

Propos liminaires

La Francophonie ne saurait être indifférente aux grandes mutations de notre temps. C'est de cette ambition qu'ont procédé les réformes substantielles ainsi que la mobilisation sans pareille qui sont intervenues durant ces deux années en son sein, avec l'adoption, d'une part, en novembre 2004, du Cadre stratégique décennal et, d'autre part, à Antananarivo, en novembre 2005, d'une Charte révisée de la Francophonie, propre à assurer l'assise juridique de l'Organisation internationale de la Francophonie, à la direction désormais unifiée autour de son Secrétaire général, et à lui permettre de jouer pleinement son rôle comme acteur reconnu des relations internationales au service de la paix et du développement.

C'est dans ce sens que, récemment, les ministres et chefs de délégation réunis à Saint-Boniface (Canada), en mai 2006, dans le cadre de la Conférence consacrée à la Prévention des conflits et à la sécurité humaine, se sont dits déterminés « à concrétiser l'ambition d'une Francophonie qui, au cours de la décennie 2005–2014, entend valoriser son approche et ses acquis au service de la prévention et du règlement des conflits, tout en accompagnant résolument les efforts de la Communauté internationale visant à construire un système international plus efficace, rénové dans ses structures, ses mécanismes et ses normes ».

Afin de mener à bien une telle démarche, et donner ainsi corps aux valeurs communes sur lesquelles reposent ces ambitions, la Francophonie s'est dotée, en complément de ses actions traditionnelles en matière de prévention structurelle et de diplomatie préventive, d'instruments et de mécanismes appropriés en vue de la promotion et de la sauvegarde de la démocratie et de la paix, ce, par l'adoption, le 3 novembre 2000, de la Déclaration de Bamako sur les pratiques de la démocratie, des droits et des libertés dans l'espace francophone.

Ce dispositif spécifique se caractérise à la fois par l'énonciation de principes constitutifs (chapitres 2 et 3) et la prise d'engagements concrets en vue de la consolidation de l'Etat de droit, de la tenue d'élections libres, fiables et transparentes, de la gestion d'une vie politique apaisée, de l'intériorisation de la culture démocratique et du plein respect des droits de l'Homme (chapitre 4), ainsi que par l'établissement d'un système de veille et de réaction, décliné au chapitre 5, puis circonstancié par la note adoptée par le CPF en septembre 2001, relative aux modalités pratiques de mise en œuvre de la Déclaration.

Concernant le volet du chapitre 5 (alinéa 1), relatif à l'observation et à l'évaluation, le mécanisme tend, dans un souci de prévention et sous l'autorité du Secrétaire général qui se tient informé en permanence de l'état des pratiques de la démocratie, des droits et des libertés dans l'espace francophone – démarche d'ailleurs intégrée dans la nouvelle Charte de la Francophonie, au titre des fonctions politiques du Secrétaire général – en se fondant sur la grille d'observation que constitue le chapitre 4 de ladite Déclaration, « de définir les mesures les plus appropriées en matière d'appui à l'enracinement de la démocratie, des droits et des libertés ; d'apporter aux Etats et Gouvernements qui le souhaitent l'assistance nécessaire en ces domaines ; de contribuer à la mise en place d'un système d'alerte précoce ».

Cette fonction de collecte de l'information et d'analyse, se présente de ce fait comme nodale, tant au niveau de la prévention, l'établissement d'un tableau de bord susceptible de révéler en permanence les difficultés ou les dysfonctionnements de nature à susciter des crises ou des conflits s'avérant un outil précieux pour intervenir bien en amont, que pour la mise en œuvre des mesures spécifiques prévues également au Chapitre 5 (alinéa 2), en particulier en cas de violations graves ou massives des droits de l'Homme, ou en cas de crise ou de rupture de la démocratie.

