



*XXX<sup>e</sup> SESSION*  
*Charlottetown, 4 au 7 juillet 2004*

---

**DOCUMENT N° 27**

\* \* \*

**RAPPORT**

fait au nom de la

**Commission politique**

par

**M. Maurice BODSON**  
(Communauté française de Belgique)

Rapporteur

Présenté par

**M. Gil GILLES**  
(Communauté française de Belgique)

sur

***Le suivi de l'application de la Déclaration de Bamako***

## TABLE DES MATIERES

	pages
<b>Introduction</b> .....	1
<b>I. Les modalités pratiques de mise en œuvre du chapitre 5 de la Déclaration de Bamako</b> .....	3
1. Les instruments de l'observation et de l'évaluation.....	4
2. Les rapports périodiques et rapports ad hoc à l'intention du Secrétaire général .....	5
3. Le Comité ad hoc consultatif restreint .....	6
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 ».....	7
<b>II. Le dispositif d'observation et d'évaluation permanentes</b> .....	9
1. Le réseau d'information et de concertation.....	9
2. Les rapports périodiques et rapports ad hoc.....	12
3. Le système d'information.....	13
4. La grille d'observation et d'évaluation .....	14
5. Les communications au Secrétaire général de l'OIF .....	15
<b>III. Les mesures spécifiques d'accompagnement prises concernant certaines situations de crise</b> .....	17
1. Cambodge.....	17
2. Comores .....	17
3. Congo (RDC) .....	18
4. Côte d'Ivoire .....	18
5. Guinée Bissau.....	19
6. Haïti.....	19
7. République centrafricaine .....	20
8. Rwanda.....	21
<b>IV. Le rôle de l'APF dans la mise en œuvre de la Déclaration de Bamako</b> .....	23
1. La participation au réseau d'information et de concertation.....	23
2. Les positions de l'APF .....	24
<b>Conclusion</b> .....	27

## 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*

## TABLE DES ABREVIATIONS

<b>AIF</b>	Agence intergouvernementale de la Francophonie
<b>AIMF</b>	Association internationale des Maires francophones
<b>APF</b>	Assemblée parlementaire de la Francophonie
<b>ACCPUF</b>	Association des cours constitutionnelles ayant en partage l'usage du français
<b>AISCCUF</b>	Association des institutions supérieures de contrôle ayant en commun l'usage du français
<b>AOMF</b>	Association des ombudsmans et des médiateurs de la Francophonie
<b>AFCNDH</b>	Association francophone des commissions nationales des droits de l'Homme
<b>AUF</b>	Agence universitaire de la Francophonie
<b>CMF</b>	Conférence ministérielle de la Francophonie
<b>CIDH</b>	Commission interaméricaine des droits de l'Homme
<b>CIB</b>	Conférence internationale des barreaux de tradition juridique commune
<b>CPF</b>	Conseil permanent de la Francophonie
<b>DCJJ</b>	Direction de la coopération juridique et judiciaire de l'AIF
<b>DDHD</b>	Direction des Droits de l'Homme et de la démocratie de l'AIF
<b>FIDH</b>	Fédération internationale des droits de l'Homme
<b>IDEF</b>	Institut international de droit d'expression et d'inspiration française
<b>NOPADA*</b>	Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique
<b>OIF</b>	Organisation internationale de la Francophonie
<b>ONU</b>	Organisation des Nations Unies
<b>OSCE</b>	Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe
<b>UA</b>	Union africaine
<b>UE</b>	Union européenne

\* *NEPAD* : acronyme anglophone

La **Déclaration de Bamako** a été 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*.



## 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 des pratiques de la démocratie, des droits et des libertés dans l'espace francophone* qui s'est tenu du 1<sup>er</sup> 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'Etat 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 de Bamako 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'Etat militaire contre un gouvernement issu d'élections démocratiques* ». Cette décision a évidemment réjoui l'Assemblée parlementaire de la Francophonie (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.

Lors du IX<sup>e</sup> Sommet réuni quelques mois plus tard à Beyrouth, en octobre 2002, les chefs d'Etat et de gouvernement des pays ayant le français en partage ont marqué leur détermination à mettre en œuvre la Déclaration de Bamako ce qui constitue une avancée dans l'histoire de l'organisation. Le Secrétaire général, élu à Beyrouth, 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'Etat et des atteintes graves à l'ordre constitutionnel en ce qu'ils rompent la démocratie* »<sup>1</sup> Avec ce dernier paragraphe, la Déclaration de Beyrouth vient 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* ». 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* », n'ont pas été définis.

---

1 Déclaration de Beyrouth, IX<sup>e</sup> Conférence des chefs d'Etat et de gouvernement des pays ayant le français en partage, Beyrouth, les 18, 19 et 20 octobre 2002.



Dans ce rapport, je présente d'abord, les modalités pratiques de mise en œuvre du chapitre 5 de la déclaration de Bamako. J'examine ensuite, les récentes démarches entreprises par l'Organisation internationale de la Francophonie (OIF) afin de mettre en œuvre le dispositif d'observation et d'évaluation permanente de la démocratie et des droits de l'Homme. Je présente également les dernières mesures d'accompagnement qui ont été mises en place par l'OIF afin de traduire dans les faits les dispositions prévues par la Déclaration de Bamako. Je me penche enfin sur le rôle de l'Assemblée parlementaire de la Francophonie (APF) dans les mécanismes en place et à venir, en particulier sur notre rôle de surveillance parlementaire des dispositions prévues par la Déclaration de Bamako.



## I. Les modalités pratiques de mise en œuvre du chapitre 5 de la Déclaration de Bamako

Il convient de rappeler, comme le soulignait Mme Christine Desouches, Déléguée générale aux droits de l'Homme et à la démocratie, dans sa note de synthèse<sup>2</sup> de décembre 2003, que les dispositions du chapitre 5 de la Déclaration de Bamako (**voir l'annexe A**) doivent être appréhendées comme un dispositif global, ce qui induit une interprétation d'ensemble. Ce dispositif global est fondé à la fois sur l'esprit qui a animé ses rédacteurs et sur les principes fondamentaux qui se retrouvent dans la Déclaration, notamment ceux-ci :

*« Francophonie et démocratie étant indissociables, la Francophonie fait de l'engagement démocratique une priorité qui doit se traduire par des propositions et des 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 ».*

La note du Secrétaire général de l'OIF, adoptée par le Conseil permanent de la Francophonie (CPF) lors de la 42<sup>e</sup> Session du 24 septembre 2001, a précisé les modalités pratiques de mise en œuvre du dispositif prévu au chapitre 5 de la Déclaration de Bamako (**voir l'annexe B**).

