

## Première partie

# Le dispositif francophone d'observation et d'évaluation : approfondissement et ouverture

## I. LA DÉMARCHE

### A. LE CORPUS DE LA DECLARATION DE BAMAKO

Depuis l'adoption de la Déclaration de Bamako, le 3 novembre 2000, que les Chefs d'État et de Gouvernement se sont dit déterminés à mettre en œuvre, lors de leur IX<sup>ème</sup> Sommet, à Beyrouth, en octobre 2002, la Francophonie s'est dotée d'un dispositif d'observation et de réaction en matière de prévention des crises et des conflits et de leur gestion. Le système, tel que prévu au Chapitre 5 de la Déclaration repose sur deux approches complémentaires et continues : la première (alinéa 1), privilégie l'observation permanente des pratiques de la démocratie, des droits et des libertés dans l'espace francophone ; la seconde (alinéas 2 et 3), permet au Secrétaire général de la Francophonie, en liaison avec les Instances, d'agir selon des modalités diverses et graduées en vue de contenir et de gérer les crises et les conflits, notamment en cas de crise ou de rupture de la démocratie, et/ou de violations graves ou massives des droits de l'Homme, ainsi que, le cas échéant, d'en accompagner le règlement, facilitant ainsi les processus de sortie de crise, de restauration et d'affermissement de la paix. Ce second volet du dispositif fait l'objet de la troisième partie du présent Rapport.

La démarche de l'observation au sein de la Francophonie s'inscrit résolument dans une perspective préventive. Elle repose sur une évaluation permanente des pratiques développées par les États et Gouvernements afin de respecter les engagements fermes auxquels ils ont souscrit dans la Déclaration de Bamako, en matière de consolidation de l'État 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 reposant sur la tolérance, le dialogue, dans le plein respect des droits de l'Homme.

L'ensemble de ces engagements circonscrit un périmètre : celui délimité par le chapitre 4 de la Déclaration de Bamako, lui-même donnant corps aux principes énoncés aux chapitres 2 et 3. Ces engagements définissent une philosophie bâtie loin de toute tutelle, si démocratique fût-elle, c'est-à-dire sur la volonté déclarée des États et des Gouvernements de la Francophonie de s'orienter résolument et en effectivité sur la voie d'un renforcement de leurs institutions et de leurs pratiques démocratiques.

En proclamant que « Francophonie et démocratie sont indissociables », la Déclaration de Bamako fait ainsi reposer l'adhésion de l'État ou du Gouvernement membre de la Francophonie sur un pacte démocratique, et fait de « l'engagement démocratique une priorité qui doit se traduire par des propositions et des réalisations concrètes » (Chapitre 2, § 1). C'est autour de ce socle philosophique et de valeurs que s'articulent les

engagements des pays membres et que se trouve dès lors légitimée l'action de la Francophonie auprès de ces derniers, tant dans ses volets d'accompagnement, structurés autour de la matrice initiale qu'a représenté le Programme d'action annexe à la Déclaration, progressivement réceptionné dans les différentes programmations arrêtées depuis 2000, que de suivi politique, tel que précisé au chapitre 5 de la Déclaration.

La Déclaration de Bamako ne se contente pas de proclamer des objectifs généraux en matière de démocratie et de droits de l'Homme. Elle précise, de manière détaillée, chacun de ces engagements en autant de mesures, de pratiques et d'actions qui dessinent une « carte de route ». Les dimensions concrètes et les exigences de l'engagement démocratique ainsi établies, déclinées en critères qualifiés et indicateurs, sont appelées ainsi à servir de paramètres à l'observation des pratiques démocratiques et à leur évaluation. Là réside le cœur du système normatif dont les États et Gouvernements francophones ont voulu garantir l'effectivité par un mécanisme de suivi spécifique, dont l'économie a été explicitée par la note adoptée par le Conseil Permanent de la Francophonie (CPF), en septembre 2001.

Ainsi la fonction de l'Observatoire des pratiques de la démocratie, des droits et des libertés, sis au sein de la Délégation à la Paix, à la Démocratie et aux Droits de l'Homme (DDHDP), qui est chargée, sous l'autorité du Secrétaire général, de l'observation du respect de ces engagements, a pour finalité ultime, dans un souci de progrès concerté, « 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 États et Gouvernements qui le souhaitent l'assistance nécessaire en ces domaines ; de contribuer à la mise en place d'un système d'alerte précoce ».

Ainsi, il s'agit bien d'observer et d'évaluer pour disposer d'une connaissance et d'une compréhension plus fines des réalités en présence, de nature à dégager, sur cette base, les voies les plus utiles pour l'action.