Telle est la vocation du présent Rapport 2005-2006, résultant des travaux menés par la DDHDP dans le cadre de « l'Observatoire des pratiques de la démocratie, des droits et des libertés », sous l'impulsion et à l'attention du Secrétaire général de la Francophonie, Son Excellence Monsieur Abdou Diouf. A l'instar du précédent Rapport, il se veut, certes, dans une tentative de décryptage des principales tendances et forces à l'œuvre, un instrument d'appréciation des initiatives prises pour mieux répondre aux engagements souscrits, tant de la part des acteurs nationaux que de la Francophonie dans le cadre de la mise en œuvre du Programme d'action de Bamako et des programmations subséquentes de l'OIF, mais, avant tout, de connaissances partagées et de progrès concerté, à partir des pratiques utiles observées.

A cet effet, la première partie de ce document est consacrée au rappel de la méthodologie utilisée, conformément aux textes, comme de la philosophie qui la porte. La réalisation de cette deuxième édition a reposé, en effet, sur une méthodologie progressivement affinée se traduisant de façon dynamique et résolue par l'association, désormais opérationnelle, au processus de collecte et de traitement des informations, de l'Assemblée parlementaire de la Francophonie, des différents réseaux institutionnels, mais aussi des partenaires gouvernementaux et non gouvernementaux de la Francophonie, sur la base de paramètres consensuels délimitant ce que l'on peut appeler le « périmètre » de Bamako.

Il apparaît à cet égard, que la culture de l'observation et de l'évaluation dans ces domaines est aujourd'hui largement partagée par les équipes compétentes de l'OIF, en particulier celle de la Délégation à la paix, à la démocratie et aux droits de l'Homme, ainsi que par l'ensemble des partenaires impliqués. Elle imprègne de fait aujourd'hui, la plupart des actions menées, en les structurant et les étayant à l'aune des balises arrêtées. C'est le cas notamment des missions d'observation à l'occasion des élections, dont les rapports s'attachent à apprécier le respect des engagements souscrits en matière d'élections libres, fiables et transparentes. Il en est de même pour les missions de facilitation ou de médiation, comme pour les missions d'information et de contacts, dépêchées par le Secrétaire général en liaison avec les Instances, dans le cadre du chapitre 5 alinéas 2 et 3. Le tableau de bord régulièrement mis à jour guide, enfin, le déploiement des actions d'accompagnement des sorties de crise, de transition et de consolidation de la paix et de la démocratie, selon un schéma directeur consolidé.

L'effort de réflexion mérite toutefois d'être poursuivi, à l'instar de celle développée lors des Rencontres de Cotonou, organisées en septembre 2005 en partenariat avec l'Union africaine sur le bilan des pratiques constitutionnelles et politiques en Afrique, ou encore, en novembre 2005, à Bamako, lors du Symposium de Bamako+5, dont l'Acte final, en soulignant l'adhésion réitérée de tous les membres de la Francophonie aux engagements souscrits en 2000, a tracé les axes porteurs pour l'avenir, en matière d'approfondissement de la démocratie et d'une vie politique apaisée. L'analyse des trajectoires politiques majeures qui se sont fait jour durant ces deux années au sein de la Communauté francophone induit aussi l'obligation de mieux cerner les notions de crise et de rupture de la démocratie, à l'aune, par exemple, de la problématique du principe de légitimité par rapport à celui de légalité.

Enfin, sont énoncées les propositions de nature à parfaire l'exhaustivité et la fiabilité des données, tant du point de vue géographique, afin d'appréhender l'ensemble de l'espace francophone qui tout entier est concerné, que du point de vue de la substance, afin de pouvoir mieux décliner les différents éléments constitutifs de la Déclaration de Bamako. Dans ce sens, il faut considérer pour l'avenir l'importance déterminante de la contribution directe des Etats et gouvernements au processus d'observation et d'évaluation, comme l'engagement en a d'ailleurs été réitéré dans la Déclaration de Saint-Boniface.

Dans la deuxième partie, le Rapport se propose de faire ressortir les éléments significatifs de l'état de mise en œuvre des engagements du chapitre 4 de la Déclaration. Les constats opérés constituent des motifs légitimes de satisfaction quant aux avancées significatives au regard de l'approfondissement des processus démocratiques et de recherche de la paix dans l'espace francophone. En effet, depuis deux ans, les tendances positives qui ressortaient déjà du premier rapport de l'Observatoire, se sont confirmées.

