



XXXVI^e SESSION
Dakar, 5 au 8 juillet 2010

DOCUMENT N° 8

* * *

Commission politique

Document de réflexion de l'APF à l'occasion de Bamako +10

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

par

Mme Paulette OYANE-ONDO
(Gabon)

TABLE DES MATIERES

INTRODUCTION.....	3
1. L'APF, VIGIE DE LA DÉMOCRATIE	4
2. SURVOL DES RENVERSEMENTS DE L'ORDRE CONSTITUTIONNEL SURVENUS DANS L'ESPACE FRANCOPHONE DEPUIS 1998.....	5
3. LA DÉCLARATION DE BAMAKO	6
4. LES INSTRUMENTS ET MECANISMES EXISTANTS	9
4.1. LE COMMONWEALTH	9
4.2. LES INSTRUMENTS REGIONAUX DE GOUVERNANCE DEMOCRATIQUE ET DE PREVENTION DES CONFLITS	11
4.2.1. L'UNION AFRICAINE	11
4.2.2. LA COMMUNAUTE ECONOMIQUE DES ETATS D'AFRIQUE DE L'OUEST (CEDEAO)	12
4.2.3. LA COMMUNAUTE DE DEVELOPPEMENT DE L'AFRIQUE AUSTRALE (SADC).....	13
4.2.4. LE PARTENARIAT ACP-UE	13
5. OBSERVATIONS ET RECOMMANDATIONS	14
ANNEXE : Repères chronologiques des situations de crise.....	17

INTRODUCTION

Le dixième anniversaire de l'adoption par l'Organisation internationale de la Francophonie (OIF) de la Déclaration de Bamako, adoptée 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 » suscite une mobilisation afin de dresser un bilan et de mettre en perspective la mise en œuvre de ce texte de référence de la Francophonie en matière de démocratie, de droits et de libertés.

L'Assemblée parlementaire de la Francophonie (APF), qui joue un rôle de vigie de la démocratie, participe à ce mouvement et saisit l'occasion pour jeter un regard sur ses pratiques, particulièrement sur l'application de son propre règlement, en lien avec la Déclaration de Bamako sur laquelle elle s'appuie régulièrement dans ses résolutions sur les situations de crise dans l'espace francophone.

Ce document de réflexion se penche sur le travail effectué par la commission politique et sur les mécanismes réglementaires de l'APF, en particulier les mesures de suspension et d'observation des sections. Il retrace les sections qui ont été sous le joug d'une suspension de l'APF au cours des douze dernières années, soulève les situations politiques récentes qui ont interpellé l'APF et met en perspective la Déclaration de Bamako. Afin d'avoir un aperçu le plus large possible, d'autres instruments régionaux sont également présentés.

En guise de conclusion, ce document formule des observations et des recommandations sur la façon dont l'APF peut bonifier ses façons de faire pour s'adapter aux menaces contre la démocratie parlementaire, en tenant compte d'une implication de plus en plus grande de la communauté internationale. L'objectif de la démarche est que l'APF continue de jouer avec acuité et sagesse son rôle de vigie de la démocratie.

Précisons d'emblée que ce document n'aborde pas les programmes de coopération de l'APF destinés notamment à renforcer le travail des parlementaires et des institutions et à contribuer à une culture démocratique intériorisée par le moyen d'activités auprès des jeunes. La réflexion sur Bamako+10 est ciblée sur l'action politique de l'APF.

1. L'APF, VIGIE DE LA DÉMOCRATIE

L'APF est un observateur attentif des pratiques de la démocratie, des droits et des libertés dans l'espace francophone. Elle joue en ce sens un rôle actif en tant que « vigie de la démocratie ». Depuis 1998, l'Assemblée consultative de la Francophonie suspend temporairement les sections des pays dont les institutions ne satisfont pas pleinement aux principes qu'elle défend, notamment lorsque le parlement est dissous ou privé de ses pouvoirs, jusqu'au retour à une situation jugée satisfaisante au regard des critères fondant toute démocratie représentative. **L'article 5.6** du règlement se lit comme suit :

« 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 ».

Cet article a constitué une première dans le monde francophone.

Parmi les conséquences de la suspension d'une section de l'APF, mentionnons l'impossibilité d'occuper des postes de responsabilité, la suspension de la coopération ainsi que l'impossibilité de participer aux différentes réunions.

En 2009, l'APF a inscrit à son règlement **l'article 5.7** pour formaliser une pratique mise en œuvre depuis 2003, qui prévoit la mise en observation d'une de ses sections membres. Cet article se lit comme suit :

« Toute section dont la suspension vient d'être levée est mise sous observation pendant une période de deux ans. Si des problèmes sont constatés au cours de cette période, le Bureau et l'Assemblée plénière sont saisis de cette question et prennent les mesures appropriées ».

Lorsqu'une section est mise sous observation, elle n'est privée d'aucune prérogative car elle peut participer aux réunions et bénéficier de l'ensemble des programmes de coopération. Toutefois, la situation dans le pays concerné est étudiée lors de chacune des réunions de la commission politique. Si des problèmes sont constatés, le Bureau et l'Assemblée plénière sont saisis de cette question et prennent les mesures nécessaires. Au terme des deux années, à moins d'indications contraires, la mise sous observation est automatiquement levée si on estime que le retour à la démocratie et à l'Etat de droit est accompli.