Il est à noter que cet exercice, conformément aux prescriptions de la Déclaration de Bamako qui précise qu'il « n'y a pas de mode d'organisation unique de la démocratie », doit s'effectuer en tenant compte des spécificités historiques, culturelles et sociales de chaque peuple. Si les fondements des engagements sont similaires, leur déclinaison s'effectue dans des contextes nationaux distincts et divers. Cette diversité fait intrinsèquement partie de l'approche d'observation.

Ce faisant et en s'assignant des objectifs propres à la construction de sociétés démocratiques et d'institutions régulées par le droit, la Déclaration de Bamako s'est inscrite dans une démarche de contribution à la paix. Dans l'esprit et la lettre de la Déclaration de Bamako, la démocratie et le développement, sont considérés comme des facteurs d'une paix durable. Démocratie et paix sont inséparables. Envisagée non seulement comme respect de la légalité mais aussi comme un engagement continu en vue de trouver des solutions pacifiques aux problèmes de société, arbitrées par le sain fonctionnement des institutions, la démocratie est le socle sur lequel s'établit la prévention structurelle des conflits.

Les avancées de la démocratie dans l'espace francophone, comme l'effectivité des droits de l'Homme, posent ainsi le préalable à toute paix et à toute stabilité et en sont l'adjuvant. Cet attachement aux objectifs de paix a été constamment affirmé dans les textes fondamentaux de la Francophonie ainsi qu'à l'occasion des divers Sommets francophones, et en particulier par celui tenu à Beyrouth, en octobre 2002.

La Charte rénovée de Hanoï, en 1997, tout comme la nouvelle Charte adoptée en novembre 2005 à Antananarivo rappellent avec force cette orientation essentielle de la Francophonie en faveur de la paix et de la prévention des conflits, en précisant (article 1) que la Francophonie « consciente des liens que crée entre ses membres le partage de la langue française et des valeurs universelles, et souhaitant les utiliser au service de la paix, de la coopération, de la solidarité et du développement durable, a pour objectifs d'aider : à l'instauration et au développement de la démocratie, à la prévention, à la gestion et au règlement des conflits et au soutien à l'État de droit et aux droits de l'Homme... ».

De la même manière, le Cadre stratégique décennal de la Francophonie, adopté au Sommet de Ouagadougou, le 20 novembre 2004, a mis en exergue l'une des quatre missions fondamentales de la Francophonie : celle (Mission B) « d'apporter une contribution significative à la promotion de la paix, de la démocratie, et au soutien à l'État de droit et aux droits de l'Homme, en mettant l'action sur la prévention », selon deux axes stratégiques : « consolider la démocratie, les droits de l'Homme et l'État de droit ; contribuer à prévenir les conflits et accompagner les processus de sortie de crise, de transition démocratique et de consolidation de la paix ».

## **B. L'APPROFONDISSEMENT DE LA DÉMARCHÉ**

Depuis la Déclaration de Bamako, des Rencontres et des Symposiums d'importance ont été organisés afin de préciser des approches méthodologiques pratiques et d'aider à l'élaboration d'indicateurs de plus en plus pertinents et opératoires, à même de toujours mieux rendre compte des dynamiques de la démocratie et de la paix, elles-mêmes régulièrement mieux cernées, en vue de contrôler ainsi de façon plus efficace les dysfonctionnements susceptibles de déclencher des crises ou de nourrir des conflits, ainsi que d'adapter en permanence les actions de coopération. Le processus d'observation, en effet, loin d'être statique, est appelé à se dérouler de façon dynamique, alliant en permanence l'analyse et l'action, selon une méthode à la fois souple et exigeante.

### **1. LES RENCONTRES SUR LES PRATIQUES POLITIQUES ET CONSTITUTIONNELLES EN AFRIQUE : LES DYNAMIQUES RÉCENTES (COTONOU, SEPTEMBRE 2005)**

C'est ainsi qu'engagées l'une et l'autre fortement dans le soutien à la paix, à la démocratie et aux droits de l'Homme dans leurs espaces respectifs, pour une large part communs, l'Organisation internationale de la Francophonie et l'Union Africaine, toutes deux dotées d'instruments normatifs et réactifs en vue du respect des principes et des valeurs fondant leur unité à travers la Déclaration de Bamako (2000), d'une part, et les Déclarations d'Alger et de Lomé (2000), d'autre part, qui mettent notamment en exergue les changements anticonstitutionnels de gouvernement, ont décidé, en 2005, de mobiliser leurs compétences afin d'imprimer un élan décisif à la réflexion dans ces domaines, en organisant conjointement les Rencontres de Cotonou (Bénin).