Ainsi, au titre de **la consolidation de l'Etat de droit**, il convient de souligner le renforcement constant des dispositifs institutionnels nationaux et régionaux, caractérisé par le perfectionnement des structures de contrôle, de régulation et de médiation, de plus en plus spécialisées et aux capacités d'action accrues, ainsi que par la création d'institutions nouvelles, comme celles chargées de la lutte contre la corruption.

Dans ce sens il faut considérer aussi les nombreuses réformes judiciaires engagées dans l'espace francophone. Sans doute est-ce là le désir de s'adapter aux normes et aux principes requis par l'adhésion à des mécanismes et à des groupements régionaux et internationaux ; mais c'est également l'expression d'une conscience aiguë de l'importance d'une gouvernance améliorée pour la lutte contre la pauvreté, pour la sécurité des personnes, des biens et des transactions, comme pour l'acceptation et la généralisation de la justice pénale internationale.

Ces acquis de l'Etat de droit soulèvent toutefois plusieurs questions, dont celle du chevauchement possible des compétences de ces Institutions ou du coût de leur fonctionnement, mettant à mal le principe de leur indépendance qui reste d'ailleurs, trop souvent, exposé à des immixtions de toute nature. Plusieurs recommandations sont formulées dans le présent rapport, sous la forme d'un dossier spécifique consacré à ce thème mis en valeur dans la Déclaration de Bamako, dans le sens du renforcement de cette indépendance, en s'efforçant de lui donner un contenu concret, tant au regard des principes généralement admis que de la réalité de l'environnement dans lequel il est appelé à s'exercer.

De façon plus fondamentale, le défi lancé par l'Etat de droit est celui de l'intériorisation par les Etats de la culture qui le sous-tend. Le juridique, le culturel et le politique sont désormais voués à être plus que jamais liés. La Francophonie, avec les Etats et Gouvernements francophones, en s'appuyant sur les multiples réseaux institutionnels qui sont le lieu privilégié d'échanges d'expériences et de formation, se doit de continuer de relever ce défi.

Dans l'espace francophone, les **consultations électorales** scandent désormais, de façon régulière, l'expression de la vie démocratique, dans un cadre qui tend, à petits pas, mais de façon toujours plus déterminée, à réunir toutes les conditions de tenue d'élections libres, fiables et transparentes. C'est vrai des structures électorales chargées de l'organisation des scrutins : quelles qu'en soient l'appellation, la composition et les compétences, tout concourt, aujourd'hui, à susciter la confiance des électeurs et des candidats, et, ce, dans une relation plus constructive avec l'Administration et plus respectueuse de l'autonomie et de la spécificité des fonctions imparties aux Institutions chargées du contentieux. Les Cours constitutionnelles, notamment, ont affermi de façon significative, durant cette période, leur autorité et leurs méthodes.

De même, la société civile s'est-elle imposée comme un acteur décisif d'éducation citoyenne et de contre-poids, comme le sont devenus aussi les partis politiques et les médias. Mieux, on constate un partage généralisé de la conviction, pour chaque citoyen, d'être à même d'influer sur les résultats du vote et donc sur le choix de ses responsables. En témoignent les taux de participation qui s'accroissent, en particulier lors des scrutins destinés à marquer la fin d'une période de transition, de même que les alternances qui s'instaurent au nom du changement. En témoigne également l'appropriation par les nationaux de l'observation des élections.