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 » (**voir l'annexe B**).

Signalons que les quatre lignes de force prévues dans la note ont été mises en place très progressivement. Le report du Sommet de Beyrouth a empêché la Déclaration de Bamako d'avoir des effets rapides et tangibles. Néanmoins, comme nous le verrons ultérieurement, la programmation de l'Agence intergouvernementale de la Francophonie (AIF) 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 Etats et des gouvernements en faveur de l'application de la Déclaration de Bamako.

---

2 Délégation aux droits de l'Homme et à la démocratie de l'AIF, *Observation et évaluation permanentes des pratiques de la démocratie, des droits et des libertés dans l'espace francophone, État et perspectives de mise en œuvre*, Note de synthèse, Paris, le 14 décembre 2003.





## **1. 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 de l'AIF.

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.

Pour ce faire, elle dispose des informations transmises par les Etats 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'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 œuvrant dans des domaines similaires, avec lesquelles il est prévu de renforcer le dialogue.

Pour les tâches d'intégration des informations et de liaison avec les différents partenaires, la Délégation aux droits de l'Homme et à la démocratie « s'appuie sur le Système d'informations juridiques, institutionnelles et politiques (SIJIP), mis régulièrement à jour sur le site Internet de l'agence ».

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 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 Etats au chapitre 4 (**voir l'annexe B**).

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

Etabli par la Délégation aux droits de l'Homme et à la démocratie et selon les termes mêmes du chapitre 5, article 1, de la Déclaration de Bamako, les rapports élaborés pour l'information du Secrétaire général de l'OIF doivent permettre particulièrement :

- 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 des 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 définis de manière consensuelle ;
- de souligner, à cet égard, le cas échéant, l'opportunité de l'établissement d'un dialogue avec certains Etats ou gouvernements, 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 base de ces rapports, il est prévu que le Secrétaire général de l'OIF prenne les initiatives qu'il juge appropriées.

La Délégation aux droits de l'Homme et à la démocratie établit également, pour le compte du Secrétaire général de l'OIF, 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 de Bamako.

Elle est aussi chargée, par le Secrétaire général de l'OIF, de l'examen des communications transmises par les Etats et les gouvernements, les organismes gouvernementaux et les ONG 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 de l'OIF accuse réception de ces communications. La Délégation aux droits de l'Homme et à la démocratie 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 violation massive des droits de l'Homme), en tenant 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 de l'OIF.



Lorsqu'il juge qu'une communication est recevable, le Secrétaire général de l'OIF 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. Le Comité *ad hoc* consultatif restreint**

Le Secrétaire général de l'OIF peut disposer d'un Comité *ad hoc* consultatif restreint, composé de représentants personnels et/ou d'ambassadeurs présents à Paris et pouvant être réunis à très brefs délais dans des situations d'urgence, afin de compléter la concertation entre le Président de la Conférence ministérielle de la Francophonie (CMF) et le Président du Conseil permanent de la Francophonie (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 de l'OIF 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).

Lors de la crise de la démocratie survenue à Madagascar, à la suite de l'élection présidentielle du 16 décembre 2001, le Secrétaire général de l'OIF, 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 pourtant indiquer que des améliorations sont nécessaires dont le fonctionnement de ce Comité. 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'Etat 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 Commonwealth<sup>3</sup>. 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.

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 d'un 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.

#### **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 »**

Ce point de l'ordre du jour est l'occasion, pour le Conseil permanent de la Francophonie (CPF) :

- 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 ;
- 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 ;
- 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.

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'Etat 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 à l'ordre du jour.

Il est désormais acquis que le CPF a retenu le principe, défendu par l'APF, d'inscrire systématiquement à l'ordre du jour de chacune de ses réunions un point spécifique sur l'état des pratiques de la démocratie des droits et des libertés dans l'espace francophone.

---

3 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<sup>e</sup> Session ordinaire, tenue à Québec du 8 au 10 juillet 2001.





## II. Le dispositif d'observation et d'évaluation permanentes

### 1. Le réseau d'information et de concertation

Comme l'a rappelé Mme Christine Desouches, déléguée aux droits de l'Homme et à la démocratie, lors de la 100<sup>ème</sup> réunion de la commission politique de l'OIF qui s'est tenue le 1<sup>er</sup> décembre 2003, il convient « *de considérer, en particulier, l'esprit auquel le chapitre 5 de la Déclaration de Bamako souscrit, c'est-à-dire, le désir de progresser ensemble et de permettre à chaque pays, par la concertation et le dialogue, de répondre au mieux aux engagements pris* ».

C'est dans cette optique que la Délégation aux droits de l'Homme et à la démocratie a organisé cinq réunions en 2002 et 2003 du groupe de travail informel sur l'approfondissement des modalités de mise en œuvre du dispositif d'observation et d'évaluation permanente des pratiques de la démocratie des droits et des libertés dans l'espace francophone (chapitre 5 de la Déclaration de Bamako) en associant des acteurs susceptibles de participer au réseau d'information et de concertation.

Ces 5 réunions, de même que le Sommet des chefs d'Etat et de gouvernement de la Francophonie tenu à Beyrouth en octobre 2002 et les différentes activités de coopération et de concertation menées depuis 2001 ont permis :

- d'informer et de mobiliser des personnalités et des partenaires appelés à apporter leur concours au fonctionnement du réseau d'information ;
- de prendre la mesure de la disponibilité de chacun en précisant en fonction de leurs compétences propres, leurs contributions potentielles respectives ;
- de progresser dans la réflexion concernant en particulier, d'une part, l'élaboration des rapports et, d'autre part, le traitement des communications.

Le groupe de travail a entendu de nombreuses interventions présentées par les représentants des opérateurs et ceux des réseaux institutionnels francophones, comme des représentants permanents de l'OIF ainsi que des personnalités politiques et universitaires.

Le partenariat doit encore être formalisé et mieux planifié, tant dans le domaine de la coopération que dans celui de l'observation. Il est important de souligner que le groupe de travail s'est accordé sur le fait que la Francophonie ne doit pas s'engager dans la confection de rapports existant déjà, par ailleurs. Une véritable culture de partenariat peut permettre de bénéficier de ce qui est réalisé par d'autres organisations ou dans d'autres enceintes.