Tenues les 29, 30 septembre et le 1<sup>er</sup> octobre 2005, à l'initiative conjointe du Président de la Commission de l'Union Africaine, Monsieur Alpha Oumar KONARÉ et du Secrétaire Général de l'OIF, Monsieur Abdou DIOUF, à l'invitation des Autorités du Bénin et en partenariat avec l'Institut des Droits de l'Homme et de la Promotion de la Démocratie (IDH), ces Rencontres répondaient à l'engagement consigné dans le Mémorandum du 9 mai 2005 conclu entre l'UA et l'OIF qui avait convenu du principe de la « tenue prochaine d'une réunion conjointe de haut niveau afin de procéder à l'actualisation éventuelle des dispositifs normatifs (des deux Organisations) pour leur permettre d'exercer en permanence leur fonction de veille et d'observation de l'État de droit ».

Préparé par l'OIF, lors de deux ateliers, à Paris (les 1<sup>er</sup> et 2 septembre 2004) et à Dakar (les 4 et 5 janvier 2005), ce Forum regroupant, dans un débat très libre et ouvert, des acteurs et observateurs reconnus du jeu politique et institutionnel, a rassemblé environ 170 participants, responsables politiques et d'Organes africains comme la Commission Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples, ainsi que le Mécanisme Africain d'Évaluation par les Pairs, membres de la société civile, juristes, experts et praticiens du droit. Ces Rencontres ont attiré l'attention sur les avancées intervenues, notamment depuis 2000, dans les processus de démocratisation, mais aussi sur les points focaux et les facteurs d'instabilité et de menace dans l'espace francophone, qui, à ce titre, méritent un traitement plus spécifique et plus particulier de la part de

l'Observatoire, et de façon plus générale, de l'OIF. Les recommandations qui ont été dégagées à la suite de ces Rencontres ont insisté aussi sur le renforcement de la veille et de la vigilance méthodologique portant sur les parcours de démocratisation et de stabilisation dans l'espace francophone.

Des constats et des débats intervenus dans le cadre de trois ateliers consacrés à l'évaluation démocratique de l'État de droit, du constitutionnalisme et du développement des institutions, puis aux acteurs du jeu démocratique à l'épreuve du pouvoir, et, enfin, aux sorties de crise et aux transitions, on retiendra plusieurs points mis en exergue.

Il s'agit, d'une part, de l'approfondissement des principes et des éléments constitutifs de la démocratie tels qu'appréhendés dans la Déclaration de Bamako, se présentant comme des balises affinées pour l'évaluation mais aussi comme des repères plus précis pour l'action de prévention et de coopération :

- la démocratie est un phénomène complexe qui ne se réduit pas aux seules procédures électorales ou à la seule existence formelle d'institutions. Ce que l'on pourrait appeler « l'effectivité démocratique » réside dans le développement d'une véritable culture de la démocratie comprise comme diffusion et intériorisation de valeurs partagées de dialogue, de délibération et de liberté. La démocratie étant l'apprentissage du dialogue suppose un consensus sur des valeurs et sur de bonnes pratiques délibératives et de régulation de la vie publique. Elle suppose le concours et la participation des acteurs politiques et ceux de la société civile. Ce qui implique de prendre en compte dans les évaluations et les analyses les cadres constitutifs et les pratiques en cours de l'espace public des sociétés de la Francophonie.
- le respect des normes constitutionnelles, des droits, des libertés, ainsi que celui de la finalité de la représentation nationale, indissociable de l'approfondissement de l'éthique des mandats, l'observance de la bonne gouvernance étatique, l'identification consensuelle d'un champ constitutionnel intangibles, sont appelés à conforter la dynamique démocratique et à garantir la qualité d'une vie politique apaisée.
- les questions liées au financement public des partis politiques, à la décentralisation, à la mise en place d'un statut de l'opposition, à une professionnalisation accrue des organes de gestion des élections et à une meilleure prise en compte de la parité hommes/femmes, méritent une attention accrue.

De même ces Rencontres ont contribué de façon significative à faire progresser le consensus autour de l'affirmation de principes ainsi que de la compréhension des concepts et des notions sous tendant les mesures spécifiques préconisées par la Déclaration de Bamako en matière de prévention immédiate et de règlement des crises et des conflits :

- le refus de l'alternance par les armes et par tout moyen illégal ou anticonstitutionnel doit être réaffirmé et défendu, notamment contre ceux qui théorisent le coup d'État « juste » ou « nécessaire ». Quel qu'il soit, quelles qu'en soient ses motivations, le coup d'État est d'abord un coup porté à la démocratie. Certes, en la matière, des systèmes arbitraires peuvent inciter à des réactions qui mettent fin à des pouvoirs qui monopolisent la vie politique au service de leurs seuls intérêts. Pour ne pas en arriver à ces extrêmes, une vigilance démocratique, et préventive, accrue, s'impose, de même qu'un « principe de non indifférence » devrait amener la communauté internationale à ne pas laisser se développer des situations qui, à terme, seraient conflictuelles, le droit de résister à l'oppression et à l'arbitraire, déjà inscrit dans plusieurs constitutions, méritant, en corollaire, de faire l'objet d'une réflexion approfondie.
- l'accent a été mis sur la nécessité de rendre encore plus effectifs et appropriés les mécanismes de veille et d'alerte précoce existants, tout en soulignant l'impératif de mieux les articuler, voire d'har-

