



ASSEMBLÉE PARLEMENTAIRE
DE LA FRANCOPHONIE

XXXIV^e SESSION
Québec, 4 au 7 juillet 2008

DOCUMENT N° 8

* * *

Commission politique

RAPPORT

établi en application de l'article 12.7 du règlement et présenté à la Commission

par

M. Maurice BODSON
(Belgique/Communauté française/Wallonie-Bruxelles)

Rapporteur

sur

Le suivi de l'application de la Déclaration de Bamako

TABLE DES MATIERES

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION	7
PARTIE I : LE SUIVI DE L'APPLICATION DE LA DECLARATION DE BAMAKO	9
A. Mise en contexte	9
I. L'Observatoire des pratiques de la démocratie, des droits et des libertés	9
II. Le mécanisme d'alerte précoce	11
III. Les réunions de Cotonou, de Bamako +5 et de Saint-Boniface	13
B. Derniers développements	14
IV. La création de l'Association francophone des autorités de protection des données personnelles	14
V. La collaboration entre l'OIF et le Haut Commissariat des Nations Unies aux droits de l'Homme	15
VI. La IV ^{ème} Conférence des ministres francophones de la Justice (Paris, 13-14 février 2008)	17
VII. La réunion conjointe OIF-ONU sur les partenariats en matière d'alerte précoce et de prévention des conflits qui s'est tenue à Paris, les 21 et 22 avril 2008	18
C. Contribution et propositions	20
PARTIE II : LE FONCTIONNEMENT DES PARLEMENTS	23
A. Analyse comparative des réponses obtenues au questionnaire	23
I. Le régime financier et administratif des parlements	23
II. Les prérogatives du Parlement	24
III. La transparence, la formation et l'information	24
B. Contribution et propositions	25
PARTIE III : LES MISSIONS FRANCOPHONES D'OBSERVATION DES ELECTIONS	29
A. Mise en contexte	29
B. Derniers développements	30
CONCLUSION	33

Annexes

- ❖ La Déclaration de Bamako – adoptée à Bamako le 3 novembre 2000 lors du *Symposium international sur le bilan des pratiques de la démocratie, des droits et des libertés dans l'espace francophone*.
- ❖ Note fixant les modalités pratiques de mise en œuvre des procédures du chapitre V de la Déclaration de Bamako – Document adopté par le Conseil permanent de la Francophonie en sa 42^{ème} session, à Paris, le 24 septembre 2004.
- ❖ La Déclaration de Paris adoptée lors de la IV^{ème} Conférence des ministres francophones de la Justice (Paris, 13-14 février 2008).
- ❖ Feuille de route de l'accord de coopération entre le Haut Commissariat des Nations Unies aux droits de l'Homme (HCDH) et l'Organisation internationale de la Francophonie (OIF).
- ❖ Les statuts de l'Association francophone des autorités de protection des données personnelles.
- ❖ La Déclaration de Montréal sur la protection des données personnelles.

INTRODUCTION

Les ministres et chefs de délégation des Etats et gouvernements des pays ayant le français en partage, réunis le 3 novembre 2000 à Bamako, à l'occasion du Symposium international sur le bilan des pratiques de la démocratie, des droits et des libertés dans l'espace francophone, avaient alors adopté une importante déclaration qui constituait une avancée dans l'histoire de la Francophonie.

Ils avaient déclaré lors du Sommet de Beyrouth, en octobre 2002, qu'ils étaient désormais déterminés à mettre en œuvre cette Déclaration de Bamako et à traduire cet engagement démocratique par des actions de coopération de la Francophonie s'inspirant des pratiques et des expériences positives de chaque Etat et de gouvernement membres.

L'Assemblée parlementaire de la Francophonie, réunie à Québec en juillet 2001, avait adopté une recommandation dans laquelle elle considérait que la crédibilité de la démarche politique de la Francophonie et de son image sur la scène internationale dépendait de la mise en œuvre rigoureuse des procédures et dispositions de la Déclaration de Bamako, en particulier de son chapitre V. Elle avait alors décidé qu'un rapport statutaire de la Commission politique serait consacré au suivi de l'application de la Déclaration de Bamako.

Ce rapport se subdivise en trois parties. La première partie porte sur un rappel des principes de base du fonctionnement de l'Observatoire des pratiques de la démocratie, des droits et des libertés dans l'espace francophone, de la mise en place d'un système d'alerte précoce, des réunions de Cotonou, de Bamako +5 et de la conférence ministérielle de Saint-Boniface.

Elle explicite ensuite quelques événements importants qui se sont déroulés depuis juillet 2007, à savoir, la création de l'Association francophone des autorités de protection des données personnelles en septembre 2007, la signature d'un accord de coopération entre l'Organisation internationale de la Francophonie et le Haut Commissariat des Nations Unies aux droits de l'Homme en septembre 2007, la réunion de la IV^{ème} Conférence des ministres francophones de la Justice, les 13 et 14 février 2008 à Paris, et la réunion conjointe OIF-ONU sur les partenariats en matière d'alerte précoce et de prévention des conflits, les 21 et 22 avril 2008 à Paris. Des précisions sont également apportées sur la contribution de l'APF et quelques propositions y sont formulées.

La deuxième partie porte sur l'analyse comparative des réponses obtenues au questionnaire exhaustif sur le pouvoir législatif élaboré en collaboration avec la Délégation à la paix, à la démocratie et aux droits de l'Homme (DDHDP) et qui avait été transmis à l'ensemble des sections de l'APF, à l'exception des sections suspendues. 38 sections ont renvoyé leur questionnaire. Pour mémoire, celui-ci a été divisé en quatre parties. La première comporte des questions relatives à l'indépendance de l'institution parlementaire. La seconde partie pose une série de questions sur les prérogatives du parlement. Quelques questions relatives à la transparence puis à la formation et l'information constituent les deux dernières parties. Cette analyse comparative a été soumise à l'observation de l'ensemble des sections.

Enfin, la troisième partie porte sur les missions francophones d'observation des élections.

PARTIE I – LE SUIVI DE L'APPLICATION DE LA DECLARATION DE BAMAKO

A. Mise en contexte

I. L'Observatoire des pratiques de la démocratie, des droits et des libertés

Le processus d'observation et d'évaluation permanente des pratiques de la démocratie, des droits et des libertés constitue une des conditions indispensables à la mise en œuvre de la Déclaration de Bamako. Il a été mis en place en 2004. Il repose avant tout sur la collecte d'informations fiables émanant de chacune des parties concernées de l'espace francophone, à savoir, les représentations permanentes de l'OIF auprès des organisations internationales et régionales (New York, Genève, Bruxelles et Addis-Abeba), l'Assemblée parlementaire de la Francophonie (APF), les opérateurs (l'Association internationale des maires francophones (AIMF), l'Agence universitaire de la Francophonie (AUF), l'Université Senghor), ainsi que l'ensemble des acteurs associés au processus de Bamako, réunis au sein d'un **réseau d'information et de concertation** développé par la Délégation aux droits de l'Homme, à la démocratie et à la paix (DDHDP).

Concernant le **réseau d'information et de concertation**, la DDHDP dispose des informations transmises par les Etats et gouvernements, de celles recueillies dans le cadre du partenariat avec les réseaux institutionnels francophones oeuvrant dans les domaines de la démocratie, de l'Etat 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 et non gouvernementales oeuvrant dans des domaines similaires.

Plusieurs réunions ont été organisées en 2002, 2003 et 2004 par la DDHDP en vue d'informer et de mobiliser les personnalités et les partenaires appelés à participer au réseau d'information et de concertation.

Notre assemblée a été invitée par la DDHDP aux différentes réunions des réseaux institutionnels francophones.