Lors de sa dernière réunion à Yaoundé (Cameroun) en avril 2010, la commission politique a convenu de manière expérimentale de créer un mécanisme de « **mise sous observation à titre préventif** », dans le but de se doter d'une marge d'analyse et d'action supplémentaire. Celui-ci permet à l'APF d'éviter de condamner trop lourdement et de manière précipitée une situation qui peut évoluer rapidement. Les membres de la commission politique ont décidé d'appliquer cette mesure à la section de la Guinée-Bissau, suite aux événements survenus dans ce pays en avril dernier (voir le rappel de cette situation en annexe).

On constate donc que l'APF a développé, au fil des années, des pratiques pour lui permettre de réagir et d'intervenir efficacement pour promouvoir et favoriser la démocratie et l'Etat de droit.

La commission politique est l'instance de l'APF où un important dialogue entre les différentes sections permet de prendre position sur les situations de crise. La commission politique produit de manière statutaire un rapport sur les situations de crise dans l'espace francophone. Ces travaux donnent lieu à des résolutions ou recommandations qui, une fois adoptées par le Bureau ou l'Assemblée plénière, sont transmises aux chefs d'Etat et de gouvernement ainsi qu'aux instances de la Francophonie.

L'objectif est d'accompagner les processus de rétablissement des institutions démocratiques et de maintenir une mobilisation autour des valeurs de la démocratie. Mentionnons que l'APF entretient un dialogue étroit avec l'OIF au regard de l'application de la Déclaration de Bamako, référence qu'elle ne manque pas de rappeler dans ses prises de position concernant les situations de crise politique.

2. SURVOL DES RENVERSEMENTS DE L'ORDRE CONSTITUTIONNEL SURVENUS DANS L'ESPACE FRANCOPHONE DEPUIS 1998

Au cours des douze dernières années, pas moins de 15 sections ont été sous le joug d'une mesure de suspension. La majorité des situations ayant entraîné une suspension résulte d'un coup d'Etat. De ce nombre, deux sections ont subi les mêmes conséquences que celles d'une suspension en raison de la non-reconnaissance de leur parlement (Côte d'Ivoire en janvier 2006 et Niger en février 2010). Le tableau suivant retrace l'historique des sections suspendues et sous observation depuis 1998.

Rappelons qu'une seule année, en juillet 2008, lors de la XXXIII^e Session de Québec l'APF s'est réjouie de l'absence de section suspendue (mis à part le cas de la Côte d'Ivoire). Cette année-là, toutefois, on a déploré l'assassinat de députés au Liban comme moyen de modifier les rapports de force entre les partis représentés au Parlement.

Tableau récapitulatif des sections suspendues ou mises sous observation au sein de l'APF depuis 1998

Sections	Début de la suspension	Levée de la suspension et début de la mise sous observation	Levée de la mise sous observation	Mise en observation à titre préventif
Congo-Brazzaville	Juillet 1998	Juillet 2003	Juillet 2005	-
Côte d'Ivoire	Juillet 1998	Juillet 2001	-	-
Rwanda	Juillet 1998	Juillet 2004	Juillet 2006	-
RDC	Juillet 1998	Juillet 2007	Juillet 2009	-
Comores	Juillet 1999	Juillet 2004	Juillet 2006	-
RCA	Juillet 2003	Juillet 2005	Juillet 2007	-
Guinée-Bissau	Janvier 2004	Juillet 2004	Juillet 2006	-
Haïti	Janvier 2004	Juillet 2006	Juillet 2009	-
Mauritanie	Août 2005	Juillet 2007	-	-
Côte d'Ivoire*	Janvier 2006	-	-	-
Mauritanie	Janvier 2009	<i>(Juillet 2010)</i>	-	-
Guinée	Janvier 2009	-	-	-
Madagascar	Mars 2009	-	-	-
Niger*	Février 2010			
Niger	Février 2010	-	-	
Guinée-Bissau	-	-	-	Avril 2010

* Section d'un parlement non reconnu

La situation politique récente au Niger, à Madagascar et dans l'archipel des Comores, où la tension s'est intensifiée suite à l'extension du mandat du président Sambi jusqu'en 2011, interpelle l'APF. Ces situations sont complexes car elles se fondent sur la manipulation « légale » des textes fondamentaux. Ainsi, des gouvernements tentent-ils de légitimer des actions contestables par des moyens en apparence légaux.

Plus récemment, le cas du Niger a interpellé l'APF. Que faire quand un gouvernement démocratiquement élu devient graduellement illégitime? Comment interpréter le « renversement de l'ordre constitutionnel » en dehors des coups d'État militaires?

Lors de sa réunion de juillet 2009, l'APF n'a pas suspendu la section du Niger. Toutefois, à la lumière de l'évolution de la situation, le Bureau a décidé lors de sa réunion du 2 au 4 février 2010 de ne pas reconnaître en l'état le parlement du Niger. Cela mettait les sections du Niger et de la Côte d'Ivoire dans des cas similaires, la non-reconnaissance d'un parlement entraînant de facto les mêmes conséquences qu'une suspension. Le coup d'État du 18 février au Niger a entraîné la suspension de la section.

Ces questions nous amènent à nous pencher sur la Déclaration de Bamako.

3. LA DÉCLARATION DE BAMAKO

La *Déclaration de Bamako* reste à ce jour le texte le plus complet dont disposent les parlementaires de la Francophonie en ce qui concerne la pratique de la démocratie au niveau institutionnel. Elle proclame que Francophonie et démocratie sont indissociables. Les États membres qui y ont souscrit ont adhéré aux principes suivants.