moniser les paramètres sur lesquels ils se fondent, en améliorant les procédures d'observation ainsi que le caractère opérationnel des indicateurs. Les participants ont considéré également la lutte contre l'impunité comme une priorité dans la prévention et le règlement des conflits, en réaffirmant l'importance du droit à la vérité du droit à la justice et à la réparation, pour les victimes.

- enfin, l'importance du dialogue entre les acteurs politiques, de la diffusion de la culture de la paix et de la non violence, facteurs privilégiés des sorties de crise, a été réaffirmée.

## 2. LE SYMPOSIUM INTERNATIONAL DE BAMAKO + 5 (NOVEMBRE 2005)

L'apport réflexif et de méthode des « Rencontres de Cotonou » a été enrichi et consolidé à l'occasion du « Symposium International de Bamako + 5 », en novembre 2005.

Cinq ans après l'adoption de la Déclaration de Bamako, la communauté francophone a souhaité, en effet, se concerter d'abord avec elle-même et avec ses partenaires, afin de dresser un bilan de l'application de ce texte fondateur, par les États et Gouvernements eux-mêmes, mais aussi par l'Organisation, et d'en tirer les éléments pertinents pour une action partagée et renforcée au service de la démocratie, des droits et des libertés, et, partant, de la paix.

La capitale malienne a ainsi accueilli le 2<sup>ème</sup> Symposium international sur les pratiques de la démocratie, des droits et des libertés, dit « Bamako + 5 », du 6 au 8 novembre 2005. Ce Symposium, placé sous la présidence de S.E.M. Amadou Toumani TOURE, Président de la République du Mali et de S.E.M. Abdou DIOUF, Secrétaire général de l'Organisation internationale de la Francophonie (OIF) a réuni, selon la démarche ayant déjà prévalu en 2000, 300 participants, représentant les États et Gouvernements membres de la Francophonie, mais aussi les responsables d'Organisations internationales partenaires, de même que ceux des réseaux institutionnels francophones et des OING, des personnalités et des experts francophones, autour des préoccupations suivantes :

- prendre la mesure directe des avancées enregistrées, comme des difficultés rencontrées par les pays pour répondre aux engagements consignés dans la Déclaration de Bamako ;
- apprécier la portée des mécanismes prévus pour surmonter les crises et consolider la paix au regard des évolutions concrètes et des actions mises en œuvre par l'OIF ;
- énoncer, sur cette base, des propositions susceptibles de renforcer l'efficacité des systèmes nationaux ou du dispositif de Bamako, en formulant des recommandations propres à le rendre pleinement opérationnel, voire à le consolider, en s'attachant à la prévention et à l'alerte précoce ;
- chercher à rationaliser, pour en améliorer l'impact, les modalités de soutien conjugué à ces processus.

Les travaux se sont déroulés en séances plénières, au cours desquelles les Chefs de délégation ont dressé, pour nombre d'entre eux et pour la première fois, un état circonstancié des politiques menées au titre de la Déclaration, de même qu'au sein de trois ateliers portant sur la mise en œuvre des engagements du Chapitre 4 de la Déclaration de Bamako ; l'observation, l'alerte précoce et la prévention des crises et des conflits ; les mécanismes de gestion et de règlement des crises et des conflits.

On retiendra de l'Acte final du Symposium la parfaite intériorisation, sous la forme d'une adhésion générale et renouvelée aux engagements de Bamako, de la culture portée par cet instrument, caractérisée à la fois par la solidarité mais aussi par la détermination à faire respecter des règles consensuellement arrê-

tées, dans le respect des dynamiques et des ressorts nationaux. À ce titre, les participants, y compris les représentants des pays ayant rejoint l'Organisation après la date de l'adoption de la Déclaration, soit nombre de pays d'Europe Centrale et Orientale, ont salué la pertinence du dispositif, dans son ensemble, y compris dans ses modalités de suivi, tout en recommandant, pour l'avenir, de mettre l'accent sur des mesures propres à donner à la Déclaration de Bamako « sa pleine efficacité ».