Les techniques par lesquelles les partenaires sont appelés à contribuer au système d'information sont variées. Le recours aux questionnaires établis, en étroite concertation avec la Délégation à la paix, à la démocratie et aux droits de l'Homme (DDHDP), par les différents réseaux à l'intention de leurs membres semble particulièrement efficace pour obtenir une image précise de la réalité des institutions francophones et, en conséquence, du respect des engagements pris à Bamako. La Conférence internationale des barreaux de tradition juridique commune (CIB) et l'APF, notamment, se sont engagés dans ce processus.

De même les OING partenaires développent-elles, avec le soutien de la Francophonie, au sein d'observatoires, les paramètres et indicateurs susceptibles de rendre compte de l'état des libertés et des droits dans l'espace francophone. C'est le cas de l'Observatoire des défenseurs des droits de l'Homme (FIDH), de l'Observatoire des droits culturels (Université de Fribourg), de

l'Observatoire des droits économiques et sociaux (CSFEF) du réseau « presse et démocratie », sous l'égide de Reporters sans Frontières.

En 2005 et 2006, la DDHDP a poursuivi l'aménagement du système d'information destiné à asseoir cette fonction d'observation et d'évaluation permanentes. La mise en œuvre du système d'information de l'Observatoire consiste en un projet global qui suppose de progresser en parallèle sur **trois dimensions**, scientifique, technique et documentaire.

Je rappelle que ce système se compose de deux volets :

- **externe**, avec un site Internet mis en ligne depuis novembre 2004, qui s'inscrit dans la complémentarité du portail de droit francophone puisque le nouveau système doit également permettre le développement des capacités de diffusion du droit, en attachant une attention particulière à la constitution et à la mise à jour des banques de données des textes fondamentaux ;
- **interne**, ce nouveau système permet de doter le Secrétaire général et la DDHDP de capacités de veille, en vue de la réalisation de mandats complexes, en particulier en ce qui concerne l'alerte précoce.

Ce système inclut la création d'espaces d'information et d'échanges réservés à certains partenaires, dont les OING et les réseaux institutionnels ; le développement de bases de données ; le développement de fonctionnalités de veille et d'aide à l'analyse et au suivi des textes fondamentaux, des élections et des processus de transition ; la conception d'outils de gestion des questionnaires et des données utilisées lors de l'élaboration des rapports, notamment le rapport de l'Observatoire ; la publication et la mise à la disposition de la Communauté francophone des informations, notamment sur Internet.

Concernant **les ressources humaines de la Délégation**, une bonne partie de l'équipe a été recrutée fin 2003, début 2004 ; 11 postes sont effectivement pourvus. Deux postes destinés à compléter les effectifs de l'Observatoire sont restés vacants. Deux autres (une documentaliste et un gestionnaire du site) sont requis pour soutenir le fonctionnement du système d'information. L'ancienne direction de la coopération juridique et judiciaire a fusionné avec la Délégation ; ce qui, en termes de ressources humaines, représente l'ajout d'un responsable de projets et d'une secrétaire. Comme nous l'avons déjà dit, nous pouvons confirmer que la DDHDP est en mesure d'établir à l'attention du Secrétaire général, **les rapports** et autres **documents** requis pour lui permettre de prendre les initiatives qu'il juge les plus appropriées.

* *

*

Je rappelle que le **deuxième rapport de l'Observatoire** à l'attention du Secrétaire général de la Francophonie portant sur l'Etat des pratiques de la démocratie, des droits et des libertés

dans l'espace francophone, a été publié dans le courant du 1^{er} semestre 2006. Il s'agit d'un travail volumineux de 700 pages qui constitue un véritable ouvrage de référence.

Ce rapport, d'une grande richesse, permet au Secrétaire générale de la Francophonie de bien cerner l'Etat des pratiques de la démocratie, des droits et des libertés dans l'espace francophone. Cependant, cet excellent rapport suscite une interrogation. Faut-il mobiliser autant d'énergie, investir autant d'heures de travail et en définitive engager financièrement un crédit aussi élevé pour la rédaction d'un tel rapport ? Une note synthétique très pointue d'une cinquantaine de pages nous apparaîtrait suffisante ?

II. Le mécanisme d'alerte précoce

Le mécanisme d'alerte précoce constitue une pièce maîtresse du processus de Bamako qui détermine la possibilité d'agir au vu de l'analyse des données évaluées dans des situations à fort potentiel conflictuel. Les conditions d'une alerte réussie résident dans la capacité à rassembler une information fiable, recoupée et validée par des sources différenciées ; à repérer les nœuds conflictuels et les facteurs d'instabilité sur lesquels des initiatives rapides doivent être engagées pour empêcher le conflit d'éclater ou de s'amplifier ; à mobiliser les différentes parties concernées, acteurs politiques, société civile, médias, organisations syndicales, ligues de défense des droits de l'Homme et instances régionales et internationales, afin d'arrêter la dégradation de la situation.

La Francophonie a poursuivi, dans ce sens, ses concertations avec ses partenaires multilatéraux ayant développé des systèmes d'observation et d'évaluation, à l'occasion, notamment, des réunions de haut niveau, désormais annuelles, entre l'Organisation des Nations unies (ONU) et les organisations régionales, et celles des différents groupes de travail spécialisés qui en sont issus, dont celui sur la prévention des conflits.

Des informations et des analyses ont été échangées afin d'identifier les moyens les mieux appropriés à prévenir l'éclatement d'une crise ou à limiter la portée et les effets d'une crise déjà déclarée.

Ainsi, l'OIF a participé à la 6^{ème} réunion de haut niveau entre l'ONU et les organisations régionales qui s'est tenue à New York, les 25 et 26 juillet 2005.

Cette réunion a permis l'adoption d'une déclaration sur le partenariat entre les civilisations, ainsi que d'une déclaration conjointe, dans laquelle les participants ont, notamment, pris la résolution de faire en sorte que « des liens de partenariat plus étroits et plus efficaces se nouent entre l'ONU et les organisations régionales et autres organisations intergouvernementales, en instituant un système véritablement solidaire qui garantisse une plus grande coordination tant des politiques que de l'action. Ce partenariat devrait tirer parti des compétences particulières de chaque organisation ».

Dans cette déclaration, les participants ont appuyé la création d'un **Conseil des droits de l'Homme** et d'une **Commission de consolidation de la paix**, en soulignant le rôle que ces organes devaient également jouer en matière de prévention des conflits. Ils ont, par ailleurs,

convenus de créer un comité permanent qui jouera un rôle de catalyseur, dans le cadre d'un mandat défini d'un commun accord par toutes les organisations participantes, pour lancer des idées, mobiliser les volontés politiques, fixer des orientations et suivre l'application des décisions adoptées.

Ce comité permanent a été mis en place et a tenu sa première réunion à New York, les 23 et 24 février 2006. L'OIF a été choisie pour faire partie du premier groupe des 10 organisations qui le composent.

La question fondamentale des paramètres d'appréciation et de qualification des situations, comme la portée des concepts opératoires, a été abordée au cours de ces réunions. Avec le Haut commissariat aux droits de l'Homme, l'OIF a également consacré des réflexions significatives sur la contribution possible de la Francophonie à la mise au point des modalités du mécanisme de la revue universelle par les pairs, tel que prévu par les textes du nouveau Conseil des droits de l'Homme des Nations unies.

Ainsi, le Sommet du Millénaire +5, tenu à New York en septembre 2005, a décidé de créer une Commission de consolidation de la paix, ainsi qu'un Conseil des droits de l'Homme chargé de promouvoir le respect universel et la défense de tous les droits de l'Homme et de toutes les libertés fondamentales. Ce dernier a été créé à Genève, le 15 mars 2006 et la première session s'est tenue du 19 au 30 juin 2006. 14 Etats membres ou observateurs de l'OIF ont été élus parmi les 47 membres de ce nouveau Conseil.

La Francophonie a, lors de la 1^{ère} session du Conseil qui s'est ouverte le 19 juin 2006 à Genève, présenté une déclaration générale et organisé une rencontre des délégations francophones, en vue d'élaborer un plan de participation concerté aux réunions programmées dans les prochains mois.