DÉCLARATION DE BAMAKO - CHAPITRE 2

1. La démocratie, système de valeurs universelles, est fondée sur la reconnaissance du caractère inaliénable de la dignité et de l'égalité de tous les êtres humains ; chacun a le droit d'influer sur la vie sociale, professionnelle et politique et de bénéficier du droit au développement ;
2. L'Etat de droit qui implique la soumission de l'ensemble des institutions à la loi, la séparation des pouvoirs, le libre exercice des droits de l'Homme et des libertés fondamentales, ainsi que l'égalité devant la loi des citoyens, femmes et hommes, représentent autant d'éléments constitutifs du régime démocratique ;
3. La démocratie exige, en particulier, la tenue, à intervalles réguliers, d'élections libres, fiables et transparentes, fondées sur le respect et l'exercice, sans aucun empêchement ni aucune discrimination, du droit à la liberté et à l'intégrité physique de tout électeur et de tout candidat, du droit à la liberté d'opinion et d'expression, notamment par voie de presse et autre moyen de communication, de la liberté de réunion et de manifestation, et de la liberté d'association ;
4. La démocratie est incompatible avec toute modification substantielle du régime électoral introduite de façon arbitraire ou subreptice, un délai raisonnable devant toujours séparer l'adoption de la modification de son entrée en vigueur ;

5. La démocratie suppose l'existence de partis politiques égaux en droits, libres de s'organiser et de s'exprimer, pour autant que leur programme et leurs actions ne remettent pas en cause les valeurs fondamentales de la démocratie et des droits de l'Homme. Ainsi, la démocratie va de pair avec le multipartisme. Elle doit assurer à l'opposition un statut clairement défini, exclusif de tout ostracisme ;

6. La démocratie requiert la pratique du dialogue à tous les niveaux aussi bien entre les citoyens, entre les partenaires sociaux, entre les partis politiques, qu'entre l'Etat et la société civile. La démocratie implique la participation des citoyens à la vie politique et leur permet d'exercer leur droit de contrôle.

Il y est notamment spécifié que la démocratie est incompatible avec :

- 1- toute modification substantielle du régime électoral introduite de façon arbitraire ou subreptice (nécessité d'un délai raisonnable entre l'adoption et l'entrée en vigueur) (**Chap.2, art.4**) ;
- 2- les coups d'Etat ou toute autre prise de pouvoir par la violence, les armes ou quelque autre moyen illégal (**Chap.3, art.5**) ;
- 3- un manque de transparence relevant de la compétence d'organes dont la crédibilité est reconnue par tous (i.e. commission électorale indépendante) (**Chap.4, art. 4**) ;
- 4- la non-implication de l'ensemble des partis politiques légalement constitués et le non-respect des principes démocratiques consacrés par les textes fondamentaux et les institutions (**Chap.4, art.10**) ;
- 5- l'absence d'un large consensus national quant aux textes fondamentaux (**Chap.4, art.13**).

Le chapitre 5 de la Déclaration de Bamako recommande un processus pour le suivi des pratiques de la démocratie, des droits et des libertés. Sans le reprendre ici intégralement, puisqu'il se trouve en annexe, penchons-nous sur l'article 3.

« En cas de rupture de la démocratie ou de violations massives des droits de l'Homme, les actions suivantes sont mises en œuvre :

- *Le Secrétaire général saisit immédiatement le Président de la Conférence ministérielle de la Francophonie à des fins de consultation ;*
- *La question fait l'objet d'une inscription immédiate et automatique à l'ordre du jour du CPF, qui peut être convoqué d'urgence en session extraordinaire, et, le cas échéant :*
 - *confirme la rupture de la démocratie ou l'existence de violations massives des droits de l'Homme,*
 - *les condamne publiquement,*
 - *exige le rétablissement de l'ordre constitutionnel ou l'arrêt immédiat de ces violations,*

Le CPF signifie sa décision aux parties concernées ;

Le Secrétaire général se met en rapport avec les autorités de fait. Il peut envoyer sur place une mission d'information et de contacts. Le rapport établi dans les plus brefs délais par cette mission est communiqué aux autorités nationales pour commentaires. Le rapport de la mission, ainsi que les commentaires des autorités nationales, sont soumis au CPF, pour toute suite jugée pertinente ;

Le CPF peut prendre certaines des mesures suivantes :

- *refus de soutenir les candidatures présentées par le pays concerné, à des postes électifs au sein d'organisations internationales,*
- *refus de la tenue de manifestations ou conférences de la Francophonie dans le pays concerné,*
- *recommandations en matière d'octroi de visas aux autorités de fait du pays concerné et réduction des contacts intergouvernementaux,*
- *suspension de la participation des représentants du pays concerné aux réunions des instances,*
- *suspension de la coopération multilatérale francophone, à l'exception des programmes qui bénéficient directement aux populations civiles et de ceux qui peuvent concourir au rétablissement de la démocratie,*
- *proposition de suspension du pays concerné de la Francophonie. En cas de coup d'Etat militaire contre un régime issu d'élections démocratiques, la suspension est décidée ;*

Lorsque des dispositions sont prises en vue de restaurer l'ordre constitutionnel ou de faire cesser les violations massives des droits de l'Homme, le CPF se prononce sur le processus de retour au fonctionnement régulier des institutions, assorti de garanties pour le respect des droits de l'Homme et des libertés fondamentales. Il détermine les mesures d'accompagnement de ce processus par la Francophonie en partenariat avec d'autres organisations internationales et régionales ;

Si besoin est, le CPF saisit la Conférence ministérielle de la Francophonie par le canal de son Président ;

La question de la rupture de la démocratie ou des violations massives des droits de l'Homme dans un pays et des mesures prises, reste inscrite à l'ordre du jour du CPF aussi longtemps que subsistent cette rupture ou ces violations. »

Lors de sa 42^e session de septembre 2001, le Conseil permanent de la Francophonie (CPF) a adopté la *Note fixant les modalités pratiques de mise en œuvre des procédures du Chapitre 5 de la Déclaration de Bamako* qui met en place :

- les mécanismes de collecte d'informations,
- les instruments de l'observation et de l'évaluation des pratiques de la démocratie et des droits de l'homme dans l'espace francophone,
- les modalités de mise en œuvre de rapports périodiques et ad hoc à l'intention du Secrétaire général,
- la mise en place d'un comité ad hoc consultatif restreint à la disposition du Secrétaire général en cas de besoin.