D'autre part, quatre domaines de collecte de l'information ont été dégagés en priorité dans lesquels devra s'exercer la vigilance en matière de respect de la démocratie et des droits de l'Homme :

- des informations sur le fonctionnement régulier des institutions et rouages de la vie constitutionnelle des pays ;
- des informations sur la démocratie ;
- des informations sur « la vie politique apaisée »<sup>4</sup> ;

---

4 Déclaration de Bamako, chapitre 4, point C



- des informations sur l'état des libertés et des droits de l'Homme dans le pays, incluant les informations à recueillir sur le respect par les Etats de leurs engagements internationaux en matière de droit de l'Homme et de l'application des mesures et dispositions stipulées par les traités internationaux auxquels ils sont parties.

Plus précisément, les acteurs consultés ont été les suivantes :

### **L'Association internationale des Maires francophones (AIMF)**

Lors de la réunion de travail du 10 septembre 2003, le représentant de l'AIMF a signalé que lors de sa dernière assemblée générale à Beyrouth en octobre 2002, l'AIMF avait institué 6 commissions permanentes dont l'une est chargée de l'urgence et des droits de l'Homme ; il précise que l'AIMF dispose d'un fond d'urgence qui a déjà été sollicité pour des interventions aux Comores et en Côte d'Ivoire.

Par ailleurs, lors de la session spéciale de la commission politique de l'OIF, il a présenté, tout en confirmant sa disponibilité, les actions de son association dans ce domaine, qui entendent contribuer au développement de l'Observatoire de la démocratie locale ; notamment par la création d'un site Internet qui offre aux maires un espace de dialogue interactif répondant à des priorités marquées par la Francophonie. Ainsi, la réflexion sur le thème de la médiation a été particulièrement développée au cours des derniers travaux de l'AIMF et, a mis en lumière la relation entre médiation et décentralisation qui mériterait de faire l'objet d'une réflexion particulière au sein de la Francophonie. Du moins, souhaite-t-il, que cette dimension soit mieux prise en compte.

### **L'Agence universitaire de la Francophonie (AUF)**

Le représentant de l'AUF, lors de la réunion de travail du 10 septembre 2003, a insisté sur la nécessité de mener une action de sensibilisation au sein des Facultés de droit et de sciences politiques concernant la Déclaration de Bamako. D'autre part, il a indiqué que la dimension du contexte de proximité sur le terrain, que les universités peuvent maîtriser au plus près, constitue un élément essentiel dans l'appréciation, l'interprétation ou la validation des données. Il a souligné que les universités peuvent apporter une contribution particulièrement utile dans le cadre de la recherche et de la formation. Enfin, il a réaffirmé la disponibilité de l'AUF à mobiliser ses réseaux spécialement pour les droits fondamentaux.

### **Les réseaux institutionnels francophones**

Des représentants des réseaux spécialisés ont aussi été consultés : l'Association des cours constitutionnelles ayant en partage l'usage du français (ACCPUF) ; l'Association des institutions supérieures de contrôle ayant en commun l'usage du français (AISCCUF) ; l'Association des ombudsmans et des médiateurs de la Francophonie (AOMF) ; l'Association francophone des commissions nationales des droits de l'Homme (AFCNDH) ; la Conférence internationale des barreaux de tradition juridique commune (CIB) ; le Réseau des structures gouvernementales ; l'Assemblée internationale des instituts et des réseaux francophones des droits de l'Homme, de la démocratie et de la paix.



Lors de la réunion du groupe de travail du 10 septembre 2003, la représentante de l'Association des cours constitutionnelles ayant en partage le français (ACCPUF) a précisé que les activités de l'ACCPUF étaient organisées selon 4 axes :

- des rencontres et des colloques ;
- la publication des textes des cours constitutionnelles ;
- le développement de son site Internet ;
- des sessions de formation.

L'ACCPUF est tout à fait disposée à mettre à la disposition de la Délégation aux droits de l'Homme et de la démocratie, son réseau de correspondants nationaux, à contribuer au mécanisme d'observation par la diffusion de ses publications ou la production d'ouvrages comparatifs, au titre des échanges d'expériences, sur des thèmes précis comme, par exemple, celui de la communication. Sa participation au réseau doit s'appréhender sous l'angle de son champ spécifique de compétence, celui de la justice constitutionnelle particulièrement importante s'agissant de valider les résultats des élections ou de statuer sur leur contentieux.

Le représentant de l'Association des ombudsmans et des médiateurs de la Francophonie (AOMF) a précisé que son association était prête à participer aux mécanismes d'observation mis en place par la Délégation aux droits de l'Homme et à la démocratie ; il a également précisé que les médiateurs étaient également à même de procéder à la collecte d'informations au quotidien.

Le représentant de l'Association francophone des commissions nationales des droits de l'Homme (AFCNDH) souligne que le réseau des commissions nationales des droits de l'Homme est d'accord de contribuer, par la recherche et la transmission d'informations, à la collecte des données. Les rapports annuels sont disponibles et la possibilité existe de mobiliser les commissions nationales sur des sujets transversaux. Concernant l'articulation à mettre en place entre les différents réseaux, il rappelle que des points focaux nationaux ont été installés en Europe ; il s'agit d'un opérateur chargé dans chaque pays de regrouper toutes les informations et les contributions.

### **Les organisations non gouvernementales**

Le représentant de la Fédération internationale des droits de l'Homme (FIDH) a précisé que cette organisation était favorable à apporter sa contribution au dispositif d'information et d'évaluation par la transmission de rapports, que ce soit ceux des missions d'enquête (établis selon la procédure contradictoire, à charge et à décharge) ou ceux qui sont destinés aux 6 comités des Nations Unies, élaborés dans le cadre de réunions d'échanges et de concertation avec les autorités de l'Etat et les organisations non gouvernementales locales (ONG).

### **La conférence des structures gouvernementales chargées des droits de l'Homme**

L'OIF a organisé à Brazzaville une conférence des structures gouvernementales chargées des droits de l'Homme, du 25 au 28 avril 2003. A l'issue de cette conférence, un texte a été adopté. Celui-ci est relatif à la mise en réseau des structures gouvernementales chargées des droits de l'Homme afin de faciliter l'échange d'expériences et la valorisation de pratiques positives au sein de l'espace francophone.





Un Comité de suivi a été installé officiellement lors de la réunion de Marrakech, des 27 et 28 février 2004. Le président de la Commission politique, Monsieur Richard Cazenave, y représentait notre Assemblée. Lors de cette même réunion, une rencontre de travail était également prévue avec l'ensemble des représentants des réseaux institutionnels francophones, déjà constitués, ou en voie de l'être.