Il est à noter que le nouveau règlement de ce Conseil prévoit désormais que tout membre se rendant coupable de « violations graves et systématiques des droits de l'Homme » pourra être suspendu par un vote des 2/3 de l'Assemblée générale.

Le 18 juin 2007, les 47 pays membres se sont mis d'accord sur leurs règles de fonctionnement. Celles-ci prévoient que tous les Etats du monde devront se soumettre tous les quatre ans à un « examen périodique universel » de leur respect des droits de l'Homme.

Par ailleurs, la 7^{ème} réunion de haut niveau entre l'ONU et les organisations régionales s'est tenue en septembre 2006. Elle a donné lieu à la présentation par **le Secrétaire général de l'ONU, Kofi Annan, de plusieurs recommandations visant à la mise en place d'un mécanisme régional et mondial de prévention des conflits.**

Aussi, c'est dans ce sens qu'il faut comprendre l'initiative faite par le Sommet de Bucarest de septembre 2006 d'intensifier les stratégies concertées francophones, à l'occasion des conférences internationales comme au sein des nouveaux organes des Nations unies, que sont la Commission de consolidation de la paix et le Conseil des droits de l'Homme.

*

* *

Lors de la Commission politique qui s'est tenue à Strasbourg, les 10 et 11 avril 2008, M. Didier Burkhalter, Conseiller aux Etats (Suisse) a demandé si le mécanisme francophone d'alerte précoce et de prévention des conflits avait déjà enregistré des résultats positifs. Il a ensuite demandé d'explicitier la manière dont ce mécanisme francophone d'alerte précoce était intégré aux différents mécanismes existant au niveau international.

III. Les réunions de Cotonou, de Bamako +5 et de Saint-Boniface

Je ne reviendrai pas sur l'ensemble du compte rendu des rencontres de Cotonou et du Symposium de Bamako +5 qui ont, par ailleurs, déjà fait l'objet de commentaires lors d'un précédent rapport.

Je voudrais cependant attirer votre attention sur quelques propositions essentielles qui ont été formulées, à savoir :

- **l'application d'un principe de précaution active et d'anticipation de crises** pour l'accès ou le maintien au pouvoir, et lors de crises institutionnelles ou sociales ;
- **la construction d'une relation de confiance** entre les organisations de la société civile et les autorités et acteurs de la vie politique ;
- la promotion de la prévention des conflits et la capacité des citoyens à être des acteurs véritables de la vie démocratique par l'importance accordée à **l'éducation à la citoyenneté**.

Cette démarche préventive a fortement imprégné l'ensemble des actions menées par la Francophonie, non seulement pour éviter l'émergence d'une crise ou son développement, mais également à toutes les étapes des processus de paix. Ainsi, le Secrétaire général de l'OIF s'est impliqué de manière significative dans cette démarche préventive, notamment lors de son déplacement en République centrafricaine à la veille des consultations de 2005.

Quant à la conférence ministérielle de Saint-Boniface, qui s'est tenue en mai 2006, elle portait plus particulièrement sur la prévention des conflits, la sécurité humaine, les opérations de maintien de la paix et l'impulsion aux concertations dans le cadre des nouveaux organes des Nations unies.

Elle s'est prononcée sur le principe de « la responsabilité de protéger » consubstantiel à la notion de sécurité humaine, déjà entérinée par la Déclaration de Ouagadougou et consignée dans le document final du Sommet du Millénaire +5 en septembre 2005 de l'Assemblée générale des Nations unies.

Cette Déclaration ouvre les champs d'actions de la Francophonie dans les domaines très diversifiés de la sécurité humaine, en particulier la lutte contre l'utilisation d'enfants soldats, la prolifération des armes légères et de petits calibres, la protection des réfugiés et des déplacés... Les pistes évoquées pour réaliser ces engagements sont **l'éducation et la formation** qui devraient toucher en priorité les jeunes et les femmes, la ratifications des instruments

internationaux liés à ces domaines de la sécurité humaine, puis les concertations entre les pays francophones sur l'agenda international, mais aussi au sein des organes des Nations unies, comme le nouveau Conseil des droits de l'Homme.

B. Derniers développements

IV. La création de l'Association francophone des autorités de protection des données personnelles (AFAPDP)¹

Le Secrétaire général parlementaire, M. Jacques Legendre, avait rappelé lors de la Session de Rabat que, dans la Déclaration de Ouagadougou du 27 novembre 2004 adoptée lors du X^{ème} Sommet, les chefs d'Etats et de gouvernement de la Francophonie avaient convenus « *d'attacher une importance particulière à la protection des libertés et droits fondamentaux des personnes, notamment de leur vie privée, dans l'utilisation des fichiers et traitements de données à caractère personnel* ».

Il est utile de rappeler que la Session de Libreville avait été l'objet d'un échange sur les expériences française, québécoise et burkinabé en matière de protection des données personnelles.

La première conférence des commissaires à la protection des données de la Francophonie s'est tenue à Montréal², avec le soutien de l'OIF, le 24 septembre 2007 sur le thème « la protection des données personnelles, indispensable à la démocratie et au développement ».

Pour la 1^{ère} fois, 26 pays et gouvernements francophones ont été officiellement représentés afin de partager les expériences concrètes en matière de protection des données personnelles et de développer un réseau pour contribuer à l'effectivité du droit dans ce domaine.

Les participants ont affirmé que le droit à la protection des données personnelles est indispensable à la démocratie et au développement dans un Etat de droit, et qu'il doit, à l'instar des autres droits de la personne, être reconnu, promu et protégé, notamment par des autorités compétentes. Les participants ont également appelé les Etats et gouvernements membres de l'OIF, qui ne sont pas encore dotés d'une autorité chargée de la protection des données personnelles, à le faire sans tarder.

La journée a été couronnée par la création de l'Association francophone des autorités de protection des données personnelles (AFAPDP). La Commission d'accès à l'information du Québec en assumera, la première, la présidence. La Suisse et le Burkina Faso se partageront les deux postes de vice-président. La France assumera le secrétariat général.

Le bon fonctionnement de cette nouvelle structure francophone contribuera sans doute tout autant à promouvoir et à défendre, à travers la Francophonie, les règles de la protection des données personnelles, qu'à défendre et promouvoir la démocratie, le développement, l'Etat de

¹ Les statuts de l'AFAPDP sont en annexe au rapport.

² La Déclaration de Montréal sur la protection des données personnelles figurera en annexe au rapport

droit et la paix sociale ainsi que le respect des textes nationaux et internationaux relatifs aux droits de l'Homme et à la bonne gouvernance.

V. La collaboration entre l'OIF et le Haut Commissariat des Nations Unies aux droits de l'Homme

Un accord de coopération entre l'Organisation internationale de la Francophonie (OIF) et le Haut Commissariat des Nations Unies aux droits de l'Homme (HCDH) a été signé le 25 septembre 2007 à Genève, respectivement par M. Abdou Diouf, Secrétaire général de la Francophonie et Mme Louise Arbour, Haut-Commissaire des Nations Unies aux droits de l'Homme, en vue de renforcer leur collaboration dans le domaine de la protection des droits de l'Homme.