Rappelons que la Francophonie a par la suite adopté la *Déclaration de St-Boniface*¹, qui engage les Etats à protéger les civils (**Article 2**) et réaffirme le rôle déterminant de l'OIF quant à une action préventive soutenue et multiforme visant à prévenir l'éclatement des crises et des conflits et de limiter leur propagation au sein de l'espace francophone (**Article 5**).

L'APF s'est félicitée de l'adoption de la Déclaration de Bamako lors de sa Session de Québec en 2001. Dans une résolution sur le suivi de la Déclaration de Bamako, adoptée lors de la XXX^e Session de Charlottetown en 2004, l'APF estimait que « les dirigeants des pays dans lesquels les institutions démocratiques ont été renversées par la force ne devraient plus être conviés aux Sommets des Chefs d'État et de gouvernement des pays ayant le français en partage, et cela jusqu'au rétablissement de l'ordre constitutionnel à la suite d'élections libre, transparentes et reconnues par la communauté internationale. »²

La *Déclaration de Bamako* a fait l'objet d'un large consensus et constitue une avancée importante en Francophonie. À la lumière des situations politiques étudiées par la commission politique, plusieurs éléments pourraient être clarifiés.

- i) Qu'entend-on par « quelque autre moyen illégal » lorsqu'une prise de pouvoir contraire au bon ordre survient (**Chap.3, art.5**)?
- ii) Le Conseil permanent de la Francophonie (CPF) est en mesure de prononcer la suspension en « cas de coup d'Etat militaire contre un régime issu d'élections démocratiques » (Chap.5, art.3). Que faire lorsqu'un gouvernement élu démocratiquement est devenu illégitime, comme ce fut le cas au Niger avant l'intervention des militaires en février 2010 ?
- iii) Qu'entendons-nous par un délai « raisonnable » lorsqu'il est question de modifications arbitraires ou subreptices du régime électoral (Chap.2, art.4) ?
- iv) Lorsqu'on déclare que les textes fondamentaux doivent faire l'objet d'une adaptation et d'une évaluation régulière (Chap.4, art.13), est-ce que nous les exposons à une plus grande vulnérabilité?

Afin d'avoir un aperçu le plus complet possible, ces questions nous amènent à explorer d'autres instruments régionaux qui existent au sein du Commonwealth et de l'Afrique.

4. LES INSTRUMENTS ET MECANISMES EXISTANTS

4.1. LE COMMONWEALTH

Le Commonwealth des Nations est constitué de 54 pays membres répartis en neuf régions, regroupés au sein de son organisme de consultation avec les parlements, l'Association parlementaire du Commonwealth (APC). Dans le document intitulé *The Millbrook Commonwealth Action Plan on the Declaration of Harare* (1995), il y est question des mesures qui doivent être entreprises dans le cas de violations *claires* de la *Déclaration de Singapour sur les principes du Commonwealth* (1971) et de son corollaire, la *Déclaration de Harare* (1991).

¹ Conférence ministérielle de la Francophonie sur la prévention des conflits et la sécurité humaine, 14 mai 2006.

² Document 62 Résolution sur le suivi de la Déclaration de Bamako, Session de Charlottetown, juillet 2004

Ces deux derniers documents constituent le socle sur lequel repose l'engagement des pays membres en faveur de la règle de droit (*Rule of Law*) et de la démocratie parlementaire. Le Programme d'action définit ce qu'il entend par « violation » des principes et des valeurs fondamentales tout en mettant l'accent sur les mécanismes de réaction dont le Groupe d'action ministériel du Commonwealth (GAMC) assume la responsabilité. Il est formé de neuf ministres des Affaires étrangères dont la composition est revue tous les deux ans.

La référence du Commonwealth dans les cas de violation manifeste des valeurs et principes démocratiques, inscrite dans le *Plan d'Action de Millbrook*, est la suivante :

« Si un pays membre apparaît violer clairement les dispositions de la Déclaration de Harare, et particulièrement dans le cas du renversement inconstitutionnel d'un gouvernement démocratiquement élu, des mesures appropriées sont prises pour exprimer la préoccupation collective du Commonwealth et pour encourager le rétablissement de la démocratie dans un délai raisonnable. »³

Le protocole d'intervention complémentaire, contenu dans le même document, est le suivant :

