés dans l'espace francophone,
- d'appeler l'attention sur les mesures qui sembleraient appropriées en matière d'appui à l'enracinement de la démocratie, des droits et libertés, en valorisant les pratiques positives, dont l'identification doit se poursuivre,



- de signaler les dangers que pourrait constituer, eu égard aux objectifs recherchés, l'existence ou la persistance d'actes ou de comportements contraires aux principes et paramètres consensuellement définis,
- de souligner, à cet égard, le cas échéant, l'opportunité de l'établissement d'un dialogue avec certains Etats ou gouvernement, à des fins de prévention ou d'assistance, cette dernière pouvant se traduire par des programmes spécifiques à l'intention des Etats et gouvernements qui le souhaitent, afin de surmonter les éventuelles difficultés constatées,
- de formuler des propositions en vue de l'adaptation régulière des axes stratégiques de la coopération multilatérale dans le domaine de la démocratie, de l'Etat de droit et des droits de l'Homme, permettant au Secrétaire général dans le cadre du Conseil de Coopération qu'il préside, d'en saisir les Opérateurs.

Sur la base de ces rapports, le Secrétaire général prend les initiatives qu'il juge appropriées.

2.2. En outre, chaque fois que nécessaire, la Délégation établit également, pour le compte du Secrétaire général, des synthèses *ad hoc* sur des situations de crise ou de violations graves des droits de l'Homme, ainsi que sur des situations de rupture de la démocratie ou de violations massives des droits de l'Homme, nécessitant la mise en œuvre des procédures prévues au titre des articles 2 et 3 du chapitre 5 de la Déclaration de Bamako. Dans ce cadre elle est aussi chargée, par le Secrétaire général, de l'examen des communications transmises, le cas échéant, par les Etats et gouvernements, les organismes gouvernementaux et les OING reconnues au plan international et, en particulier, reconnues par la Francophonie appelant l'attention de la Francophonie sur des situations pouvant constituer des violations des principes fondamentaux réaffirmés et des engagements pris au titre de la Déclaration de Bamako.

Le Secrétaire général accuse réception de ces communications. La Délégation en apprécie la recevabilité eu égard aux termes mêmes de la Déclaration (crise de la démocratie ou violations graves des droits de l'Homme ; rupture de la démocratie ou violations massives des droits de l'Homme), en tenant le plus grand compte des mesures déjà engagées par les autres Organisations internationales ou par des organismes nationaux ou régionaux. Elle établit un dossier à l'intention du Secrétaire général.

Lorsqu'il juge qu'une communication est recevable, le Secrétaire général informe les autorités du pays concerné et sollicite leur réaction. Au vu du dossier et des informations recueillies, le Secrétaire général se prononce sur les actions spécifiques que l'OIF peut envisager avec le souci d'apporter une valeur ajoutée par rapport à l'action d'autres intervenants.

3 – Comité *ad hoc* consultatif restreint

Le Secrétaire général peut disposer d'un Comité *ad hoc* consultatif restreint, composé de représentants personnels et/ou d'ambassadeurs présents à Paris et pouvant être réuni à très bref délai dans des situations d'urgence, afin de compléter la concertation entre le Président de la CMF et le Président du CPF. Compte tenu des expériences qui seront faites, cette formule est susceptible d'évoluer et d'être améliorée.

La composition du Comité restreint peut varier selon les cas, le Secrétaire général



étant habilité à composer le groupe *ad hoc* en fonction de la situation pour laquelle il souhaite le réunir.

Cet organe consultatif remplit notamment les fonctions suivantes :

- avis consultatif pour le Secrétaire général, face aux dangers que pourrait constituer la persistance d'actes ou de comportements contraires aux principes et paramètres définis dans la Déclaration de Bamako, sur les mesures les plus appropriées à mettre en œuvre à titre préventif (article 1 du chapitre 5 de la Déclaration) et, face à une crise de la démocratie ou en cas de violations graves des droits de l'Homme, sur les initiatives à proposer aux instances pour contribuer au règlement de ces situations de crises et sur les mesures spécifiques à proposer par le Secrétaire général (article 2 du chapitre 5 de la Déclaration) ;
- participation à la prise de décision éventuelle de convoquer le CPF en session extraordinaire pour l'examen des cas de rupture de la démocratie ou de violations massives des droits de l'Homme et accompagnement des mesures adoptées dans un tel cas conformément aux dispositions de l'article 3 du chapitre 5 de la Déclaration;
- sur délégation éventuelle du CPF, suivi du processus de retour à l'ordre constitutionnel et examen des mesures d'accompagnement de ce processus par la Francophonie (article 3 du chapitre 5 de la Déclaration).

4 – Inscription à l'ordre du jour des sessions ordinaires du CPF d'un point intitulé « pratiques de la démocratie, des droits et des libertés dans l'espace francophone »

Compte tenu des compétences qui sont les siennes selon la Charte de la Francophonie, et des fonctions qui lui sont dévolues dans le cadre des procédures définies au chapitre 5 de la Déclaration de Bamako, lorsque le CPF inscrit à l'ordre du jour de ses sessions ordinaires un point intitulé « pratiques de la démocratie, des droits et des libertés dans l'espace francophone », ce point de l'ordre du jour est l'occasion pour lui (pouvant siéger à huis clos) :

- de se saisir des cas de crises de la démocratie ou de violations graves des droits de l'Homme, selon l'article 2 du chapitre 5 de la Déclaration, et de prendre les mesures de prévention de l'aggravation ou de règlement de la crise ou des violations, y compris l'envoi, sur proposition du Secrétaire général, de missions de facilitation ou d'observateurs judiciaires ;
- d'assurer, le cas échéant, comme suite à une session extraordinaire qu'il aurait tenue en cas de rupture de la démocratie ou de violations massives des droits de l'Homme, le suivi des mesures prises, y compris l'envoi de missions d'informations et de contacts, l'examen des rapports de ces missions et des commentaires des autorités nationales, l'adoption de mesures de pression et de mesures d'accompagnement des processus de retour au fonctionnement régulier des institutions ;



- de garantir, par la tenue d'un débat de fond, la poursuite du dialogue entre les Etats et gouvernements sur l'approfondissement de la démocratie et le respect des libertés au sein de l'espace francophone, dans le prolongement de l'étape importante représentée par l'adoption de la Déclaration lors du Symposium de Bamako.