Celle-ci s'articule autour de 3 axes³ :

1. **La mise en œuvre des principaux instruments internationaux**, en s'inscrivant dans une continuité qui s'étend de la ratification des textes à l'intégration et à l'application effective des normes internationales, en passant par le respect des obligations conventionnelles des Etats parties, notamment pour la présentation de leurs rapports nationaux. L'accent sera mis sur les instruments relatifs aux droits économiques, sociaux et culturels, aux droits de l'enfant, aux travailleurs migrants, aux personnes handicapées, ainsi que sur l'éducation aux droits de l'Homme, en se tournant en particulier vers la société civile. Une attention spécifique sera également portée à la protection des libertés et des droits fondamentaux dans le contexte de la lutte contre le terrorisme et dans celui du développement des technologies de l'information.
2. **La prévention et le règlement des crises et des conflits**, par la mise en place, aux niveaux national et régional, de mécanismes d'échange d'informations et d'initiatives concertées concernant les pays en situation de crise ou de sortie de crise. L'accent sera alors mis sur l'appui à la justice, la justice en période de transition, la lutte contre l'impunité, la traite des êtres humains ainsi que sur l'intégration des droits de l'Homme au sein des opérations de maintien de la paix.
3. **La lutte contre les discriminations et la promotion de la diversité**, en s'inscrivant en priorité dans le suivi des conférences mondiales de Pékin sur les femmes et de Durban contre le racisme, la discrimination raciale, la xénophobie et l'intolérance qui y est associée. Les interventions à ce niveau se situeront en étroite complémentarité avec celles prévues pour le premier axe, notamment pour la mise en œuvre des instruments relatifs à la protection des groupes les plus vulnérables et pour la promotion de la diversité et des droits culturels.

Dans ces trois grandes directions, l'OIF et le HCDH se sont engagés à mettre en œuvre, dès la fin de l'année 2007 et tout au long de la période 2008-2009, des activités conjointes de sensibilisation, d'information et de formation, d'expertise et de conseil, d'observation permanente et d'alerte précoce, dans des conditions et selon un calendrier défini dans une feuille

³ La feuille de route détaillant ces trois grands axes se trouve en annexe au rapport.

de route élaborée en commun. Pour ce faire, les deux parties ont souligné l'importance d'associer étroitement les institutions nationales, les ONG et les médias, à la fois comme partenaires et comme bénéficiaires de leurs activités menées conjointement.

Il est prévu que le budget total consacré à l'ensemble de ces activités se monte à quelque 1.885.010 €, qui seront financés conjointement par l'OIF et le HCDH pour réaliser leur programme commun de coopération entre la fin 2007 et la fin 2009.

Par ailleurs, le Secrétaire général de la Francophonie et la Haut Commissaire des Nations Unies aux droits de l'Homme ont fait une Déclaration conjointe à Genève, le 17 octobre 2007, invitant les Etats à respecter leurs engagements pour lutter contre la pauvreté.

A l'occasion de la journée internationale pour l'élimination de la pauvreté, M. Abdou Diouf, Secrétaire général de la Francophonie et Mme Louise Arbour, Haut Commissaire des Nations Unies aux droits de l'Homme, ont exprimé leur profonde préoccupation face aux problèmes relatifs aux droits de l'Homme qu'entraîne la pauvreté.

Ils ont réaffirmé que la pauvreté demeure souvent la cause et la conséquence de nombreuses violations des droits de l'Homme. Ils ont rappelé qu'en adhérant à la Déclaration du Millénaire et aux Objectifs du Millénaire pour le développement, ainsi qu'au document final du Sommet mondial de 2005, de nombreux Etats se sont engagés à éradiquer la pauvreté. Par ailleurs, les Etats et gouvernements francophones, réunis en 2004 à Ouagadougou lors du X^{ème} Sommet de la Francophonie consacré à la Solidarité et au Développement durable, ont réitéré leur volonté de s'engager dans le cadre d'un partenariat global et inclusif à lutter pour l'élimination de la pauvreté, jugée source inévitable de conflits.

Dans cette perspective, le Secrétaire général de la Francophonie et la Haut Commissaire aux droits de l'Homme ont lancé un appel aux Etats pour les encourager à honorer leurs engagements pris lors du Sommet mondial de 2005 et à mettre en place notamment des stratégies pour lutter contre la pauvreté et pour atteindre les Objectifs du Millénaire pour le développement dans le respect des principes fondamentaux des droits de l'Homme.

M. Diouf et Mme Arbour ont également encouragé les Etats à respecter leurs obligations et leurs engagements internationaux souscrits dans le cadre des instruments internationaux des droits de l'Homme relatifs aux droits civils et politiques ainsi qu'aux droits économiques, sociaux et culturels.

« Dans un monde disposant des ressources suffisantes pour tous, la pauvreté et les inégalités qu'elle engendre demeurent les défis les plus graves qui se posent à l'humanité dans le domaine des droits de l'Homme », ont-ils déclaré.

Le Secrétaire général de la Francophonie et la Haut Commissaire aux droits de l'Homme ont invité les Etats à accroître les efforts nationaux et à améliorer également leur collaboration internationale en vue d'assurer la jouissance et le respect des droits de l'Homme, dans le contexte de la lutte contre la pauvreté.

VI. La IV^{ème} Conférence des ministres francophones de la Justice (Paris, 13-14 février 2008)

Les ministres de la Justice des 68 Etats membres et observateurs de l'Organisation internationale de la Francophonie (OIF) se sont réunis à Paris, les 13 et 14 février 2008, à l'invitation de M. Abdou Diouf, Secrétaire général de la Francophonie et de Mme Rachida Dati, Garde des Sceaux, Ministre de la Justice de la République française.

L'objectif de cette conférence était de donner un nouvel élan à la coopération entre les Etats et gouvernements francophones dans le domaine de la justice et du droit, plus particulièrement autour de deux thèmes :

- le développement de la justice pour renforcer les capacités institutionnelles de l'Etat et prévenir sa fragilisation ;
- le droit et la régulation de l'économie dans l'espace francophone.

M. Abdou Diouf dans son discours d'ouverture a notamment déclaré que : *« la démocratie ne saurait se limiter à la tenue d'élections libres et transparentes, comme l'a bien souligné la Déclaration de Bamako. La démocratie, c'est aussi le règne de la loi ; de la loi émanant de ceux qui ont été choisis par le peuple pour légiférer. Et je veux, à ce propos, saluer la part active que prend l'Assemblée parlementaire de la Francophonie dans notre engagement.*

Enfin, il ne suffit pas d'instituer des mécanismes juridictionnels spécifiques et efficaces de protection de l'Etat de droit. Nous devons également contribuer à la diffusion d'une culture de la justice et des valeurs d'éthique qui s'y rattachent... Il pense aussi à la nécessité d'éduquer les citoyens à la justice, tant il est vrai, comme l'écrivait Montesquieu, que « le moyen d'acquérir la justice parfaite, c'est de s'en faire une telle habitude qu'on l'observe dans les plus petites choses et qu'on y plie jusqu'à sa manière de penser ».

La Déclaration de Paris⁴ de l'OIF a été adoptée par la Conférence en conclusion des travaux.

Celle-ci établit une feuille de route concrète pour l'action de la Francophonie en faveur de l'Etat de droit et d'une justice indépendante et de qualité, facteur d'attractivité économique et de réduction de la pauvreté.

Les ministres de la Justice des Etats membres de l'Organisation mondiale de la Francophonie s'engagent à renforcer davantage l'organisation et l'administration d'une justice indépendante et de qualité, à même de contribuer à prévenir la fragilisation de l'Etat et à constituer un facteur de développement. Ils recommandent 5 grands moyens d'action concrets dont ils confient la mise en œuvre à l'OIF : la formation initiale et continue des professionnels de la justice ; l'intensification de la diffusion du droit et de la circulation de l'information juridique notamment par l'informatisation ; la valorisation de l'expertise francophone et la coopération sud-sud ; le renforcement des partenariats avec les autres acteurs internationaux et les réseaux ; l'observation et l'évaluation permanente des pratiques de la démocratie, des droits et des libertés et de la coopération dans l'espace francophone.

⁴ Celle-ci figure en annexe au rapport

Pour Abdou Diouf, la Déclaration de Paris cerne la conception de la Francophonie d'une « *justice indépendante, accessible et de qualité, qui inspire confiance et qui s'impose comme la colonne vertébrale de l'Etat de droit et de la démocratie, comme un moteur du développement, et, a-t-il ajouté, comme un bouclier qui doit protéger nos pays et nos peuples des effets pervers et des impasses de la mondialisation* ».