En ce qui concerne l'approfondissement de la démocratie, des droits de l'Homme et de l'État de droit, une attention particulière a été apportée à la dynamique de ratification des instruments internationaux relatifs aux droits de l'Homme, ainsi qu'à leur transposition dans le droit national, de même qu'aux droits économiques, sociaux et culturels prévus par le « Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels » et dans le « Protocole additionnel » qui prévoit un mécanisme de communications. L'accent mis sur les droits économiques et sociaux reflète la prise en compte croissante des dimensions socio-économiques de la démocratie. Le Sommet francophone d'Ouagadougou avait déjà souligné dans sa Déclaration finale l'importance d'une croissance harmonieuse liant le progrès économique au déploiement d'un ordre social plus juste et mieux finalisé aux exigences d'équité et d'égalité. À cet égard, le Symposium a insisté sur le respect de la parité hommes/femmes et de sa mise en œuvre effective.

Les paramètres de l'observation en matière du respect des droits de l'Homme et de l'approfondissement de la démocratie doivent non seulement intégrer l'amélioration des processus internes tels le contrôle du financement des campagnes électorales ou la constitution d'un état civil fiable ou la professionnalisation des organes responsables de la gestion des élections, questions déjà abordées à Cotonou, mais aussi tout ce qui a trait aux moyens effectifs, juridiques comme financiers, susceptibles de combattre la corruption, de lutter contre l'impunité ou de renforcer l'indépendance de la justice. De même, des indicateurs déjà pointés à Cotonou, ont été réaffirmés. Ils concernent en matière de prévention des conflits et de consolidation de la paix, le rôle des médias et les efforts à poursuivre en matière de diffusion de la culture de la paix, de même que les démarches à entreprendre, là où elles s'imposent, en matière de dialogue social et culturel pour consolider les processus de réconciliation et de rétablissement de la confiance.

Les recommandations ont présenté également une importance particulière en ce qui concerne les paramètres utiles nécessaires à la veille en matière d'alerte précoce et de prévention structurelle.

### Démarches prioritaires préconisées par le Symposium de Bamako + 5

#### **A. En ce qui concerne l'approfondissement de la démocratie, des droits de l'Homme et de l'État de droit :**

- affirmation de la responsabilité commune et solidaire de l'OIF, de ses pays membres et de ses partenaires dans la mise en œuvre effective des engagements du chapitre 4 de la Déclaration, dans toutes les régions de l'espace francophone ;
- pratique plus active de ratification des instruments internationaux relatifs aux droits de l'Homme et de leur transposition dans le droit national pour leur mise en œuvre effective, notamment en ce qui concerne la liberté de la presse et la protection des défenseurs des droits de l'Homme ;
- meilleure prise en compte des droits économiques, sociaux et culturels, tels que prévus dans le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, de même que dans le projet de Protocole additionnel prévoyant un mécanisme de communications, ainsi que du rôle essentiel de la coopération internationale pour leur application ;
- amélioration des processus électoraux par le contrôle du financement des campagnes électorales, la professionnalisation des organes responsables de la gestion des élections, la constitution d'un état civil fiable ;
- attribution de moyens juridiques et financiers adéquats pour combattre la corruption, lutter contre l'impunité et assurer l'indépendance réelle de la justice ;
- plus grande affirmation de la parité Hommes-Femmes.

Une attention prioritaire doit être portée, en outre, au développement d'initiatives concertées, dans le cadre des Nations Unies,

en particulier pour la création et l'établissement, à Genève, du Conseil des droits de l'Homme, ainsi qu'au renforcement des procédures spéciales des droits de l'Homme, comme l'invitation permanente qui pourrait être adressée par les pays membres de l'OIF aux Rapporteurs spéciaux.

**B. En ce qui concerne la prévention des crises et des conflits et les dispositifs d'alerte :**

- au niveau des États et des Gouvernements, renforcement des capacités des acteurs et des institutions œuvrant dans ces domaines, systématisation de l'éducation à la culture démocratique et de la paix, protection accrue de la liberté des médias, ayant pour corollaire l'affirmation de leur responsabilité, vigilance soutenue de la part des organisations de la société civile, renonciation au recours à la force comme moyen de règlement des conflits ;
- au niveau de l'OIF, renforcement de la concertation avec les États et les Gouvernements, développement des indicateurs et des concepts opératoires de conflictualité, impulsion plus affirmée des actions de coopération avec les organisations régionales.

**C. En ce qui concerne la consolidation de la paix :**

- appuis, toujours plus adaptés, aux processus de sortie de crise et de transition par un accompagnement approprié sur le plan juridique et politique, dans le respect de la créativité et des dynamiques endogènes, ainsi que par une prise en compte plus systématique des dimensions économiques et sociales de la reconstruction ;
- réaffirmation du principe selon lequel rien ne saurait, en aucune manière, justifier une prise de pouvoir par la force tout en s'attachant à une qualification plus précise des situations de crise et de rupture de la démocratie ;
- importance qui s'attache au dialogue politique, social et culturel, à tous les niveaux afin de consolider le processus de réconciliation, le cas échéant, de restaurer la confiance et d'établir le consensus ;
- rôle nouveau que devrait jouer la Francophonie, en raison de sa vocation, fondée sur les valeurs d'humanisme et de solidarité, aux fins d'appuyer et de développer, par la concertation entre ses pays membres et par la coordination des efforts internationaux, des actions de plaidoyer auprès des Institutions financières internationales en vue de la pleine réalisation de l'engagement commun pour une paix durable.