En conséquence, la mise en place de ce dispositif doit s'accompagner des moyens nécessaires à la réalisation de tels objectifs, moyens à la fois humains, financiers et matériels.

S'il n'est pas encore possible de présenter une description précise de l'ensemble de ces moyens, et sous réserve de l'accord des Instances compétentes de la Francophonie, il reviendra au prochain Sommet à Beyrouth de doter l'OIF – dans le cadre de la DDHD – d'un instrument adapté avec toute l'ampleur requise à l'accomplissement de cette ambition.



ANNEXE

PRINCIPES CONSTITUTIFS ET PARAMETRES (Premiers éléments pour une grille d'observation et d'évaluation)

1. L'Etat de droit

1.1. : *Principes* : (soumission de l'ensemble des Institutions à la loi, séparation des pouvoirs, libre exercice des droits de l'Homme et des libertés fondamentales, égalité devant la loi des citoyens, femmes et hommes), chapitre 2.2.

1.2. : *Paramètres* : existence d'Institutions, classiques ou nouvelles, efficaces et indépendantes, au niveau national, mais aussi, dans le cadre de l'intégration et de la coopération régionale, fonctionnant selon le principe de la transparence, ce qui implique l'existence et l'efficacité de mécanismes et de structures impartiales de contrôle, à tous les niveaux, chapitre 4.A.

2. Les élections

2.1. : *Principes* : tenue, à intervalles réguliers, d'élections libres, fiables et transparentes, fondées sur le respect et l'exercice, sans aucun empêchement ni aucune discrimination, du droit à la liberté et à l'intégrité physique de tout électeur et de tout candidat, du droit à la liberté d'opinion et d'expression, notamment par voie de presse et autre moyen de communication, de la liberté de réunions et de manifestations, et de la liberté d'associations (chapitre 2.3.). La démocratie est incompatible avec toute modification substantielle du régime électoral introduite de façon arbitraire ou subreptice (chapitre 2.4.).

2.2. : *Paramètres* : efficacité et crédibilité de l'ensemble des acteurs et des structures impliqués dans le processus électoral, depuis les opérations préparatoires et la campagne électorale jusqu'à la proclamation des résultats y inclus le contentieux; pleine participation des citoyens aux scrutins et traitement égal des candidats; participation de l'ensemble des partis légalement constitués; soumission aux résultats d'élections libres, fiables et transparentes (chapitre 4.B.).

3. La vie politique

3.1. : *Principes* : existence de partis politiques égaux en droit, libres de s'organiser et de s'exprimer; pratique du dialogue à tous les niveaux aussi bien entre les citoyens, entre les partenaires sociaux, entre les partis politiques, qu'entre l'Etat et la Société civile; participation des citoyens à la vie politique sur laquelle ils doivent pouvoir détenir un pouvoir de contrôle (chapitre 2, 5 et 6).



3.2. : *Paramètres* : consensus présidant à l'adoption des textes fondamentaux qui doivent être régulièrement évalués et éventuellement adaptés; participation de tous les partis politiques, tant de l'Opposition que de la majorité, à la vie politique nationale, régionale et locale; mise en place d'une démocratie locale; existence de mécanismes et dispositifs appropriés pour prévenir et le cas échéant régler de manière pacifique les contentieux et les tensions entre groupes politiques et sociaux; faciliter l'implication constante de la Société civile; respect effectif de la liberté de la presse et de l'accès équitable des différentes forces politiques aux médias publics et privés (chapitre 4.C.).

4. Culture démocratique et droits de l'Homme

4.1. : *Principes* : la démocratie, système de valeurs universelles, est fondée sur la reconnaissance du caractère inaliénable de la dignité et de l'égalité de tous les êtres humains; chacun a le droit d'influer sur la vie sociale, professionnelle et politique et de bénéficier du droit au développement; la démocratie, pour les citoyens – y compris, parmi eux, les plus pauvres et les plus défavorisés – se juge, avant, à l'aune du respect scrupuleux et de la pleine jouissance de tous leurs droits, civils et politiques, économiques, sociaux et culturels, assortis de mécanismes de garanties ;

4.2. : *Paramètres* : mise en place de programmes de sensibilisation, par l'éducation et la formation, des responsables publics, de l'ensemble des acteurs de la vie politique et de tous les citoyens, aux exigences éthiques de la démocratie et des droits de l'Homme, ainsi qu'à la tolérance; développement d'initiatives publiques et privées pour une mobilisation globale en faveur de la démocratie et des droits de l'Homme; ratification des principaux instruments internationaux et régionaux et application effective de ces derniers; développement de la lutte contre l'impunité; généralisation et renforcement des capacités des structures nationales chargées de la promotion et de la protection des droits de l'Homme, ainsi que des défenseurs des droits de l'Homme; existence de mécanismes de garantie des droits des membres des groupes minoritaires; existences de mesures propres à préserver la dignité et les droits des personnes immigrées (chapitre 4.D.).