- 1- Expression publique immédiate de la part du Secrétaire général afin de manifester la désapprobation collective des pays membres ;
- 2- Prise de contact du Secrétaire général avec le gouvernement *de facto*, suivie d'une mission de bons offices et d'une assistance technique appropriée afin de faciliter le retour rapide à la démocratie ;
- 3- Amorces de démarches bilatérales entre les pays membres, plus spécialement ceux qui font partie du même ensemble régional que le pays concerné, à la fois pour exprimer leur désaccord et favoriser la restauration du processus démocratique ;
- 4- Envoi d'un groupe d'éminents représentants du Commonwealth suite à la prise de contact préliminaire du Secrétaire général ;
- 5- Dans l'éventualité d'une évolution lente du conflit en cours, exclusion du gouvernement concerné des réunions ministérielles du Commonwealth, incluant les réunions des Chefs de gouvernement, en plus de l'impossibilité de participer aux réunions de l'organisation et de bénéficier de l'assistance technique s'il n'y a pas de progrès réalisés après une période de deux ans ;
- 6- Période de deux ans accordée pour la restauration des principes et valeurs démocratiques dans le cas d'un pays où il y aurait impossibilité, dû à un vide institutionnel, de tenir un scrutin dans un délai inférieur à six mois ;
- 7- Possibilité d'adoption de mesures bilatérales et multilatérales appropriées dans le cas où le gouvernement concerné choisirait de quitter de son gré le Commonwealth, ou dans le cas de la persistance des violations des principes contenus dans la Déclaration de Harare, et ce même après ladite période transitoire de deux ans.

Ce mécanisme de réaction élaboré nous permet de mettre en perspective les mesures énumérées au chapitre 5 de la Déclaration de Bamako.

³ « Where a member country is perceived to be clearly in violation of the Harare Commonwealth Declaration, and particularly in the event of an unconstitutional overthrow of a democratically elected government, appropriate steps should be taken to express the collective concern of Commonwealth countries and to encourage the restoration of democracy within a reasonable time frame ».

4.2. LES INSTRUMENTS REGIONAUX DE GOUVERNANCE DEMOCRATIQUE ET DE PREVENTION DES CONFLITS

4.2.1. L'UNION AFRICAINE

L'Organisation de l'Union africaine (OUA), réunie à Lomé en 2000, a établi quatre types de renversement de l'ordre constitutionnel dans sa *Déclaration sur le cadre pour une réaction de l'OUA face aux changements anticonstitutionnels de gouvernement*⁴ :

- 1- coup d'Etat militaire contre un gouvernement issu d'élections démocratiques ;
- 2- intervention de mercenaires pour renverser un gouvernement issu d'élections démocratiques ;
- 3- intervention de groupes dissidents armés et de mouvements rebelles pour renverser un gouvernement issu d'élections démocratiques ;
- 4- refus d'un gouvernement de remettre le pouvoir au parti vainqueur à l'issue d'élections libres, justes et transparentes.

La mobilisation des instances de l'OUA se résume en trois temps :

- 1- Dénonciation publique, immédiate et sans équivoque de la part du Secrétaire général ;
- 2- Suspension préliminaire pour une période maximale de six mois impliquant la non-participation aux réunions ministérielles, à celles de l'organe central et des Sommets, sans dispenses des obligations fondamentales à l'égard de l'Organisation. Période dans laquelle le Secrétaire général doit s'assurer la collaboration rapide du groupement régional auquel appartient le pays en crise ;
- 3- Après la période de suspension de six mois, mise en place de sanctions limitées et ciblées (ex. : refus d'accorder des visas aux auteurs, restriction des contacts diplomatiques, restrictions commerciales).

En 2007, réunie à Addis-Abeba pour la VIII^e Session ordinaire de sa Conférence, l'organisation devenue « Union africaine » a convenu d'ajouter une clause supplémentaire à la définition de changement d'ordre anticonstitutionnel. À l'**article 23** de la *Charte de l'Union africaine de la démocratie, des élections et de la gouvernance*, la dernière modification peut maintenant se lire comme suit :

- 5- tout amendement ou révision des Constitutions ou des instruments juridiques qui porte atteinte aux principes de l'alternance démocratique.

Cet ajout est pertinent dans le cadre de notre réflexion. Il évoque la nécessité de rassembler un corpus toujours plus exhaustif des possibilités de rupture de l'ordre démocratique afin de mieux circonscrire les cas plus subtils de manipulation des textes fondamentaux.

À l'**article 24**, nous pouvons constater le rôle prédominant accordé au nouveau Conseil de paix et de sécurité de l'Union, qui se voit désormais attribuer la tâche de constater et d'évaluer la situation, autrefois exercée conjointement par le Secrétaire général et le Président de l'Union :

⁴ AHG/Decl.5 (XXXVI), Conférence des Chefs d'Etat et de gouvernement, XXXVI Session ordinaire, IV Session ordinaire de l'AEC.

« Au cas où il survient, dans un Etat partie, une situation susceptible de compromettre l'évolution de son processus politique et institutionnel démocratique ou l'exercice légitime du pouvoir, le Conseil de paix et de sécurité exerce ses responsabilités pour maintenir l'ordre constitutionnel [...] ».

A l'article 25, nous constatons des modifications et ajouts importants à la procédure de réaction et de coordination de l'organisation africaine, particulièrement en ce qui a trait aux points suivants :

- 1- Respect des obligations relatives aux droits de l'homme ;
- 2- Impossibilité pour les responsables de renversement de l'ordre constitutionnel de participer aux élections organisées pour la restitution de l'ordre démocratique, ni d'occuper des postes de responsabilité dans les institutions politiques de leur Etat ;
- 3- Les responsables de renversement de l'ordre constitutionnel sont passibles d'être traduits devant la juridiction compétente de l'Union ;
- 4- Impossibilité pour les Etats parties d'accueillir ou d'accorder l'asile aux responsables de renversements de l'ordre constitutionnel
- 5- Obligation des Etats parties de juger les responsables de renversement de l'ordre constitutionnel et de prendre les mesures qui s'imposent en vue de leur extradition effective ;
- 6- Obligation des Etats parties d'encourager la signature d'accords bilatéraux ainsi que l'adoption d'instruments juridiques sur l'extradition et l'entraide judiciaire.