Il s'agit parmi d'autres, de l'Assemblée des Instituts francophones des droits de l'Homme, de la démocratie et de la paix, de l'Association des Médiateurs et Ombudsmans de la Francophonie, de l'Association francophone des Commissions nationales des droits de l'Homme, de l'Association des Cours constitutionnelles ayant le français en partage, de la Conférence internationale des Barreaux de Tradition juridique commune, de l'Union francophone des Instances de régulation de la Communication et de l'Institut international de droit d'expression et d'inspiration française (IDEF).

Ces deux rencontres avaient chacune pour objet de préciser, non seulement, le programme d'activités de toutes les institutions présentes, mais aussi le cadre de leurs relations avec la Francophonie, dans le sens d'une contractualisation plus affirmée.

## **2. Les rapports périodiques et rapports *ad hoc***

En fonction des données fournies par ses partenaires, la Délégation aux droits de l'Homme et à la démocratie, qui dispose aussi d'informations collectées et traitées par ses soins, établi à l'attention du Secrétaire général de l'OIF les rapports requis. Il a été recommandé, en vue de la production du 1<sup>er</sup> rapport périodique, que la structuration du rapport, dont la périodicité pourrait rejoindre celle des Sommets, réponde à la fois aux domaines visés dans la Déclaration de Bamako (Etat de droit, élections, vie politique apaisée, culture démocratique et droits de l'Homme), mais aussi à la spécificité des engagements contenus dans cette Déclaration, par rapport aux autres instruments internationaux et régionaux, de manière à ne pas dupliquer les procédures.

### **Le projet de questionnaire aux Etats et gouvernements**

M. Jean-François Paroz, conseiller au cabinet de l'ancien Secrétaire général de la Francophonie, a élaboré un projet de questionnaire qui reprend, point par point, les engagements souscrits à Bamako.

Un projet alternatif de questionnaire a été préparé par MM. Vasak et Pambou Tchivounda. Se fondant sur le principe de la répartition des tâches entre, d'une part, la procédure d'examen des communications et, d'autre part, l'élaboration des rapports, les rédacteurs ont conçu le projet en 5 chapitres, dont le premier énonce des remarques préliminaires sur les éléments pertinents dont la Francophonie a besoin.

Ensuite, au regard des quatre axes de Bamako, les rédacteurs proposent une série de questions en nombre réduit, portant sur des points qu'ils ont considérés comme fondamentaux ou d'actualité.

Mme Christine Desouches, déléguée aux droits de l'Homme et à la démocratie, indique que la structuration du questionnaire en quatre chapitres recoupant les champs couverts par la Déclaration de Bamako répond à la demande d'un questionnaire qui serait appelé à être traité de manière séquentielle.

Lors de la réunion informelle du 28 octobre 2003, le professeur Jean du Bois de Gaudusson, président de l'Agence universitaire de la Francophonie (AUF), a posé la question de savoir quel était l'organe



qui devait rédiger les réponses aux questionnaires. La fiabilité des réponses implique l'établissement d'une grille harmonisée et des séances de sensibilisation et de formation ; le questionnaire devra être assorti d'un tableau de bord comportant des indicateurs pour éviter la dilution des réponses ; il convient aussi de réfléchir aux mécanismes qui pourraient être mis en place en cas de non-réponse.

Le professeur Pambou Tchivounda a soutenu l'idée d'une opération de sensibilisation et de formation destinée aux Etats. Il a souhaité que le Secrétaire général de la Francophonie adresse une correspondance à chacun des chefs d'Etat et de gouvernement des pays membres de la Francophonie, faisant valoir l'intérêt de confier à une structure *ad hoc* le soin d'élaborer les réponses à apporter aux questionnaires, faisant état de la mise en œuvre des engagements souscrits.

### **3. Le système d'information**

La Délégation aux droits de l'Homme et à la démocratie a demandé au Centre de recherche en droit public de la faculté de droit de l'Université de Montréal de réaliser, sous la direction de son doyen, le professeur Jacques Fremont, 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* ».

Pour des raisons d'organisation du travail, mais surtout afin d'assurer le caractère confidentiel du processus d'analyse qui mènera à la production des documents qui doivent être soumis par la Délégation aux droits de l'Homme et à la démocratie au Secrétaire général, il est proposé de subdiviser le processus d'observation et d'évaluation au sein de la Délégation en deux parties : une partie externe, c'est-à-dire publique et ouverte à tous et, une partie strictement interne, à accès restreint et exclusivement réservée aux seuls membres du personnel de la Délégation aux droits de l'Homme et à la démocratie ainsi qu'au Secrétaire général de l'OIF et à ses conseillers.

Ce dispositif informatique, dont le fonctionnement devra faire l'objet d'une concertation avec les différentes entités impliquées de l'agence, aux fins de validation, est destiné à assurer l'animation d'un espace démocratique de concertation, une meilleure circulation de l'information, un suivi effectif des dossiers, un accès efficace à une information identique et simultanée, une participation collective à la gestion de l'information, ainsi que des facilités de recoupement des informations et des échanges d'expériences.

Le représentant de la Direction de la coopération juridique et judiciaire (DCJJ) à l'AIF a signalé l'ouverture depuis juin 2003 d'un site portail du droit francophone<sup>5</sup> avec le concours de l'Université de Montréal. Il a indiqué qu'un rapport régulier sera établi par la DCJJ sur les 3 axes prioritaires retenus par le Bureau de suivi de la Conférence des ministres de la justice de la Francophonie :

- la sécurité juridique et judiciaire dont le développement économique est tributaire, en liaison avec le Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique (NOPADA) ;
- le respect des engagements internationaux en matière de justice pénale internationale, corollaire de la mondialisation du crime ;
- les modes alternatifs de règlement des crises.

---

5 <http://portail.droit.francophonie.org/>



#### **4. La grille d'observation et d'évaluation**

Concernant la grille d'observation, la Délégation aux droits de l'Homme et à la démocratie de l'AIF a pris connaissance des indicateurs développés par les autres institutions internationales et régionales, dont la plupart disposent également de mécanismes d'observation et d'évaluation, en particulier, à la lumière des études réalisées à sa demande et, notamment, l'exemple du système des Nations Unies (ONU), de la Commission interaméricaine des droits de l'Homme (CIDH), de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE), de l'ONG *Human Rights Watch* (HRW), de l'ONG *Amnesty International*, ainsi que le mécanisme d'évaluation par les pairs dans le cadre du NOPADA, c'est-à-dire une observation et une évaluation menées par les Etats eux-mêmes. A cet égard, le mécanisme de Bamako, fondé sur l'identification consensuelle de paramètres d'application précis des principes et des engagements consignés dans les chapitres 2 et 3 de la Déclaration, de même que le dialogue permanent, présentent des atouts incontestables.