VII. La réunion conjointe OIF-ONU sur les partenariats en matière d'alerte précoce et de prévention des conflits qui s'est tenue à Paris, les 21 et 22 avril 2008

Faisant suite à une précédente rencontre co-organisée à Paris par ces deux Organisations, les 5 et 6 avril 2004, cette réunion a réuni une quarantaine de personnalités représentant des Organisations et des institutions internationales : le Commonwealth, la Communauté des Pays de langue portugaise, la Communauté économique des Etats d'Afrique centrale, la Communauté économique des Etats d'Afrique de l'Ouest, le Haut Commissariat des Nations unies pour les réfugiés, la Ligue des Etats Arabes, la Commission de l'Union Africaine, la Commission de l'Union européenne, le Conseil de l'Union européenne, le Club du Sahel et de l'Afrique de l'Ouest/OCDE, des Etats (Canada, France, Roumanie et Slovénie), ainsi que des organisations internationales non gouvernementales : International Crisis Group et Wanep (Réseau ouest africain pour la consolidation de la paix).

Inscrite dans une approche pratique et opérationnelle, cette réunion a offert aux participants un cadre d'échange d'expériences entre praticiens de l'alerte précoce et de la prévention des conflits, en s'attachant à établir un état des lieux de la pratique internationale dans ces domaines, et à identifier les moyens concrets à mettre en œuvre pour rendre plus efficace et rationaliser l'intervention de la communauté internationale en matière d'alerte rapide et de prévention des conflits.

L'état des lieux de l'alerte précoce et de la prévention des conflits

Il a été relevé que l'ensemble des dispositifs mis en œuvre prévoyait des processus de prévention structurelle et opérationnelle où la recherche de la stabilité est souvent liée à la problématique du développement. Les exigences démocratiques ainsi que la prise en compte des principes de la sécurité humaine ont également été mises en évidence.

Il a été constaté que les méthodes de collecte et de traitement des informations étaient fortement articulées autour du développement de l'outil informatique.

Par ailleurs, il a été souligné certaines difficultés liées à la mise en œuvre effective des différents mécanismes de prévention :

- le délai trop long entre la phase de l'alerte précoce et celle de la réaction ;
- une insuffisance des ressources financières et humaines ;
- un manque de coordination et de cohérence des actions au sein d'une même organisation, ainsi qu'entre les différentes organisations internationales et régionales, notamment sur le terrain ;
- un manque d'implication de la société civile dans les différentes séquences de l'alerte et de la prévention des conflits.

La rationalisation de relations de partenariat entre les différents acteurs internationaux de l'alerte précoce et de la prévention des conflits

Il a été suggéré au niveau de la prévention des conflits que des stratégies de diagnostic concerté et de prévention commune soient mises en place. A cet effet, il serait opportun de tendre vers une certaine harmonisation des indicateurs dans l'analyse des risques et des situations.

Il a également été suggéré d'établir des réseaux sectoriels de prévention notamment en raison des différences pouvant exister dans l'intensité des conflits.

Conclusions et préconisations

En vue de conforter l'alerte précoce et la prévention des conflits, trois types de préoccupations ont été mis en évidence :

1. La concertation et la coordination

- développer plus systématiquement l'échange d'analyses sur les situations de crises potentielles ou déclarées et prévoir des circuits de communication réguliers ;
- harmoniser autant que faire se peut les indicateurs et les instruments de mesure de situations ;
- encourager les échanges et la coordination dans le cadre de réseaux sectoriels (gouvernance politique, questions économiques et financières, environnement ...) ;
- favoriser une concertation plus régulière entre les organisations concernées pour le passage de l'alerte précoce à la réaction rapide et poursuivre la réflexion sur les voies d'une meilleure coordination sur le terrain entre l'ONU et les Organisations régionales ;

2. Le renforcement des capacités

- assurer les capacités nécessaires de collecte et d'analyse de l'information dans chaque Organisation, notamment par l'aménagement de ressources financières sûres, prévisibles et stables ;
- promouvoir la coopération entre Organisations internationales dans les domaines de la collecte et de l'analyse de l'information, y compris par l'échange des outils et des expériences, l'équipement, la formation et l'assistance technique ;

3. Le suivi

- assurer le suivi de la mise en œuvre de ces conclusions et la poursuite de la réflexion pour une consolidation des partenariats entre les Organisations internationales dans les domaines de l'alerte précoce et de la prévention des conflits par des réunions périodiques aux niveaux technique et politique, concernant notamment quatre matières en particulier :
 - un atelier de concertation sur les paramètres et les indicateurs ;

- un échange d'information sous les formes les plus appropriées sur les outils et les technologies utilisées, et les moyens d'y accéder ;
 - la définition de propositions communes pour la mise en place de réseaux sectoriels de la prévention (gouvernance politique, questions économiques et financières, environnement ...)
 - une meilleure information sur les spécificités des mandats ainsi que des textes normatifs de référence de chaque Organisation, et une sensibilisation des acteurs non étatiques aux problématiques de l'alerte précoce et de la prévention des conflits.
- il a été souhaité que la réflexion engagée au cours de cette réunion fasse l'objet d'un suivi dans le cadre des réunions de haut niveau entre l'Organisation des Nations Unies et les organisations régionales et autres organisations intergouvernementales.

C. Contribution et propositions

La Commission politique joue un certain rôle dans l'**Observatoire de la démocratie et des droits de l'Homme** prévu par la Déclaration de Bamako. En plus de participer aux réunions des réseaux institutionnels francophones et d'avoir des relations étroites avec la Délégation à la paix, à la démocratie et aux droits de l'Homme (DDHDP), la Commission politique transmet à la Francophonie son rapport sur les situations de crise politique dans l'espace francophone. Ce rapport et les résolutions de l'Assemblée parlementaire de la Francophonie (APF) contribuent d'une certaine manière au dispositif d'observation et d'évaluation permanentes.

La Commission politique a entrepris diverses démarches afin de concourir davantage à cet Observatoire. **Le rapport sur les situations de crise politique dans l'espace francophone** est transmis aux différentes sections considérées comme en situation de crise dans le but d'obtenir de leur part une contribution écrite. Cette procédure permet aux différents points de vue de s'exprimer, voire de se confronter dans un souci d'examen contradictoire.

Un questionnaire exhaustif sur le pouvoir législatif a également été transmis en 2005 à l'ensemble des sections de l'APF, à l'exception des sections suspendues. L'analyse des réponses fait, par ailleurs, l'objet de la deuxième partie du rapport.

Je rappelle qu'une action avait été entreprise auprès des présidents des parlements des sections de l'APF et aux présidents des parlements membres de la Francophonie, afin de connaître les actions entreprises par ceux-ci pour diffuser les engagements de la Déclaration de Bamako auprès du parlement, du gouvernement et de la population. Une action similaire a été menée sur la ratification des principaux instruments internationaux relatifs aux droits de l'Homme. Il est important que la Francophonie et les chefs d'Etat et de gouvernement fassent aussi un effort supplémentaire afin de diffuser la Déclaration de Bamako.

La commission politique pourrait sans doute contribuer davantage au processus d'observation de la démocratie et des droits de l'Homme et au dispositif d'alerte rapide de la Francophonie. Il faudrait à cet effet proposer à l'Organisation internationale de la Francophonie, et en particulier à la Délégation à la paix, à la démocratie et aux droits de l'Homme (DDHDP), d'explorer de nouvelles voies de collaboration avec notre commission politique et de nouveaux moyens afin de permettre une meilleure information mutuelle.

Quatre années après la mise en place de l'Observatoire des pratiques de la démocratie, des droits et des libertés, dans la mise en œuvre de la Déclaration de Bamako et, sans remettre en cause son rôle fondamental, ne serait-il pas opportun, dans un souci d'efficacité, de faire procéder à une première évaluation, qu'elle soit interne, externe et/ou indépendante ? Celle-ci présenterait l'immense avantage de mettre l'accent, non seulement sur la multitude des éléments positifs qu'il convient, à tout le moins, de poursuivre voire même éventuellement de les consolider (par exemple : les réseaux institutionnels), mais également sur d'éventuelles économies qui seraient susceptibles d'être réalisées dans le contexte des difficultés financières actuelles et, notamment, au niveau des différents postes à pourvoir qui sont actuellement vacants.