C'est sur cette base que le Conseil de paix et de sécurité de l'Union africaine a notamment imposé des sanctions aux dirigeants de la Haute autorité de transition (HAT) à Madagascar, le 17 mars 2010⁵.

4.2.2. LA COMMUNAUTE ECONOMIQUE DES ETATS D'AFRIQUE DE L'OUEST (CEDEAO)

La Communauté économique des Etats d'Afrique de l'Ouest⁶ (CEDEAO), réunie à Dakar en 2001, a adopté le *Protocole A/SP1/12/01 sur la démocratie et la bonne gouvernance additionnel au Protocole relatif au mécanisme de prévention, de gestion, de règlement des conflits, de maintien de la paix et de la sécurité*. Ce document, qui constitue un tournant dans la construction politique des 15 Etats membres, va dans le même sens que la Déclaration de Bamako lorsqu'il est question des délais d'une modification substantielle de la loi électorale sans le consentement d'une « large majorité des acteurs politiques », mais précise toutefois que ce délai doit être au minimum de six mois (**article 2.1**). Il y est également précisé dans ce document que « toute accession au pouvoir doit se faire à travers des élections libres, honnêtes et transparentes » (**article 1-B**), et que « tout changement anticonstitutionnel » ainsi que « tout mode non démocratique d'accession ou de maintien au pouvoir » est interdit (**article 1-C**).

⁵ Communiqué de la 221^e Réunion du Conseil de Paix et de l'Union africaine, PSC/PR/COMM. CCXXI, 17 mars 2010,

<http://www.africaunion.org/root/ua/Conferences/2010/mars/PSC/17mars/Communique%20CPS%20Madagascar%2017%203%202010%20.pdf>

⁶ Ces pays sont le Bénin, le Burkina Faso, Cap-Vert, la Côte d'Ivoire, la Gambie, le Ghana, la Guinée, la Guinée-Bissau, le Libéria, le Mali, le Niger, le Nigeria, le Sénégal, la Sierra Leone, le Togo.

Ce protocole vise à articuler la prévention des conflits avec le souci de consolider la gouvernance démocratique dans une région où les forces armées continuent, trop souvent, de jouer un rôle prédominant dans les décisions et orientations politiques des gouvernements en place. Le défi posé par la mise en œuvre de ce protocole concerne l'implication plus concrète de la CEDEAO dans la supervision des processus électoraux.

La CEDEAO s'est également dotée, en 1999, d'un *Mécanisme de prévention, de gestion, de résolution, de gestion de la paix et de la sécurité* dans le but de mieux prévoir les situations de crise au sein des pays membres. À l'**article 25**, les circonstances dans lesquelles la Force d'intervention (ECOMOG) est susceptible d'être mise en œuvre en cas de conflit interne, sont ainsi élaborées :

- 1- lorsqu'une menace sérieuse pèse sur la stabilité et la sécurité de la sous-région ;
- 2- lorsqu'il y a un renversement ou une tentative de renversement d'un gouvernement démocratiquement élu.

4.2.3. LA COMMUNAUTE DE DEVELOPPEMENT DE L'AFRIQUE AUSTRALE (SADC)

L'*Amended Declaration and Treaty* (1992) de la Communauté pour le développement de l'Afrique australe (SADC), qui jette les bases de la coopération entre les 15 Etats qui la composent, comprend des mesures susceptibles d'être appliquées dans l'éventualité d'une violation de ses principes et objectifs communs. La nature des sanctions prises envers un Etat, énumérées à l'**article 33**, se fonde sur deux critères :

- 1- échec persistant, et sans raison apparente, d'un Etat à remplir ses obligations en vertu du Traité auquel il a souscrit ;
- 2- mise en place par un Etat de politiques qui sapent les principes et objectifs de la Communauté.

Dans le cas de la SADC, le protocole d'intervention en cas de rupture ne répond pas à des balises claires et prédéfinies, car il y est mentionné que les mesures susceptibles d'être entreprises sont évaluées au *cas par cas*. La SADC a tout de même été très active, par l'entremise de son médiateur, M. Joaquim Chissano, et en collaboration avec l'Union africaine, dans l'élaboration de sanctions économiques et diplomatiques à l'endroit des autorités de transition malgaches au cours de la dernière année. En ce sens, la SADC représente, comme le confirme le communiqué du 17 mars 2010, un collaborateur de premier plan et un acteur de soutien important dans le respect des valeurs démocratiques et des droits de l'homme sur le continent africain.

4.2.4. LE PARTENARIAT ACP-UE

L'*Accord de Cotonou* (2000), accord de commerce et d'aide entre 79 membres du Groupe des Etats d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique et la Communauté européenne, ou Partenariat ACP-UE, prend surtout la forme d'une déclaration de principes démocratiques globalement reconnus. La *Convention de Lomé IV* (1990-2000) révisée à mi-parcours en 1995 (*Lomé IV Bis*), qui porte l'objectif d'engager les Etats dans la reconnaissance d'une consolidation de l'Etat de droit comme élément fondamental de la coopération, a voulu innover en introduisant un lien explicite entre le respect des droits de l'Homme et le développement.