Dans ce cadre, il est prévu prochainement avec les Nations Unies une rencontre de toutes les organisations régionales sur les politiques comparées en matière de prévention et d'alerte précoce, à Dakar.

Selon Mme Desouches, cette démarche constitue indéniablement l'expression véritable d'une coopération renforcée.

Cet atelier est de la plus haute importance, dans la mesure où l'on souhaite voir se dégager une compréhension commune des pratiques observées pour la prévention des conflits. D'autre part, cette coopération a déjà vu le jour en matière d'observation des élections illustrée par la réunion d'échanges organisée le 9 février dernier et par celle tenue, les 5 et 6 avril 2004 à Paris et, qui était organisée conjointement par l'OIF et l'ONU, sur le bilan des processus électoraux auxquels la Francophonie a été associée, de même que sur les modalités renouvelées d'assistance dans le cas des pays en sortie de crise.

Le groupe de travail a particulièrement insisté sur la prévention et l'alerte précoce qui doivent tenir une place centrale dans le dispositif et permettre la collecte d'informations et de signaux précurseurs en vue de déclencher des actions concrètes susceptibles d'éviter les conflits. Aussi, a-t-il insisté sur l'importance du travail pédagogique en amont à l'attention des responsables politiques pour leur rappeler leurs engagements et les aider à les respecter.

Par ailleurs, ce travail de prévention doit s'accompagner d'actions de coopération (formation des jeunes) et surtout des réponses concrètes à apporter dans le cadre du développement économique et de la lutte contre la pauvreté et l'exclusion.

Enfin, les différentes missions d'observation des élections déployées depuis l'an 2000, se sont attachées non seulement à mettre en pratique la première grille issue des travaux de Bamako, mais aussi à préciser les différents paramètres afférents au volet élections de la Déclaration de Bamako. C'est là, comme en ce qui concerne le fonctionnement des institutions et l'élaboration des textes fondamentaux, avec le concours des réseaux, de l'APF et des opérateurs, des domaines privilégiés d'observation et d'évaluation dans lesquels la Francophonie dispose déjà de matériaux pertinents.



## **5. Les communications au Secrétaire général de l'OIF**

D'autre part, le groupe de travail a entendu, le 28 octobre 2003, un exposé de M. Karel Vasak qui a réalisé avec le professeur Guillaume Pambou Tchivounda, une étude sur les communications.

Lors de cette réunion, Maître Mario Stasi, ancien bâtonnier, Secrétaire général de la Conférence internationale des barreaux de tradition juridique commune et M. Antoine Bernard, Directeur exécutif de la Fédération internationale des droits de l'Homme (FIDH) sont intervenus pour présenter des cas de communications adressées au Secrétaire général de l'OIF.

Concernant les procédures d'examen et de traitements des communications adressées au Secrétaire général, il ressort que la procédure doit être contradictoire, que ce soit par le dialogue, la médiation ou tout autre processus ; l'accent a été mis sur l'esprit d'ouverture, la flexibilité et la souplesse qui doivent caractériser cette démarche, notamment, pour ce qui est des modalités d'appréciation de la recevabilité de ces communications.

Au titre de ces conditions générales de recevabilité, figurent les éléments suivants :

- la communication ne doit pas être anonyme ;
- l'auteur de la communication doit avoir une connaissance digne de foi des violations alléguées des droits de l'Homme et de la démocratie et il ne doit pas se baser exclusivement sur des renseignements diffusés par les moyens de communication de masse ;
- la communication ne doit pas être incompatible avec la Déclaration de Bamako et concerner des faits antérieurs à l'adoption de la Déclaration et elle doit faire apparaître la responsabilité du pays membre de l'OIF mis en cause ;
- la communication ne doit pas être mal fondée et doit contenir des indices pertinents ou des éléments sérieux de preuves ;
- elle ne doit pas être injurieuse, ni constituer un abus du droit de présenter des communications ;
- elle doit être présentée dans un délai raisonnable à partir de la date des faits qui en constituent l'objet ou de la date à laquelle ces faits auront été connus.





### III. Les mesures spécifiques d'accompagnement prises concernant certaines situations de crise

La contribution de l'APF est fortement sollicitée par l'organisation internationale de la Francophonie (OIF) qui désire avec ses partenaires, mettre en œuvre les principes énoncés dans la Déclaration de Bamako et les promouvoir au sein de la Francophonie.

Différentes mesures ont été prises par l'OIF concernant des situations de crise dans l'espace francophone<sup>6</sup>.

#### 1. Cambodge

A la demande du Gouvernement royal du Cambodge, une mission d'observation francophone s'est rendue au Cambodge pour les élections législatives du 27 juillet 2003. L'APF était représentée par M. Laurent Béteille, sénateur de la République française, chef de la délégation, Mme Françoise Schepmans, Présidente du Parlement de la Communauté française de Belgique, et M. Jean-Marc Lalonde, député de l'Ontario.

#### 2. Comores

Dans le cadre de la poursuite de la contribution de l'OIF au règlement de la crise comorienne, M. Abdou Diouf a mandaté une mission conduite par Maître Saleck Ould Abdel Jellil, 1<sup>er</sup> Vice-président du sénat mauritanien. Cette mission, qui s'est tenue du 29 mars au 3 avril 2003, avait pour tâche de prendre contact avec l'ensemble des parties impliquées afin de leur faire confirmer le principe d'un accord politique global sur le partage des compétences.

M. Abdou Diouf a ensuite réuni à Paris, du 21 au 23 mai 2003, les différentes parties comoriennes pour tenter de surmonter les difficultés persistantes, liées notamment aux questions non résolues de partage de compétences dans les domaines des douanes et des Forces de sécurité intérieure, dont la conséquence la plus importante est le report des élections législatives attendues depuis près d'un an.

Une commission technique chargée de l'élaboration des avant-projets des lois organiques a poursuivi, à cette occasion, les discussions sur le partage de compétences et un consensus a été atteint sur la question des Forces de sécurité intérieure, par la mise à disposition de forces de gendarmerie aux Iles autonomes. Des avancées significatives ont également été réalisées sur la répartition des recettes douanières durant la période de transition, laissant en suspens le seul point du versement des recettes conformément aux quotes-parts fixées avec l'aide du Fonds Monétaire International (FMI). Au cours de cette même réunion, les parties comoriennes sont parvenues à un consensus sur l'organisation de la justice et de la Cour constitutionnelle.