Cet élan mobilisateur laisse toutefois subsister des carences et des difficultés qui résident toujours en partie dans l'insuffisante fiabilité des listes électorales, en dépit d'initiatives notables pour les moderniser facili-

tant d'autant la délivrance de cartes d'identité et de cartes d'électeurs numérisées, dans la dépendance toujours trop forte vis-à-vis de l'extérieur pour le financement des élections, dans la formation souvent trop pragmatique des agents électoraux, comme dans les inégalités qui marquent encore l'accès aux médias publics et les ressources des partis politiques. Ces manques, comme les dysfonctionnements récurrents qui continuent de grever le déroulement adéquat des opérations électorales, impriment, de ce fait, un caractère aléatoire à des processus essentiels dont les contestations peuvent s'avérer des sources importantes de crises et de conflits.

Il importe, en conséquence, aussi bien à l'interne que de la part des partenaires au développement, y compris de la Francophonie, qui s'est très largement investie dans l'accompagnement des processus électoraux, que ce soit par l'assistance en vue du renforcement des capacités des acteurs nationaux, ou par l'observation des élections, de susciter dans ce domaine, comme l'expérience en a été faite à l'occasion de l'accompagnement des processus électoraux destinés à parachever des périodes de transition (voir infra), une rationalisation accrue des efforts engagés, en particulier par la capitalisation des expériences, favorisée par la permanence, sous des formes appropriées, des structures compétentes, mais aussi par une répartition toujours plus précise des tâches au sein de la Communauté internationale qui est appelée en outre à revisiter les termes de sa démarche d'observation.

Sur la dimension de la **vie politique apaisée**, la connaissance et la compréhension des textes sont essentielles à l'intériorisation de la culture démocratique et institutionnelle, gage d'une vie politique apaisée et d'un recours systématique aux règles et procédures de droit pour le règlement des différends et des contentieux. La Francophonie a à cet égard un devoir majeur de sensibilisation et de diffusion des textes et des pratiques de l'Etat de droit et de la gouvernance.

Dans ce domaine, il relève aussi de sa mission d'approfondir la réflexion en vue d'améliorer son action et celle de la communauté internationale dans l'accompagnement des sorties de crise, des transitions et des périodes de consolidation démocratique, en vue notamment de la construction de cadres institutionnels appropriés, propres à garantir l'expression du jeu démocratique et des droits de l'homme, avec le souci aussi d'assurer la meilleure articulation entre les textes fondamentaux en vigueur et les accords de nature politique destinés à sceller, selon des voies novatrices, les sorties de crise et la réconciliation.

La Francophonie dispose à cet égard, comme dans le domaine de l'identification des initiatives et des mécanismes propres à réguler au quotidien l'expression de la vie démocratique et à prévenir les crises (codes de conduite, espaces de concertation et de dialogue, statuts des chefs d'Etat et de l'opposition), d'un capital d'expériences et de pratiques utiles, ainsi que d'une expertise, considérés comme particulièrement performants au regard des attentes exprimées, qu'il lui revient de continuer à mettre à la disposition tant des acteurs nationaux que de la communauté internationale, de façon plus systématique et rationalisée.

Le Rapport s'attache aussi à valoriser une dimension nouvelle, à savoir la **participation des femmes à la vie politique**, qui revêt une importance cruciale dans les dynamiques en cours, comme le chapitre sur les élections l'a aussi souligné. L'étude entreprise par l'Assemblée Parlementaire de la Francophonie a semblé ici trouver toute sa place.

Quant à l'état des pratiques concernant l'intériorisation de la culture démocratique et le plein respect des **droits de l'Homme**, qui constituent le quatrième axe majeur de l'exigence démocratique, telle que définie par la Déclaration de Bamako, il apparaît qu'une des modalités déterminantes consiste à ratifier les principaux instruments internationaux et régionaux pertinents, et en assurer la pleine effectivité, en particulier par la réception en droit interne et la soumission des rapports subséquents requis. Dans ce sens, il convient certes, à la lumière des données quantitatives et qualitatives mises à la disposition dans ce document, de poursuivre, sans doute selon des voies rénovées, et en liaison avec l'APF, les efforts de sensibilisation en faveur de certains instruments majeurs insuffisamment ratifiés tels que la Convention des Nations Unies sur les travailleurs migrants ou le Statut de Rome ou encore le 2^e Protocole facultatif au Pacte international sur

les droits civils et politiques, relatif à l'abolition de la peine de mort. De plus, une attention nouvelle devra être portée aux instruments et mécanismes afférents à la sécurité humaine, comme s'y essaie le présent Rapport.