L'ajout d'une dimension politique s'est avéré nécessaire à une coopération véritable, en faisant des droits de l'Homme un élément primordial du développement et dont la violation pourrait mener à la suspension partielle ou totale de l'aide européenne au développement. Cette suspension du partenariat économique est le cœur des mesures de sanctions pouvant être prises à l'endroit d'un Etat fautif.

5. OBSERVATIONS ET RECOMMANDATIONS

Le bilan de l'application du règlement de l'APF des douze dernières années démontre que la démocratie a malheureusement connu des revers et qu'en conséquence, le travail de l'APF et de sa commission politique est plus que jamais nécessaire.

La Déclaration de Bamako, à laquelle les chefs d'État et de gouvernement de la Francophonie ont souscrit, constitue la référence normative dans l'espace qui est le nôtre et sa mise en œuvre constitue une avancée importante. Il serait utile que l'OIF diffuse une jurisprudence documentée pour éclairer l'interprétation de certains articles. De même, l'APF pourrait encourager l'OIF à faire connaître davantage la Déclaration au sein de la Francophonie.

Le suivi effectué par la commission politique

Au plan du suivi des situations de crise, il est important et nécessaire que la commission politique poursuive son travail par la préparation de rapports. Notons que les rapports issus de la commission politique ont énormément évolué au cours des années. De rapports sommaires il y a quelques années, ce sont maintenant des documents volumineux qui contiennent des données factuelles issues de dépêches de presse. On peut s'interroger sur la raison d'être du rapport qui pourrait retrouver un format plus simple et servir sa véritable fonction : soutenir les débats et préparer les parlementaires à l'adoption de prises de position.

On a souvent soulevé lors de réunions de la commission politique, en présence de la conseillère spéciale du Secrétaire général de l'OIF, Mme Christine Desouches, et du Délégué à la paix, à la démocratie et aux droits de l'Homme, M. Hugo Sada – deux personnes dont il faut souligner la fidélité et la collaboration - le fait que plusieurs instances de la Francophonie produisent des rapports factuels de ce type. Pourquoi ne pas voir avec l'OIF la possibilité de mettre à la disposition des parlementaires participant à la commission politique les rapports sur les activités politiques et diplomatiques de l'OIF, mis à jour sur une base mensuelle? Ceci permettrait au rapporteur de préparer une intervention plus analytique sur les situations politiques, en lien avec la Déclaration de Bamako, et de susciter davantage de discussions sur les prises de position de l'APF, en valorisant le rôle des parlementaires.

On observe que la communauté internationale s'emploie à élaborer des balises permettant de prévenir, de sanctionner et d'accompagner les pays en situation de crise. Il faut saluer en particulier les organisations régionales, l'Union africaine, la CEDEAO et la SADC, pour leurs initiatives et leur implication. L'APF gagnerait, en liaison avec sa Région Afrique, à établir des liens avec ces organisations, ou du moins suivre de près leurs décisions, afin que tous les intervenants avancent dans le même sens. À cet égard, un renforcement de la concertation entre la commission politique et la Région Afrique, qui traite des situations politiques lors de ses sessions annuelles, serait souhaitable.

La nature des situations de crise

L'actualité des derniers mois nous amène à penser que les menaces contre la démocratie parlementaire ne prennent pas toujours la forme de coups d'État militaires, mais aussi de coups d'État institutionnels. Si l'application de l'article 5.6 du règlement de l'APF s'impose d'office dans les cas de coups d'État militaires (l'APF constate alors la suspension par voie de communiqué), notre Assemblée est appelée à prendre position face aux cas de modification des constitutions qui sont susceptibles de nuire à l'alternance. Comme elle le fait déjà, elle suivra avec vigilance la position de l'OIF de même que les positions des organisations régionales, tout en sachant que les parlementaires ont une latitude que les gouvernements n'ont pas toujours. C'est ce qui confère à l'APF sa spécificité et sa force. Dans les cas plus difficiles à trancher, une concertation ne devrait-elle pas être mise en place entre le président, le secrétaire général parlementaire et les vice-présidents de l'APF, et ce, dans un court délai ?

La veille exercée par l'APF doit être empreinte à la fois de rigueur et de souplesse. Notre premier critère de vigilance démocratique doit être le respect de l'État de droit. L'État de droit implique la séparation des pouvoirs, le respect de la hiérarchie des normes – au sommet duquel se trouve la Constitution-, l'égalité des sujets devant le droit et l'indépendance de la justice. Sans État de droit, il ne peut y avoir de pérennité des institutions.

Parallèlement à cette exigence démocratique, pour être crédible et efficace, l'APF doit adopter une approche réaliste pour appréhender les situations. Nous savons que la construction d'un État est un processus lent, difficile et tumultueux. La démocratie et une recherche permanente, un idéal vers lequel il faut tendre. Sans verser dans la complaisance, l'APF doit soutenir les sections dans cette marche vers la construction d'institutions démocratiques.

La mise sous observation

La commission politique a innové lors de sa dernière réunion en introduisant le concept de mise sous observation préventive. Il faudra réfléchir à ce mécanisme par rapport aux diverses situations de crise que suit traditionnellement le rapporteur, qui se déroulent dans des pays dont la situation est préoccupante.

La prévention

La Déclaration de Bamako a développé un processus d'alerte précoce pour tenter de désamorcer les crises et d'empêcher des conflits qui affligent des millions de personnes. De plus, le 20 mai dernier, l'OIF annonçait par voie de communiqué la création d'un panel de haut niveau en vue d'identifier les moyens de renforcer l'action préventive face aux situations de crise. Le mandat de ce Groupe ad hoc est de définir des orientations et de formuler des recommandations concrètes permettant à la Francophonie d'améliorer son action préventive, notamment par un passage plus effectif de l'alerte précoce à la réaction. Nous croyons que l'APF doit être associée à cette démarche. Forts de leur légitimité et surtout de leur pluralisme politique, les parlementaires peuvent apporter une contribution significative aux actions de prévention.