Les autorités comoriennes ont demandé à l'OIF d'assurer la Présidence du Comité d'harmonisation mis en place par l'Accord sur les dispositions transitoires aux Comores signé le 20 décembre 2003. Le

---

6 Les sections suivantes sont suspendues provisoirement par l'Assemblée parlementaire de la Francophonie: **Comores** (depuis juillet 1999), **Congo – RDC** (depuis juillet 1998), **Guinée Bissau** (depuis janvier 2004), **Haïti** (depuis janvier 2004), **République centrafricaine** (depuis juillet 2003), **Rwanda** (depuis juillet 1998).



Secrétaire général a désigné M. Mamadou Lamine Loum, ancien Premier Ministre du Sénégal, pour remplir cette mission qui se déroule du 18 janvier au 18 mars 2004.

L'OIF a participé, le 21 janvier 2004, à Paris, à une réunion des partenaires des Comores aux côtés de la Banque Mondiale, du FMI, de la Commission Européenne, du Programme des Nations Unies pour le Développement, de la Ligue des Etats Arabes, de la Banque Africaine de Développement, de la France, de l'Afrique du Sud, de la Grande Bretagne et de l'Ile Maurice. Cette réunion fait suite aux engagements pris par les partenaires des Comores le 23 octobre 2003 à Paris, en faveur d'un appui financier et technique au processus de réconciliation de Fomboni et à l'accord intervenu à Moroni le 20 décembre 2003. Les partenaires ont abordé en particulier la question de la mise en place du fonds fiduciaire pour appuyer la transition jusqu'à la tenue des élections législatives et la mise en place complète des institutions prévues par l'accord de Fomboni.

Une mission francophone d'observation des élections s'est rendue aux Comores du 14 au 29 avril 2004 pour le scrutin de l'Assemblée fédérale. La délégation était dirigée par M. Saleck Ould Abdel Jelil, Premier Vice Président du Sénat de Mauritanie. L'APF était représentée par trois parlementaires : MM. Laurier Lapierre (Canada), Jones Tansah (Cameroun) et Edouard Landrain (France).

### **3. Congo (RDC)**

L'OIF a organisé du 26 au 28 avril 2004, en collaboration avec les autorités de Kinshasa, un séminaire international sur la gestion de la transition en RDC. Les assises ont été ouvertes par le président de l'Assemblée nationale, M. Olivier Kamitatu, en présence notamment des représentants de l'ONU ainsi que de différentes personnalités africaines dont l'ex-président béninois, M. Emile-Derlin Zinsou et l'ancien Premier ministre sénégalais M. Moustapha Niassé. Le président de la commission politique de l'APF, M. Richard Cazenave, a également participé à ce séminaire qui rassemblait près de 200 experts nationaux et internationaux.

Les participants ont discuté de plusieurs sujets, notamment l'organisation d'une transition apaisée, la consolidation d'un Etat de droit, la tenue d'élections, la lutte contre la corruption, la bonne gouvernance, la culture de la paix, l'amnistie et la paix sociale, la lutte contre l'impunité et la réconciliation. L'approche comparée des diverses expériences francophones permettra de jeter les bases d'une future coopération. La Francophonie a promis son assistance à l'organisation des élections en RDC prévues en juillet 2005.

### **4. Côte d'Ivoire**

L'OIF a pris une série de mesures afin d'accompagner le processus de réconciliation nationale, notamment la nomination d'un Représentant spécial pour la Côte d'Ivoire, M. Lansana Kouyaté, qui est membre du Comité international de suivi de l'accord de Linas-Marcoussis. Ce comité de suivi est présidé par M. Albert Tévoédjéré, représentant spécial du Secrétaire général des Nations Unies en Côte d'Ivoire. L'OIF a également ouvert un Bureau à Abidjan, mis en place un groupe de travail *ad hoc* et organisé des missions dans les domaines des médias et des élections.

Une mission électorale de l'OIF, conduite par M. Jacques Drouin, adjoint au Directeur général des élections au Québec, a été dépêchée en Côte d'Ivoire du 28 janvier au 3 février 2004. A l'instar de la mission exploratoire qui s'était rendue en Côte d'Ivoire en septembre 2003, le mandat de cette mission résulte de l'application des principes directeurs de la Déclaration de Bamako, notamment son volet « Elections ». Il



s'agit, selon l'OIF, de prendre d'abord la mesure du contexte actuel, tant juridique qu'institutionnel, ainsi que d'identifier les besoins en ce qui concerne les opérations techniques pour l'ensemble du processus.

Cette mission a constaté des "avancées significatives" pour le déroulement de "scrutins libres, fiables et justes" en 2005 dans le pays, selon un communiqué de presse du 5 février 2004. L'assistance électorale de l'OIF consiste à doter les organisateurs de moyens logistiques et à assurer la formation des agents. Toutefois, la mission a souligné que la "tenue des élections en 2005 dépend de la volonté politique de tous les acteurs politiques ivoiriens. La communauté internationale ne vient qu'en appui".

## **5. Guinée Bissau**

L'OIF a envoyé une mission francophone d'observation des élections législatives en Guinée Bissau du 22 au 31 mars 2004. Cette mission était dirigée par M. Pierre Buyoya, ancien Président de la République du Burundi et composée de parlementaires : Mme Victoire Lasseni Duboze (Gabon), M. Russel Copeman (Québec), M. Doudou Wade (Sénégal). L'ancien député et ancien rapporteur à la commission politique de l'APF, M. Ibrahima El Hadji Bah était également de la délégation.

La mission francophone s'est inscrite dans la coordination de l'observation internationale mise en œuvre par le Bureau d'Appui des Nations Unies en Guinée Bissau, notamment pour ce qui concerne le déploiement des équipes d'observateurs à travers l'ensemble du territoire.

## **6. Haïti**

Le Secrétaire général de l'OIF, M. Abdou Diouf, a réuni à Paris, le 2 mars dernier, un comité ad hoc consultatif restreint sur la situation en Haïti, conformément aux dispositions prévues dans la Déclaration de Bamako. Le comité ad hoc a examiné l'évolution de la situation de la crise haïtienne et les derniers développements survenus depuis le départ du Président Aristide. Ce comité a apporté son plein soutien aux efforts déployés par les Nations Unies, les organisations régionales concernées et les partenaires bilatéraux. Le Secrétaire général a confirmé la disponibilité de l'OIF à contribuer de manière significative en vue de la restauration de l'Etat de droit et du retour à une vie politique apaisée en Haïti.

Le Canada a versé, au mois de mars 2004, un million de dollars canadiens à l'OIF pour la création d'un fonds d'affectation spéciale qui doit servir à financer les initiatives visant à rétablir les institutions démocratiques en Haïti et à assurer leur bon fonctionnement.