Il n'en faut pas moins noter, avec satisfaction, la ratification par la très grande majorité des Etats membres de l'OIF des principaux instruments internationaux en matière de droits de l'Homme et de droit humanitaire. Des observations similaires peuvent être faites au niveau régional, avec la ratification de divers protocoles de la Convention européenne des droits de l'Homme par des pays d'Europe centrale et orientale de même qu'avec l'entrée en vigueur du Protocole sur les droits de la femme en Afrique et l'institution d'une Cour africaine des droits de l'Homme et des peuples, conjointement à la Cour de Justice.

De même il faut considérer l'engagement dont ont fait montre les Etats francophones dans la dynamique de création et d'installation du nouveau Conseil des droits de l'Homme des Nations Unies, avec une stratégie d'appui solidaire de la Francophonie, ainsi que l'élection de quatorze d'entre eux au sein de cet Organe, de nature à faciliter l'émergence de consensus sur les sujets d'intérêts prioritaires pour la Francophonie, comme la promotion et la protection des droits culturels, dans le suivi de la convention de l'Unesco, le droit à l'éducation à la lumière de la Déclaration de Bucarest, ou encore le droit au développement et à la paix, la protection des défenseurs des droits de l'Homme.

A tous ces niveaux, l'OIF, en liaison avec l'ONU et son Haut Commissariat, comme avec les Organisations régionales, en s'appuyant sur ses représentations permanentes, se doit d'établir les modalités les plus efficaces d'une concertation stratégique entre ses membres, comme elle l'a fait pour la sécurité humaine, ainsi que d'un soutien décisif au bénéfice des institutions nationales spécialisées. Ce partenariat se présente comme particulièrement indispensable pour mettre au point et déployer les politiques les plus adéquates en matière d'éducation et de formation aux droits de l'Homme et à la citoyenneté.

La troisième partie du Rapport est consacrée à la mise en œuvre du Chapitre 5 de la Déclaration de Bamako, qu'il s'agisse de la déclinaison, pour la première fois de façon exhaustive, des applications données par la Francophonie aux procédures prévues par les textes, que d'une tentative d'analyse, sur la base de paramètres choisis, des processus de règlement de crises ou de conflits et de consolidation de la paix qui se sont déroulés durant cette période dans l'espace francophone. Ces jalons méritent bien entendu d'être précisés et enrichis dans un dialogue constant avec les pays membres, les partenaires et les observateurs.

A cet égard, il convient de saluer tout particulièrement, l'issue heureuse intervenue, depuis le Sommet de Ouagadougou, dans les **processus de sortie de crises et de transition**, avec le soutien multiforme et de proximité de l'OIF, dans plusieurs pays membres, sur la base des Accords de paix ou de réconciliation conclus par tous les protagonistes, même si pour certains, cette issue se fait attendre et, partant, invite à un surcroît d'efforts et d'imagination.

Ainsi en a-t-il été, aux Comores, qui, par la mise en œuvre du principe de la présidence tournante, à la suite des élections démocratiques, tenues en avril et mai 2006, ont su consolider la dynamique de réunification déjà concrétisée en 2004 ; de même en est-il allé en République Centrafricaine, où la transition, ouverte au lendemain du Coup d'Etat de mars 2003, a été parachevée par la tenue, en mars et mai 2005, d'élections législatives et présidentielles acceptées par tous. Haïti a ouvert également une nouvelle page de son Histoire avec la mise en place d'un Parlement et l'investiture, le 14 mai 2006, d'un Président démocratiquement élu. Enfin la tenue, le 30 juillet 2006, des élections présidentielles et législatives, en RDC, les premières depuis 45 ans, appelées à connaître un deuxième tour pacifique, laissent augurer positivement de l'achèvement du processus.