Les violations massives des droits humains

L'APF met un terme à son observation après un délai de deux ans suivant la levée de la suspension. Ainsi, à l'heure actuelle, la République démocratique du Congo n'est plus sous observation. Pourtant, à titre de parlementaires, comment demeurer insensibles aux tragédies humaines que vivent des milliers de réfugiés de même qu'aux sévices et aux violences que subissent les filles et les femmes ? Il importe ici d'ailleurs de souligner le travail du Réseau des femmes parlementaires à cet égard. Mais la question est de savoir comment l'APF doit prendre en compte les violations massives des droits de l'Homme et notamment décider si cet élément devrait justifier la prolongation d'une mesure de suspension.

ANNEXE : Repères chronologiques des situations de crise

• **Congo-Brazzaville (1998) :**

Affrontements entre milices armées à Brazzaville, suivis d'une extension du conflit dans la région nord du pays. Denis Sassou N'Guesso s'autoproclame président de la République en renversant Pascal Lissouba.

• **Comores (1999) :**

Coup d'Etat sans effusion de sang à Moroni le 30 avril, mené par le colonel Azzali Assoumani qui prendra la tête du gouvernement afin de mettre fin à la crise sécessionniste provoquée par la déclaration unilatérale de l'île d'Anjouan.

• **République centrafricaine (2003) :**

Prise du pouvoir par la force et renversement de l'ordre constitutionnel mené par le général François Bozizé, qui succède au président Ange-Félix Patassé, à la tête du pays depuis 1993.

• **Guinée-Bissau (2004) :**

Coup d'Etat militaire sans violence qui renverse l'ordre constitutionnel et dissout le parlement le 14 septembre 2003. Le Président démocratiquement élu Kumba Yala est remplacé par Henrique Rosa, investi comme Président par le Conseil national de transition.

• **Haïti (2004) :**

Répressions violentes en décembre 2003 et en janvier 2004 effectuées par la police nationale et les partisans armés du régime envers des manifestants issus de la société civile, suivi d'un vide institutionnel provoqué par la fin du mandat des députés et des deux tiers des sénateurs.

• **Mauritanie (2005) :**

Coup de force de l'armée mené le 3 août par le colonel Ely Ould Mohamed Vall, par l'entremise du Conseil militaire pour la justice et la démocratie (CMJD), et qui prend le pouvoir en renversant le Président de la République, Maaouiya Ould Sid'Ahmed Taya.

• **Côte d'Ivoire (2006) :**

Suite à la fin du mandat du Président Laurent Gbagbo et des députés de l'Assemblée nationale le 16 décembre 2005, ainsi que du report du calendrier électoral en octobre 2006, l'APF a constaté que le Parlement n'avait plus le poids légal qui lui confère sa légitimité. En l'absence d'un Président et d'un parlement démocratiquement élu, il a été convenu que la section ivoirienne serait réintégrée après la tenue d'un scrutin reconnu par la communauté internationale.

• **Mauritanie (2009) :**

Une junte militaire dirigée par le général Ould Abdel Aziz renverse, le 6 août 2008, le chef de l'État mauritanien, le président Sidi Ould Cheikh Abdallahi, ainsi que le premier ministre, Yahya Ould Ahmed Waghfa. Le coup d'État, qui s'est déroulé sans violence, a été mené peu après que le chef de l'État eut annoncé le limogeage des chefs des quatre corps de l'armée, dont le commandant de la garde présidentielle, le général Ould Abdel Aziz.

• **Guinée (2009) :**

Dans la nuit du 22 au 23 décembre 2008, suite du décès du président Lansana Conté, un groupe de militaires réunis au sein d'un Conseil national pour la Démocratie et le Développement (CNDD) s'empare du pouvoir et suspend la Constitution ainsi que les institutions parlementaires. Le groupe mené par le Capitaine Moussa Dadis Camara suspend la Constitution ainsi que toutes les activités politiques et syndicales.

• **Madagascar (2009) :**

Conflit persistant entre le Président de la République Marc Ravalomanana et le maire d'Antananarivo Andry Rajoelina qui se transforme en crise ouverte à la mi-décembre 2008. En mars 2009, M. Ravalomanana est évincé du pouvoir et M. Rajoelina accède au pouvoir avec le soutien de l'armée en suspendant les activités du Parlement. Plus d'une centaine de personnes sont tuées au cours des quatre mois que va durer ce bras de fer.

• **Niger (2010) :**

Coup d'Etat militaire qui renverse le Président Mamadou Tandja, orchestré par trois généraux et mené par le Colonel Salou Djibo, le 17 février. Création immédiate d'un « Conseil suprême pour la restauration de la démocratie » (CSRD), qui décrète rapidement un cessez-le-feu et ferme les frontières du pays.

• **Guinée-Bissau (2010) :**

Arrestation le 1er avril, par des éléments de l'armée, du Premier ministre Carlos Gomes Junior qui est assigné à résidence, et de plusieurs militaires, dont le Chef d'Etat major José Zamura Induta. Le général Antonio Indjai assure le lendemain avoir pris la direction des forces armées, et annonce vouloir faire juger le Premier ministre et menaçant de l'assassiner si des manifestations en sa faveur ne cessent pas.