Le Secrétaire général de l'OIF, M. Abdou Diouf, a désigné M. António Mascarenhas Monteiro, ancien Président de la République du Cap-Vert, comme envoyé spécial pour Haïti le 2 mars 2004. Il a également réuni à Paris à cette date, conformément aux dispositions prévues par la Déclaration de Bamako, un comité ad hoc consultatif restreint sur la situation en Haïti. Le comité ad hoc a examiné l'évolution de la situation de la crise haïtienne et les derniers développements survenus depuis le départ du Président Aristide.

Une mission de l'OIF, dirigée par M. Antonio Mascarenhas Monteiro, s'est rendue en Haïti du 14 au 16 avril 2004 afin d'établir un premier contact avec les nouvelles autorités haïtiennes et leur témoigner le plein appui de la Francophonie. La mission était également chargée d'évaluer les besoins et de déterminer les secteurs dans lesquels la Francophonie pourrait apporter sa contribution, en complémentarité avec les initiatives engagées par les autres partenaires bilatéraux et les organisations internationales. La délégation était composée de plusieurs parlementaires de l'APF : MM. Jacques Legendre, Secrétaire général





parlementaire de l'APF, Bernard Patry, Premier vice-président de l'APF, Yvan Bordeleau, Vice-président de la commission politique de l'APF et Bongnessan Arsène Yé, rapporteur sur les situations de crise de la commission politique de l'APF. Je tiens à souligner l'importance qu'accorde la Délégation aux droits de l'Homme et à la démocratie à la participation de parlementaires lors des missions de ce type.

Le Représentant permanent de l'OIF à New York, Monsieur Ridha Bouabid a participé à une réunion du Groupe de contact de la Banque Mondiale sur Haïti, à Washington le 23 mars 2004, puis à une réunion de bailleurs de fonds et des partenaires d'Haïti, à Port au Prince du 21 au 23 avril 2004. Cette dernière réunion devait déboucher sur un nouveau processus de coopération en Haïti, fondé sur des engagements mutuels entre les autorités haïtiennes et les partenaires internationaux d'Haïti, avec une perspective de long terme en prenant en compte les priorités identifiées par les haïtiens. Un cadre de coopération intérimaire pour une durée allant jusqu'en septembre 2006 a été proposé.

Une mission technique de la Francophonie, composée de MM. Stanislas Zalinski et David Bongard, responsables de projets à la Délégation aux droits de l'Homme et à la démocratie, a participé en mai 2004 aux réunions sur la mise en place du cadre de coopération intérimaire. Plusieurs pistes d'engagement ont été identifiées par la Francophonie, en particulier lors des travaux des sous-groupes suivants : Sécurité et gouvernance politique ; Education et culture.

L'OIF a organisé une réunion technique de coordination des opérateurs le 4 juin dernier afin de mieux structurer l'implication de la Francophonie en Haïti et pour préparer les prochaines réunions prévues dans le cadre de coopération intérimaire, notamment la conférence des bailleurs de fonds prévue à Washington à la mi-juillet.

## **7. République centrafricaine**

M. Jacques Legendre, Secrétaire général parlementaire de l'APF, a participé à une mission d'information et de contacts de l'OIF en République centrafricaine, du 21 au 23 avril 2003, en compagnie de Madame Madina Ly-Tall, ancien Ambassadeur du Mali à Paris et représentante personnelle du Président de la République du Mali au CPF. Cette mission francophone avait été mise sur pied conformément à la résolution adoptée par le CPF lors de sa session du 27 mars 2003 en application des mécanismes prévus par la Déclaration de Bamako (chapitre 5).

Après cette première mission, l'OIF a ensuite organisée une mission exploratoire destinée à préparer le processus électoral, et simultanément, du 16 au 24 août 2003, une mission chargée d'accompagner le dialogue national qui s'est tenu du 11 au 20 septembre 2003. Le Secrétaire général de l'OIF, M. Abdou Diouf, a adressé un message aux participants dans lequel il offre l'appui politique et technique de la Francophonie pour la rédaction et l'adoption de textes fondamentaux, la mise en œuvre du processus électoral et le renforcement des capacités des institutions démocratiques.

Deux missions de l'OIF se sont rendues en République centrafricaine au mois de février 2004 afin d'effectuer un suivi du dialogue national et de contribuer à la préparation des prochaines élections.



## **8. Rwanda**

L'APF a participé à une mission d'observation de l'OIF au Rwanda, du 20 au 27 mai 2003, pour y suivre le déroulement du référendum sur le projet de Constitution. Cette mission était conduite par M. Bernard Bouba Samali, député du Cameroun et chargé de mission de la Région Afrique de l'APF. Mme Amina Derbaki, de la Communauté Française de Belgique de l'APF, de même que trois experts venant du Congo, de Belgique et du Mali, participaient également à cette mission.

A l'invitation du Rwanda, le Secrétaire général de l'OIF, M. Abdou Diouf, a décidé de l'envoi d'une mission d'observation des élections parlementaires au Rwanda du 29 septembre au 2 octobre 2003. La délégation de l'APF était représentée par M. Bernard Rukingamubiri, député du Burundi, et Mme Amina Derbaki, député de la Communauté française de Belgique.





## **IV. Le rôle de l'APF dans la mise en œuvre de la Déclaration de Bamako**

### **1. La participation au réseau d'information et de concertation**

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 (Guinée) et M. Jean-Pierre Perdieu (CFB), 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'APF a participé à l'assemblée internationale des instituts et des réseaux francophones des droits de l'Homme, de la démocratie et de la paix, tenue à Beyrouth quelques jours avant le Sommet, soit les 12 et 13 octobre 2002. 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.

La Délégation aux droits de l'Homme et à la démocratie a voulu, par ailleurs, entreprendre 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 Brazzaville, du 24 au 28 avril 2003, à l'invitation des Présidents de la République du Congo. L'APF y était représentée par trois membres de sa commission politique à savoir M. Richard Cazenave, Président, M. Bongnessan Arsène Yé, rapporteur sur les situations de crise et M. Maurice Bodson en qualité de rapporteur du suivi de la Déclaration de Bamako.

M. Richard Cazenave, Président de la commission politique de l'APF, a participé activement aux dernières réunions du groupe de travail sur l'approfondissement des modalités de mise en œuvre du dispositif d'observation et d'évaluation permanente des pratiques de la démocratie des droits et des libertés dans l'espace francophone les 10 septembre et 28 octobre 2003.