## **C. L'OUVERTURE DU DISPOSITIF : LA DÉCLARATION DE SAINT BONIFACE : PRÉVENTION DES CONFLITS ET SÉCURITÉ HUMAINE (MAI 2006)**

La réflexion entamée lors des « Rencontres de Cotonou » et du « Symposium de Bamako + 5 » a été poursuivie dans le cadre de la Conférence ministérielle, tenue au niveau des Ministres des Affaires étrangères et des Chefs de délégation de Saint Boniface (Canada) qui s'est déroulée les 13 et 14 mai 2006. La Conférence portait sur la prévention des conflits et la sécurité humaine. Les travaux entamés au sein d'un groupe restreint mis en place par le Secrétaire général de la Francophonie et co-présidés par l'OIF (DDHDP) et par le Canada, ont été élargis à l'ensemble des délégations intéressées. Elles ont bénéficié de l'apport des conclusions d'un « Séminaire d'échanges » et de concertation tenu à Paris, le 30 mars 2006, et qui rassemblait des représentants de la société civile, des réseaux institutionnels ainsi que du « Réseau francophone des instituts et centres de recherche sur la démocratie, les droits de l'Homme et de la paix » (RIF-DHDP).

La Déclaration de Saint-Boniface est venue tout à la fois conforter et enrichir le dispositif de Bamako en tant qu'instrument privilégié de l'observation et de la prévention des conflits dans l'espace francophone, en reconnaissant « la contribution significative de sa mise en œuvre aux progrès accomplis dans la promotion de la paix au sein de l'espace francophone, dans une démarche tant de prévention structurelle que d'accompagnement des sorties de crise et des transitions ». Dans cette perspective, les Ministres et Chefs de délégation ont « réaffirmé leur volonté de conforter l'action préventive de l'Organisation Internationale de la Francophonie, telle que prévue dans la Déclaration de Bamako et dans le Programme d'action annexé

à celle-ci, par une utilisation optimale de ses capacités, afin de lui permettre de jouer pleinement son rôle spécifique dans l'observation, l'alerte précoce, la diplomatie préventive, la gestion des crises, l'accompagnement des transitions et la consolidation de la paix, et, ce, dans le cadre d'une coopération systématique et rationalisée avec les Organisations internationales et régionales ».

Ils ont, à ce titre, invité le Secrétaire général, « à rendre pleinement opérationnel le mécanisme d'observation et d'évaluation permanentes des pratiques de la démocratie, des droits et des libertés dans l'espace francophone » ; ils ont de même invité l'OIF « à consolider ses capacités d'analyse en collaboration avec les Organisations internationales et régionales, en s'appuyant sur le Réseau d'information et de concertation, ainsi que sur les réseaux de l'Agence Universitaire de la Francophonie ».

Centrée autour de la notion de « sécurité humaine », la Conférence de St Boniface a, par ailleurs, manifesté le souci de décliner, dans ses aspects normatifs et opérationnels, un concept que l'Assemblée Générale des Nations Unies a reçu pour mandat, lors du « Sommet du Millénaire + 5 », en septembre 2005, d'étudier dans ses différents aspects à l'occasion de ses prochaines sessions. La notion de « sécurité humaine » s'attache à inventorier les conditions générales de la paix. Son approche spécifique est basée sur la triple nécessité d'assurer le respect de la dignité de la personne humaine et de ses droits, de la « libérer » de la peur et des menaces qui pèsent sur sa sécurité et de lui assurer la satisfaction de ses besoins vitaux.

Il convient de relever que le triptyque sur lequel repose le concept de sécurité humaine rejoint, ainsi, sur le plan des principes, les conditions de prévention structurelle des conflits posés par la Déclaration de Bamako. La mise en œuvre des droits de l'Homme, y compris celui de vivre en paix et le droit au développement, inspire la Déclaration de Bamako. Pour mettre l'accent sur la nécessité de construire un État démocratique, respectueux des droits de l'Homme, apte à garantir la sécurité et la paix à ses nationaux, la Déclaration de Bamako n'en est pas moins consciente des impératifs du développement économique qui doit nécessairement accompagner le renforcement de l'État de droit. Dans son chapitre 3, alinéa 3, la Déclaration de Bamako proclame, en effet, que « par le climat de liberté qu'elle suscite, la démocratie crée aussi les conditions d'une mobilisation librement acceptée par la population pour le développement ; la démocratie et le développement sont indissociables : ce sont là les facteurs d'une paix durable ».