PARTIE II - LE FONCTIONNEMENT DES PARLEMENTS

A. Analyse comparative des réponses obtenues au questionnaire

Un rapport sur le pouvoir législatif a été présenté lors de la Session de Rabat, en juillet 2006, sur la base des réponses obtenues à un questionnaire soumis aux différentes sections membres de l'Assemblée parlementaire de la Francophonie à la fin de l'année 2004. La compilation et l'analyse des 38 contributions reçues⁵ ont été effectuées pendant une partie de l'année 2005.

Ce questionnaire est fruit d'une collaboration entre la commission politique et la *Délégation aux droits de l'Homme et à la démocratie* de l'Agence intergouvernementale de la Francophonie, dorénavant intégrée à l'Organisation internationale de la Francophonie.

L'objectif était de contribuer à la mise en œuvre de la Déclaration de Bamako en participant à l'Observatoire des pratiques de la démocratie, des droits et des libertés dans l'espace francophone. Ce travail devait aussi permettre de partager des expériences originales et uniques, et d'identifier les secteurs où un accompagnement serait possible et souhaité.

Ce rapport est divisé en trois grandes parties. La première traite des questions relatives à l'autonomie financière et administrative des Parlements. La seconde partie aborde les prérogatives du Parlement, que ce soit de l'élaboration des lois, du contrôle de l'action gouvernementale ou des relations internationales. La dernière partie concerne les questions relatives à la transparence, à la formation et à l'information parlementaire. Afin de ne pas alourdir inutilement ce rapport, je ne reviendrai que sur les conclusions générales de cette analyse du questionnaire, disponibles par ailleurs dans les versions précédentes de mon rapport.

I. Le régime financier et administratif des parlements

De manière générale, nous avons constaté que quelques parlements dépendent encore pour leur budget, du bon vouloir de leur Gouvernement. Les ressources allouées aux parlementaires devraient en effet être améliorées au sein d'un certain nombre de sections.

Il apparaît également clairement que des moyens financiers supplémentaires devraient être mis à la disposition d'un certain nombre de sections, afin qu'elles puissent disposer d'assistants parlementaires ou de collaborateurs politiques.

Cette situation affaiblit les capacités des parlements concernés à remplir leurs missions propres de contrôle du Gouvernement, ainsi qu'à jouir de leur autonomie législative.

⁵ Contributions reçues au 1^{er} avril 2006 : Andorre, Arménie, Bénin, Burkina Faso, Burundi, Cameroun, Canada, Cap-Vert, Centrafrique, Communauté française de Belgique, Comores, Congo, Côte d'Ivoire, Djibouti, France, Gabon, Hongrie, Jura, Liban, Luxembourg, Macédoine, Madagascar, Mali, Maurice, Monaco, Ontario, Québec, République Tchèque, Roumanie, Sénégal, Seychelles, Suisse, Tchad, Togo, Tunisie, Valais, Val d'Aoste, Vietnam.

A propos du statut du personnel administratif, plusieurs parlements ne disposent pas d'un statut qui les reconnaisse entièrement ou qui les fixe définitivement dans leurs fonctions. Cette situation conduit les élites qui ont néanmoins bénéficié de séances de formation, à convoiter d'autres fonctions remettant ainsi en question la pérennité de fonctionnement de ces parlements, ainsi que de l'affirmation de leur rôle.

Concernant le site Internet, certaines sections ne le possèdent pas, d'autres le possèdent, mais sans mise à jour régulière. Il convient de faire progresser ces moyens de communication entre les différents parlements de manière à permettre, notamment en cas de crise, que la solidarité parlementaire puisse intervenir de manière pleine et entière.

A propos des capacités des différents parlements, il est nécessaire que l'APF mette tout en œuvre en vue de permettre à toutes les sections de pouvoir jouer pleinement leur rôle.

** *
*

Lors de la Commission politique qui s'est tenue à Strasbourg, les 10 et 11 avril 2008, M. Christophe Lutundula Apala, 1^{er} vice-Président (République démocratique du Congo) s'est interrogé sur l'origine des moyens financiers supplémentaires qui devraient être mis à la disposition des parlements. Il a demandé si l'APF allait formuler une recommandation à l'OIF visant soit à demander aux gouvernements de renforcer les capacités de leur parlement respectif soit à lui demander des crédits.

II. Les prérogatives du Parlement

De manière générale, nous avons constaté qu'un grand nombre de parlements francophones prévoit un droit d'initiative parlementaire, ainsi que la possibilité de recourir aux questions orales et écrites dans le cadre du contrôle de l'action gouvernementale.

Qu'il me soit permis, cependant, de regretter que les parlementaires de cinq sections APF n'ont pas la possibilité d'obtenir des avis juridiques sur la constitutionnalité d'un texte.

Quant aux relations parlementaires internationales, je ne peux que me réjouir d'observer la participation d'un grand nombre de parlements francophones dans des structures parlementaires régionales ou de coopération internationale.

III. La transparence, la formation et l'information

Nous avons constaté avec satisfaction qu'un grand nombre des parlements francophones s'attachaient à assurer une réelle transparence tant en ce qui concerne les délais en commission et en séance publique, que sur le contenu de leurs travaux. L'APF doit continuer à encourager les différents parlements à poursuivre dans cette voie.

Nous avons observé que de nombreuses sections organisaient des programmes d'information ou de formation, tant en faveur des parlementaires que du personnel administratif.

Quant aux services d'études et de recherche, de nombreuses sections ont consenti un effort particulier, notamment en renouvelant et en enrichissant leur fonds documentaire, en créant des banques de données, en réalisant la connexion au réseau Internet et se dotant d'un matériel informatique.

C. Contribution et propositions

Concernant les suites à réserver à l'état des lieux réalisé par l'analyse des réponses apportées par les 38 sections au questionnaire exhaustif sur le pouvoir législatif, les membres de la Commission politique ont exprimé le souhait lors de la réunion qui s'est tenue à Aoste du 28 février au 4 mars 2007, que Mme Derbaki-Sbaï rencontre les représentants de la Délégation à la paix, à la démocratie et aux droits de l'Homme (DDHDP).

Cette rencontre s'est déroulée à Paris le 2 mai 2007. Lors de celle-ci, il a été rappelé, en premier lieu, que lors de la réunion de la Commission politique de l'APF qui s'est tenue à la Vallée d'Aoste, du 28 février au 4 mars 2007, les membres avaient chargé Mme Derbaki-Sbaï, rapporteur du suivi de la Déclaration de Bamako, de nouer des contacts avec les représentants de la DDHDP, afin d'examiner le suivi qui pourrait être donné au questionnaire relatif au fonctionnement des parlements.

Les constatations suivantes ont été transmises à M. Sada, délégué à la DDHDP :

1. L'autonomie financière et administrative constitue le principal pilier de l'indépendance du pouvoir législatif face au pouvoir exécutif, en conformité avec le principe de la séparation des pouvoirs. Cependant, plusieurs parlements dépendent encore pour leur budget, du bon vouloir de leur gouvernement : Burundi, Centrafrique, Comores, Côte d'Ivoire, Mali, Tchad et Togo.
2. La présence, en nombre considérable, d'assistants parlementaires et de collaborateurs politiques financés par le parlement, constitue un modèle favorisant l'indépendance parlementaire. Des moyens financiers supplémentaires devraient être mis à la disposition d'un certain nombre de sections, afin qu'elles puissent disposer d'assistant(s) parlementaire(s) ou de collaborateur(s) politique(s) ou d'augmenter leur nombre : Bénin, Burundi, Centrafrique, Comores, Côte d'Ivoire, Djibouti, Jura, Liban, Macédoine, Mali, Monaco, Sénégal, Seychelles, Suisse, Togo, Tunisie, Valais et Vallée d'Aoste.
3. Plusieurs parlements ne disposent pas d'un statut qui reconnaisse les membres du personnel administratif ou qui les fixe définitivement dans leur fonction : le Burundi, les Comores, le Mali et le Tchad. Cette situation conduit les élites, qui ont néanmoins bénéficié de séances de formation, à convoiter d'autres fonctions remettant ainsi en question la pérennité de fonctionnement de ces parlements, ainsi que l'affirmation de leur rôle.
4. Concernant le site internet, certaines sections ne le possèdent pas, d'autres le possèdent mais sans mise à jour régulière. Les sections qui ne le possèdent pas sont : les parlements du

Burkina Faso, des Comores, du Jura et des Seychelles. Il convient de faire progresser ces moyens de communication entre les différents parlements de manière à permettre, notamment en cas de crise, que la solidarité parlementaire puisse intervenir de manière pleine et entière.