Le Président Cazenave, a déclaré lors de la réunion de travail du 10 septembre 2003, qu'il conviendra d'engager le dialogue avec les sections concernées des assemblées, le plus possible en amont, en fonction de la grille des engagements pris au titre du chapitre 4 de la Déclaration de Bamako et, selon une procédure contradictoire qui permettra à la section de présenter en annexe au rapport sa propre réponse ou son analyse. Ces éléments pouvant alors être transmis aux instances comme contribution à la réflexion générale.



C'est en ce sens qu'il y a lieu de faire évoluer les outils existants, au plus près de la Déclaration de Bamako, ce qui pourrait induire un effet pédagogique auprès des sections concernées, dans la mesure où ces préoccupations ne s'inscrivent pas nécessairement parmi leurs priorités premières. Tel est la proposition concrète de l'APF et l'apport opérationnel qu'elle peut offrir. Par ailleurs, lors de la réunion du 28 octobre 2003, M. Cazenave a également relevé que la Déclaration de Bamako était un bon exemple des obligations qui incombent aux Etats, au titre de leurs engagements à l'égard des instruments internationaux en matière de démocratie et de droit de l'Homme ; la Francophonie devant encore mener un important travail pédagogique pour mieux faire connaître la Déclaration de Bamako et ses implications concrètes.

L'APF a participé à la réunion de la commission politique de l'OIF du 1<sup>er</sup> décembre 2003. Lors de cette réunion, le Président Cazenave a rappelé que l'APF a prévu l'élaboration de rubriques particulières, établies selon la grille de lecture de la Déclaration de Bamako, dans le rapport concernant les pays en crise ou dont la section parlementaire est suspendue de l'APF. Cette démarche doit servir à la fois à l'information du Secrétaire général de l'OIF et à l'accompagnement des Etats concernés. Indiquant que l'APF fondera son analyse sur les informations recueillies dans le cadre d'une procédure contradictoire, il précise qu'elle s'appuie aussi sur d'autres sources comme, notamment, celles des Nations Unies (ONU), de l'Organisation de la coopération et du développement économique (OCDE) ou du nouveau Partenariat pour le développement de l'Afrique (NOPADA/NEPAD).

## **2. Les positions de l'APF**

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'Etat 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'actions concrètes destinées aux chefs d'Etat et de gouvernement.

L'APF s'appuiera dorénavant sur les engagements de la Déclaration de Bamako pour étayer ses prises de position ou pour proposer les mesures les plus appropriées afin d'accompagner une section ou un Parlement sur la voie de la démocratisation et du respect des droits de l'Homme.

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 permanente 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.



L'APF a donné l'exemple par le passé, en appliquant à certains pays l'article 5.5 de son règlement :

*« Au cas où l'ordre constitutionnel d'un Etat est renversé et que le parlement de cet Etat, 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, lorsque à la suite du renversement de l'ordre constitutionnel d'un Etat qui a entraîné la dissolution du parlement, un pays se trouve sans aucune institution de nature parlementaire, l'APF prend acte de la dissolution et suspend de fait la section.

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 circonstance, prétend par la suite exercer les pouvoirs d'un parlement, cet organe ne peut revendiquer une appartenance à l'APF.

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, et seront reconnues par la communauté internationale. 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 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'Etat 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'Etat 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'Etat ? Notre commission aura éventuellement à se pencher sur ces questions.

De même, concernant la levée de la suspension, on pourrait imaginer des étapes préalables, comme par exemple, l'envoi sur place d'une mission d'information par l'APF pour s'assurer que les conditions pour la bonne tenue d'élections soient réunies et que les principes de la Déclaration de Bamako ainsi que les droits humains soient respectés. Le Bureau de l'APF a déjà décidé de mettre sous observation pendant une période probatoire de deux années toute section faisant l'objet d'une levée de sa suspension.





## CONCLUSION

Le travail effectué depuis la Déclaration de Bamako, en novembre 2000, a été important.

Les modalités pratiques de mise en œuvre du dispositif prévu au chapitre V de la Déclaration de Bamako, accompagnées de certains éclaircissements, ont été en partie rencontrées ; le travail devant être poursuivi.

Il ne s'agit pas de mettre en place une structure à part d'information et de concertation, mais de l'intégrer au sein de la Délégation aux droits de l'Homme et à la démocratie, sous la responsabilité du Secrétaire général de l'OIF, en mobilisant et en opérationnalisant les moyens humains et techniques nécessaires qui doivent lui permettre de remplir ses nouvelles fonctions d'observation et d'évaluation permanentes.

Par ailleurs, à la lecture du rapport, il apparaît tout à fait urgent de rendre le dispositif prévu au chapitre V de la Déclaration de Bamako véritablement opérationnel, 3 ans après le Symposium ayant adopté la Déclaration de Bamako.

Le travail d'évaluation rigoureuse sans excès discursifs s'impose à chacune des composantes de la Francophonie dans la ligne de ce que disait le Secrétaire général, le 19 décembre dernier à Paris devant les ministres de la Francophonie : *« L'action politique de la Francophonie est désormais une réalité largement voulue par nos chefs d'Etat et de gouvernement, que la Déclaration de Bamako est venue préciser. Je m'interroge cependant sur le chemin parcouru jusqu'ici. A travers toutes les actions menées, que peut-on inscrire au chapitre des acquis durables ? Cette action a-t-elle contribué de manière significative au développement des pratiques démocratiques au sein de notre espace ? Y aurait-il lieu d'envisager d'autres actions, d'autres méthodes afin de consolider l'Etat de droit au sein de notre espace ? Les réponses à ces questions ne sont pas évidentes. La Francophonie a-t-elle privilégié les bonnes cibles ? Dans un champ où elle est un acteur parmi bien d'autres, où les Etats ne peuvent pas s'attendre à ce qu'elle se substitue à eux, ne vaudrait-il pas mieux privilégier l'action préventive avant tout ? »*

Au sein de la Francophonie, c'est également dans l'esprit de la Déclaration de Bamako que le programme de la démocratie doit pouvoir s'appuyer sur des actions de coopération efficaces, notamment, en matière de lutte contre la pauvreté, ainsi que dans le cadre du développement socioéconomique tant quantitatif que qualitatif.

Je tiens à remercier Mme Christine Desouches, Déléguée à la démocratie et aux droits de l'Homme, pour la qualité exceptionnelle des documents qu'elle a bien voulu nous transmettre, ainsi que la Délégation aux droits de l'Homme et à la démocratie pour le travail considérable qu'elle a accompli, tant dans le cadre des consultations que dans la réflexion et les échanges d'idées.

\*

\* \*