En outre, les engagements consignés dans la Déclaration de Saint-Boniface « transmise aux Chefs d'États et de gouvernements en vue du XI<sup>ème</sup> Sommet » (Bucarest, septembre 2006) portent plus précisément sur une implication collective significative des Pays membres de la Francophonie dans les domaines afférents, d'une part, à la sécurité physique et, d'autre part, à l'application du droit humanitaire, tout en mettant l'accent sur l'approche et les sujets susceptibles d'œuvre de façon significative à la culture de la paix et de la sécurité.

Au titre de la première catégorie, relèvent la lutte contre le commerce illicite des armes légères et de petit calibre (ALPC) ; la mobilisation et le renforcement de la coopération entre États et gouvernements de la Francophonie pour l'élimination des mines anti-personnel ; l'adhésion « pour les États qui ne l'ont pas encore fait » à la Convention d'Ottawa sur l'interdiction de l'emploi, du stockage, de la production et des transferts des mines anti-personnel et sur leur destruction ; la lutte contre l'exploitation et le transfert international illégal des ressources naturelles.

En adhésion avec la philosophie qui sous-tend l'approche de la « sécurité humaine », les critères prenant en compte le statut des personnes sont, par ailleurs, particulièrement soulignés. De manière générale, il est fait rappel du respect des règles du droit humanitaire. De manière plus spécifique, la protection des réfugiés, en conformité avec les règles édictées par le droit international en leur faveur, est pointée comme une obligation importante qui incombe aux États. De même qu'est soulignée, toujours à l'adresse des États, leur responsabilité d'assister les personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays et d'aider à leur retour dans leurs foyers. Est aussi « condamné » l'enrôlement des enfants dans des combats et leur implication dans les conflits armés et ce, en conformité avec la convention relative aux droits de l'enfant et de

son Protocole facultatif concernant l'implication des enfants dans les conflits armés. La lutte contre les discriminations à l'égard des femmes (Conférences de Pékin et de Pékin + 5) fait aussi l'objet d'un engagement spécifique pris par les États et les gouvernements.

Enfin, la Conférence de Saint Boniface s'est attachée tout particulièrement, à mettre en relief le principe de la responsabilité de chaque État « de protéger les civils sur son territoire ou sur un territoire qu'il contrôle ». Cette « Responsabilité de protéger » s'énonce à l'égard de populations exposées aux « génocides, crimes de guerre, épuration ethnique et crimes contre l'humanité ». L'obligation normative de l'État à l'égard des populations civiles sous sa juridiction ou sous son contrôle entraîne aussi, la Déclaration de Saint-Boniface le souligne, « la responsabilité de la communauté internationale de réagir de façon opportune et décisive, en conformité avec la légalité internationale, les principes de la Charte des Nations Unies et les prérogatives dévolues au Conseil de Sécurité pour protéger les civils contre le génocide, le crime de guerre, l'épuration ethnique et les crimes contre l'humanité, au cas où les moyens pacifiques s'avèrent insuffisants et où il serait manifeste que les Autorités nationales ne protègent pas leurs populations contre de tels actes ».

Le principe de la « Responsabilité de protéger » s'inscrit véritablement au centre de la notion de sécurité humaine. Cette subrogation de la communauté internationale pointe la responsabilité permanente de protection des populations civiles. Souvent contestée par les débordements de puissance et le désir d'ingérence qu'elle pourrait entraîner ou laisser soupçonner, la « Responsabilité de protéger » de la communauté internationale doit être, dans sa mise en œuvre, comme le précise la Déclaration de Saint-Boniface, cadrée par le Conseil de sécurité des Nations Unies et assujettie à la réalisation d'un mandat précis.

Il est à noter qu'en faisant sienne cette philosophie, la Francophonie n'introduit pas dans son dispositif normatif et réactif aux violations des droits de l'Homme un élément nouveau ou exogène. Bien au contraire. Non seulement elle avait déjà avalisé ce principe, en l'affirmant de manière explicite dans la Déclaration de Ouagadougou (2004), mais, plus encore, elle a, au chapitre 5 de la Déclaration de Bamako, prévu des dispositions spécifiques dans le cas de « violations graves » ou « violations massives » des droits de l'Homme (chap. 5, 2 et 3), dont la portée se trouve, de ce fait, renforcée. En ce sens, l'orientation francophone demeure en phase avec la recomposition du monde issue de la guerre froide et avec les réflexions menées au plan international par les Nations Unies dans le cadre du « Sommet du Millénaire » et du « Millénaire + 5 ». La Francophonie aura même anticipé des évolutions essentielles pour notre temps.