M. Sada a souligné que seulement 38 sections avaient répondu au questionnaire. Il a insisté, dès lors, pour que l'APF rappelle aux autres sections l'importance de cette étude et les invite à répondre à ce questionnaire ; ces réponses renforceront la valeur de l'étude et permettront de donner un véritable éclairage sur le suivi qu'il conviendra de mettre en place.

Il a indiqué que les premiers éléments d'analyse devaient nous amener à réfléchir sur la manière de pouvoir remédier aux déficiences constatées.

Il a déclaré que cette étude pourrait faire l'objet d'une publication, notamment sur internet. Il s'agit d'une étude qui peut s'avérer utile, entre autres, en matière de formation. Il a cité l'exemple de la Mauritanie qui met en place actuellement un nouveau parlement et qui a demandé des renseignements à ce sujet.

Par ailleurs, M. Sada a déclaré que la réunion de Bamako +5 et la conférence interministérielle de Saint-Boniface avaient apporté un éclairage nouveau et notamment la nécessité de développer un travail au niveau des instruments juridiques internationaux.

Concrètement, il s'agit, d'une part, de favoriser la signature et la ratification des traités, d'en effectuer une évaluation et, d'autre part, d'inviter les parlementaires à travailler davantage sur les transpositions.

La Délégation à la paix, à la démocratie et aux droits de l'Homme (DDHDP) souhaiterait travailler cet aspect en collaboration avec l'APF.

Enfin, M. Sada a proposé à l'APF les services des deux collaborateurs présents en cas de besoin pour cette étude. Il a été convenu de se revoir, dès que l'étude sera terminée.

* *

*

A ce jour, aucune autre section n'a transmis son questionnaire. D'ailleurs, je tiens à préciser que les 38 réponses incluses dans le premier rapport adopté à rabat constituent un excellent taux de réponse qui n'a été obtenu qu'au prix de plusieurs relances par courrier. Les réponses manquantes sont souvent le fait de sections dont le pays était ou est en crise, d'observateurs ou de sections provenant de parlements régionaux (certains cantons suisses par exemple) ou provinciaux (certaines provinces canadiennes) dont nous avons déjà des modèles représentatifs. Il est donc à douter que nous pourrions obtenir plus de contributions en sollicitant de nouveaux les sections qui n'ont pas répondu. J'ai ainsi la conviction que l'APF est allée au bout du processus. Il faut, dès lors, s'interroger sur la suite qu'il convient maintenant de donner à ce volumineux travail.

Il est utile de souligner que l'OIF, dans son deuxième rapport à l'attention du Secrétaire général portant sur l'Etat des pratiques de la démocratie, des droits et des libertés dans l'espace francophone, publié dans le courant du 1^{er} semestre 2006, a repris les conclusions de l'APF.

PARTIE III - Les missions francophones d'observation des élections

A. Mise en contexte

Je rappelle que j'avais déjà attiré l'attention sur la problématique de la participation de notre Assemblée aux missions d'observation des élections.

Lors du Bureau de l'APF, qui s'est tenu en juillet 2005 à Bruxelles, un large débat avait porté sur ce sujet. Un mandat implicite avait été confié à la Commission politique et à la Commission des affaires parlementaires et, notamment, à leurs deux présidents respectifs, pour réfléchir à ce sujet et proposer au Bureau des pistes de réflexion.

Dans un courrier commun, ceux-ci ont proposé une démarche en deux temps. La première est relative à la question de la gestion de fonds dédiée à la participation de parlementaires aux missions d'observation des élections.

La deuxième concerne l'étude des questions relatives aux critères menant à l'observation des élections, au contenu d'un manuel et d'un code de l'observation.

Notre précédent Président avait mis en évidence, lors de la réunion de la Commission politique qui s'était tenue à Aoste du 28 février au 4 mars 2007, la problématique des moyens, soit seulement 60.000€ pour les missions d'observation 2007.

Plusieurs membres ont suggéré à l'époque que si des économies étaient réalisées au niveau de l'Observatoire, ces moyens pourraient être redéployés utilement sur les missions d'observation ainsi que sur les mesures d'accompagnement prises en faveur des parlements en sortie de crise.

Il avait également été exprimé lors de cette réunion à Aoste, que la Commission politique soit associée au groupe de travail qui a été créé au sein de la Commission des Affaires parlementaires et qui est présidée par Mme Michèle André, relatif à la problématique des missions d'observation électorale francophone.

La composition des représentants de la Commission politique à ce groupe de travail est la suivante :

- Mme Derbaki Sbaï (députée-sénatrice de la Communauté française de Belgique) ;
- M. Beteille (sénateur français) ;
- M. J.-M. Ngendahayo (député burundais) ;
- M. Blagoy Zasov (député macédonien) ;
- M. Nabil De Freige (député libanais) ;

Il est regrettable de constater que le groupe de travail créé par la Commission des affaires parlementaires se soit réuni à Sofia, le 22 mai 2007, sans associer les représentants de la Commission politique, bien que nos observations et conclusions aient été transmises à ce groupe.

Après avoir recensé les critiques les plus courantes formulées par l'APF à l'endroit de ces missions, qui concernent principalement sa saisine trop tardive, le groupe de réflexion a conclu que si le principe même de la participation de l'APF aux missions d'observation ne devait pas être remis en cause, un certain nombre de recommandations susceptibles d'apporter des améliorations au fonctionnement de celles-ci pouvaient être formulées : certaines d'entre elles relèvent d'une concertation avec l'OIF alors que d'autres relèvent directement de l'APF.

En premier lieu, il pourrait être demandé à l'OIF de prévoir systématiquement la présence de trois parlementaires de l'APF au sein de chaque mission d'observation électorale. Cette présence constitue, en effet, une importante valeur ajoutée dans l'analyse et l'évaluation des résultats et confère un indéniable poids politique à ces missions.

En deuxième lieu, l'abandon du principe selon lequel l'envoi d'une mission est subordonné à une demande officielle du pays concerné permettrait une meilleure programmation : cela reviendrait à considérer que l'adhésion à l'OIF a pour corollaire l'invitation permanente d'éventuels observateurs lors des consultations électorales.

D'autres pistes ont également été étudiées : communication en début d'année civile du calendrier prévisionnel des élections, durée minimale des missions, concentration de celles-ci sur les pays en crise ou en sortie de crise, réunion préparatoires aux missions, renforcement de leur valorisation et de leur médiatisation, élaboration d'un guide de l'observation des élections.

L'APF devrait, quant à elle, établir ses priorités en fonction de son souhait de concentrer ses actions au bénéfice des pays en sortie de crise et inviter les chargés de mission régionaux à recueillir en amont les candidatures (titulaires, suppléants) des parlementaires afin d'établir un tableau avec titulaires et suppléants pour chaque mission. Pour améliorer la dimension parlementaire du fonctionnement de ces missions, il serait sans doute utile de s'inspirer de l'exemple du Parlement européen et créer un groupe de coordination de parlementaires ayant participé à ces missions d'observation, qui serait chargé du suivi et de l'examen des questions relatives à l'accompagnement des processus électoraux et pourrait assurer la transmission de l'expérience acquise dans ce domaine aux nouveaux candidats.