Il faut se réjouir, dans la même perspective, de la dynamique impulsée, au Togo, comme en Mauritanie, deux pays membres qui ont fait l'objet, pour la première fois, au titre de l'application du chapitre 5 de la

Déclaration de Bamako, de mesures spécifiques de suspension au lendemain des Coups d'Etat intervenus respectivement en février et en août 2005. En témoignent la détermination dont ont fait preuve les nouvelles Autorités mauritaniennes pour inscrire, après les Journées de concertation, le retour à la légalité constitutionnelle dans un calendrier précis comme la volonté de réforme manifestée au Togo, que vient de conforter le dialogue inter-togolais, parachevé sous l'égide de la médiation menée par le Président du Faso, Son Excellence Blaise Compaoré.

Dans tous ces cas, la recherche du consensus, la volonté de bâtir un cadre constitutionnel et institutionnel approprié, la capacité des parties à poser un diagnostic clair sur l'origine du différend, comme à en surmonter les causes profondes, leur acceptation, en complément des dialogues nationaux instaurés, d'un accompagnement adéquat par la communauté internationale, dont celui, spécifique de la Francophonie, sont à relever comme éléments déterminants d'une sortie de crise durable.

Aussi importe-t-il, à présent, que la démarche de prévention des crises et des conflits, toujours privilégiée par la Francophonie, devienne plus active et prenne dûment en compte les domaines considérés comme liés à la sécurité humaine.

Car, prévenir la violence, par l'alerte précoce, est une des tâches essentielles. Prévenir signifie être conscient de tout ce qui affaiblit les Etats membres, c'est-à-dire le non respect des droits de l'Homme et des règles du jeu démocratique, mais aussi la pauvreté, les luttes fratricides, l'absence de développement et le gaspillage des ressources, le déficit de dialogue entre les cultures, la circulation des armes.

C'est là un des enjeux majeurs de la coopération étroite que l'OIF entretient, au premier chef, avec l'ONU, notamment dans le cadre des réunions annuelles de Haut niveau associant les Organisations régionales, elles-mêmes devenues, comme l'Union Africaine en particulier, à l'occasion des Rencontres de Cotonou de septembre 2005, des partenaires significatifs de l'exercice permanent d'évaluation et d'amélioration constante des dispositifs respectifs de promotion et de sauvegarde de la démocratie, d'accompagnement des transitions et de la consolidation de la paix.

La Francophonie a opté, à cet égard, notamment lors de la Conférence de Saint-Boniface, pour l'intensification et le renforcement de ses moyens d'action, à travers la tenue de Comités ad hoc consultatifs restreints, de l'envoi de missions de médiation et de facilitation dépêchées par le Secrétaire général, de la désignation d'Envoyés spéciaux et de l'installation de Bureaux permanents ad hoc.

Elle a également soutenu l'implication des francophones dans les Opérations de maintien de la paix, ainsi que d'accompagnement des concertations francophones, à l'occasion des réunions internationales et au sein des nouveaux Organes que sont la Commission de consolidation de la paix et le Conseil des droits de l'Homme.

A Saint-Boniface, enfin, les Etats se sont engagés à protéger leurs populations, à garantir leur sécurité, à les prémunir des génocides et des massacres. Ce qui revient à assumer la lourde « responsabilité de les protéger ». Cette responsabilité qui se présente comme le meilleur garant de la sécurité humaine et de la paix dans les sociétés.

En conclusion, il apparaît que la démocratie n'est jamais acquise et reste une construction fragile qu'il faut tous les jours conforter et renforcer. Il appartient aux Etats et gouvernements, ainsi qu'à tous les acteurs de la scène francophone de savoir faire fructifier et inscrire dans la durée les pratiques utiles développées pour donner corps aux engagements de Bamako et de Saint-Boniface, à l'esprit de solidarité, de tolérance, d'échanges, de dialogue et de médiation qui les inspire, au service de la consolidation de la paix, de la démocratie, du respect des droits de l'Homme, ainsi que des processus de sortie de crise et de reconstruction.