C'est dans cet esprit de convergence, d'approfondissement et de complémentarité, que doivent être lues les deux Déclarations. Plus spécifiquement, en mettant l'accent en matière de prévention sur les domaines de la « sécurité humaine », la Déclaration de Saint Boniface induit une méthodologie renouvelée de l'observation par la prise en compte du contexte dans lequel cet exercice doit désormais s'effectuer, selon des paramètres qui méritent d'être établis.

En effet, s'il ne s'agit pas d'élargir le périmètre de Bamako sans nuance et d'étendre automatiquement le champ de l'observation, dans la mesure où le mécanisme de suivi, du chapitre V, notamment dans sa dimension réactive, ne peut concerner légitimement que les domaines d'engagement expressément identifiés, il convient toutefois d'appréhender désormais les différentes données à la lumière des engagements souscrits à St Boniface, qui dessinent, pour la Francophonie, un environnement spécifique. Il ne semble plus possible, en effet, d'observer et d'alerter en éludant les préoccupations nouvelles et des domaines stratégiques visés.

Une telle approche devrait permettre d'enrichir encore l'examen des situations de la démocratie, des droits de l'Homme et de la paix et d'identifier, dans des domaines préalablement circonscrits et qualifiés, leur développement et leur évolution, de nature à mieux asseoir le déclenchement des mécanismes prévus par le chapitre 5 de la Déclaration de Bamako dès l'apparition des crises et des conflits, en donnant également une impulsion significative aux programmes de soutien déployés.

Ce nécessaire couplage appelle une réflexion approfondie, même si d'ores et déjà certaines de ces préoccupations ont connu une application immédiate, comme, par exemple, l'établissement d'un tableau de bord pour le suivi de la ratification des instruments internationaux particulièrement évoqués dans la Déclaration de St Boniface, et dont rend compte le présent Rapport.

Au terme de ce rappel du dispositif normatif établi par la Francophonie à travers les deux Déclarations essentielles de Bamako et de Saint-Boniface, il apparaît que le renforcement des instruments de prévention des crises et conflits est à présent bien avéré en Francophonie. La prévention des crises et des conflits à travers le repérage méthodologique mis en place par l'Observatoire, appelé à être explicité et enrichi, selon des modalités à préciser, par une prise en compte tant de l'éclairage apporté lors des Rencontres de Cotonou et du Symposium de Bamako + 5, sur les concepts de crise et de rupture de la démocratie, que des domaines consubstantiels à la notion de sécurité humaine, dote la Francophonie d'une grille de lecture de processus potentiellement conflictuels.

## II. LA MÉTHODE ET LES INSTRUMENTS DE L'OBSERVATION

### A. LA MÉTHODOLOGIE

#### 1. L'OBSERVATION : UNE RESPONSABILITÉ PARTAGÉE

Si la Déclaration de Bamako confie expressément au Secrétaire général de l'OIF, en s'appuyant sur la Délégation aux Droits de l'Homme et à la Démocratie (DDHD), devenue depuis janvier 2006 Délégation à la Paix, à la Démocratie et aux Droits de l'Homme (DDHDP), chargée de l'observation du respect de la démocratie et des droits de l'Homme dans les pays membres de la Francophonie, le soin d'être informé en permanence de la situation de la démocratie, des droits et des libertés, en vue de conduire, à des fins de prévention, une évaluation elle-même permanente, ce rôle est toutefois partagé au sein de l'espace francophone. Il relève, en effet, des acteurs de la Francophonie dans son ensemble, et, en raison de cette responsabilité commune, le succès de l'observation dépend directement d'une solidarité francophone en action.

On sait que l'option originale retenue dans la note du CPF de septembre 2001, afin de donner sa pleine mesure à cette fonction majeure, est celle d'un mode déconcentré et participatif impliquant dans la collecte et le traitement des informations les différents partenaires associés au processus de Bamako, mobilisés au sein d'un Réseau d'information et de concertation développé par la Délégation, chargée d'intégrer ces données et de produire, à partir de ces données, des rapports périodiques et ad hoc à l'attention des Instances et du Secrétaire général qui prend, sur cette base, les mesures appropriées. Ainsi, le dispositif préventif qui rend possible cette évaluation des données et des informations repose, en Francophonie, sur un vaste réseau d'institutions francophones œuvrant en matière de droits de l'Homme, de démocratie et de paix : réseaux institutionnels, à l'instar de « l'Association des cours Constitutionnelles ayant en partage l'usage en français » ou encore de « l'Association des Hautes juridictions francophones ayant en partage l'usage du français » mais aussi du « Réseau des instituts et des centres de recherches francophones en matière de droits de l'Homme, de démocratie et de paix » (RIF). Les réseaux des institutions francophones sont sans nul doute appelés à être des instruments essentiels de la veille et de la vigilance préventives de