B. Derniers développements

L'APF, depuis juillet 2007, a participé à deux missions. La première consistait à l'envoi d'une mission d'information à l'occasion des élections législatives anticipées à Madagascar.

Deux parlementaires de l'APF faisaient partie de la délégation : M. Blagoy Zasov, Député de l'ex-République yougoslave de Macédoine et M. Florent Mba Sima, Sénateur du Gabon.

La mission a séjourné à Madagascar du 18 au 25 septembre 2007 et avait pour mandat de prendre contact avec les principaux acteurs nationaux impliqués dans ce processus, d'évaluer l'organisation du scrutin et d'assurer une étroite concertation avec les partenaires internationaux présents sur le terrain à cette occasion, afin de recueillir des informations pertinentes et de

présenter au Secrétaire général de la Francophonie, un rapport circonstancié portant sur le contexte et les enjeux politiques de cette échéance électorale. La mission devait également analyser l'état de préparation des élections ainsi que les conditions de leur réalisation, en rapport notamment avec les textes en vigueur dans ce domaine et les attentes de la classe politique, de la société civile et de la population malgache.

Les activités de la mission de la Francophonie ont essentiellement consisté, d'une part, en des rencontres et des réunions de travail ou d'échanges avec les acteurs nationaux et internationaux impliqués dans le processus électoral malgache et, d'autre part, en la visite d'un certain nombre de bureaux de vote, le jour du scrutin, afin de s'informer sur le déroulement des opérations électorales.

La seconde mission a été menée à l'occasion des élections législatives anticipées du 14 octobre 2007 au Togo. Deux parlementaires de l'APF faisaient partie de la délégation : M. Ibrahim Abbalele, Député du Niger et M. Yves Reinkin, Député de la Communauté française de Belgique.

En vue de pouvoir mieux s'organiser et pour répondre aux critiques souvent formulées sur la brièveté des délais de saisine de notre Assemblée pour participer aux missions d'observation électorale, le Bureau de l'APF qui s'est tenu à Bujumbura (Burundi) en février 2008 a déterminé les élections auxquelles l'APF souhaiterait être associée :

- les élections législatives en Guinée Bissau sont reportées ;
- les élections sénatoriales à Haïti (mars 2008) ;
- les élections sénatoriales au Congo Brazzaville (entre juillet et octobre 2008) ;
- les élections législatives au Rwanda (septembre 2008) ;
- les élections générales en Côte d'Ivoire (*date à préciser*).

CONCLUSION

Le rappel des principes de base du fonctionnement de l'Observatoire des pratiques de la démocratie, des droits et des libertés dans l'espace francophone, de la mise en place d'un système d'alerte précoce, des réunions de Cotonou, de Bamako +5, de la Conférence ministérielle de Saint-Boniface, de la IV^o Conférence ministérielle francophone de la Justice, de la collaboration étroite entre l'Organisation internationale de la Francophonie et le Haut Commissariat des Nations Unies aux droits de l'Homme et de la création de l'Association francophone des autorités de protection des données personnelles, a permis de mieux cerner les avancées indéniables intervenues depuis l'adoption de la Déclaration de Bamako en 2000.

Il s'agit notamment de l'élaboration d'un dispositif d'observation et d'évaluation permanentes, de la définition des modalités pratiques de mise en œuvre des procédures de suivi, de l'établissement de mesures à l'encontre des Etats ayant violé les dispositions en vigueur, et de l'accompagnement circonstancié des processus de transition démocratique et/ou de sortie de crise. Elles ont également mis en lumière des lacunes qui avaient déjà été soulevées en partie par la Commission politique de l'APF.

La persistance de plusieurs conflits, les soubresauts des transitions, de même que l'irruption de nouvelles crises ou ruptures de la démocratie, en particulier à la suite de coup d'Etat, constituent un témoignage indubitable. Nous assistons depuis quelques années à une évolution du contexte international et plus précisément à une montée du terrorisme. Ces mutations ont fait apparaître de nouveaux concepts tels que la sécurité humaine ou collective, ainsi que la responsabilité de protéger. Ceux-ci impliquent face aux nouvelles menaces de conflits, une mobilisation accrue qui nécessite une coordination plus efficace des mécanismes de gestion des crises.

C'est la raison pour laquelle le Sommet du Millénaire +5, tenu à New York en septembre 2005, a décidé de créer une Commission de consolidation de la paix, ainsi qu'un Conseil des droits de l'Homme chargé de promouvoir le respect universel et la défense de tous les droits de l'Homme et de toutes les libertés fondamentales. Ce dernier a été créé à Genève, le 15 mars 2006 et la première session s'est tenue du 19 au 30 juin 2006.

La 7^{ème} réunion de haut niveau entre l'ONU et les organisations régionales s'est tenue en septembre 2006. Elle a donné lieu à la présentation par **le Secrétaire général de l'ONU, Kofi Annan, de plusieurs recommandations visant à la mise en place d'un mécanisme régional et mondial de prévention des conflits.**

Aussi, c'est dans ce sens qu'il faut comprendre l'initiative prise par le Sommet de Bucarest de septembre 2006 d'intensifier les stratégies concertées francophones, à l'occasion des conférences internationales, comme au sein des nouveaux organes des Nations unies que sont la Commission de consolidation de la paix et le Conseil des droits de l'Homme.

La 4^{ème} Conférence des ministres francophones de la justice a été couronnée par « la Déclaration de Paris ». Celle-ci devrait impulser un nouvel élan à l'action de la Francophonie en

matière de renforcement de l'Etat de droit et de promotion de la coopération juridique et judiciaire.

Je tiens à souligner les synergies importantes instaurées entre la Francophonie et les Nations Unies en matière de protection des droits de l'Homme et notamment sur la mise en œuvre des principaux instruments internationaux, sur la prévention et le règlement des crises et des conflits, ainsi que dans la lutte contre la pauvreté. Ces actions communes permettront sans aucun doute d'obtenir des résultats beaucoup plus significatifs.

C'est dans ce sens qu'il faut comprendre la réunion conjointe OIF-ONU qui s'est tenue en avril 2008 sur les partenariats en matière d'alerte précoce et de prévention des conflits. Celle-ci a notamment permis d'établir un état des lieux et de renforcer la coordination et la concertation entre toutes les organisations concernées.

Il faut également se réjouir de la création de l'Association francophone des autorités de protection des données personnelles. La protection des données personnelles est une condition indispensable à la démocratie dans un Etat de droit.

L'élaboration et la transmission par l'APF, à chaque section, **d'un questionnaire exhaustif sur le pouvoir législatif**, ainsi que les réponses qui y ont été apportées, nous permettent aujourd'hui de mieux comprendre le fonctionnement des différents parlements et les difficultés auxquelles ils sont confrontés.

Ce travail est arrivé à son terme. Il conviendra maintenant de s'interroger sur la suite à donner à cet état des lieux. Cette réflexion devrait nous conduire, me semble-t-il, à réorienter nos programmes de coopération interparlementaire de manière à mieux répondre aux besoins de nos assemblées membres. En effet, plusieurs parlements dépendent encore du bon vouloir de leur gouvernement.

Concernant les missions francophones d'observation des élections, je rappelle que la Commission des Affaires parlementaires a créé un groupe de travail à ce sujet.

Je ne puis que m'étonner que malgré son souhait, la Commission politique n'ait pas été associée à ce groupe de travail.

Je tiens ici à remercier encore une fois le Président sortant de notre Commission politique, **M. Richard Cazenave**, pour son travail, son dynamisme, ainsi que la disponibilité dont il a toujours fait preuve en vue de défendre les différentes valeurs attachées à la Francophonie.

Je réitère à notre nouveau Président, **M. André Schneider**, une cordiale bienvenue et plein succès dans cette nouvelle fonction.

* *
*