

Troisième partie

Prévention et règlement des crises et des conflits – Sécurité humaine et Consolidation de la paix

(Chapitre 5 de la Déclaration de Bamako)

Dynamiques nationales et pratiques de la Francophonie

I. CONFLITS ET SÉCURITÉ HUMAINE

Le développement de la violence dans le monde s'est accompagné durant les quinze dernières années d'un renouvellement du regard porté sur la causalité conflictuelle. Loin de se réduire à une analyse de conflits territoriaux, à des heurts entre des nationalismes rivalisant d'ambitions expansives, la compréhension des conflits s'est ouverte sur l'étude de leurs dimensions endogènes. Il est vrai que la nature des conflits a varié et que nombre d'entre eux, leur très grande majorité, se déroule à présent à l'intérieur des États et non entre les États eux-mêmes. L'émergence d'une conflictualité d'origine interne n'élimine pas des guerres motivées par des contextes régionaux difficiles où se mêlent une lutte sur les ressources, des disputes frontalières ou des volontés de puissance et des politiques d'hégémonie. Le déplacement sur les causalités belligères internes pointe toutefois des fragilités structurelles au niveau de la construction de l'État, la faiblesse des institutions, une intégration citoyenne insuffisante ou encore des conditions socio-économiques qui nourrissent les revendications et les contestations. Les liens apparaissent, ainsi, de plus en plus, marqués entre pauvreté et conflictualité. Cette dernière est liée à un faible développement économique, à un fort taux de mortalité infantile, à un système embryonnaire de santé publique ou à un système éducatif défaillant. Les différents rapports des Nations Unies, tout comme les études des centres indépendants de recherche, confirment la prédominance et les rapports corrélés entre la conflictualité et les variables socio-économiques endogènes. Un cercle vicieux enchaîne le sous-développement économique et social à l'insécurité et à la faiblesse des institutions. Dans certains contextes, la mobilisation ethnique ou communautaire, de fortes solidarités claniques qui viennent souvent s'ajouter à une gestion patrimoniale de l'État et une généralisation de la corruption ajoutent aux difficultés du développement de l'État et à la croissance de son économie. Le cumul de ces fragilités est générateur de la plus grande violence, de la même manière qu'il annonce très sûrement le délitement de l'État et, souvent, comme l'ont montré les exemples récents au Libéria ou en Somalie, son effondrement.

Des causes récurrentes de crises et de conflits violents peuvent ainsi être plus généralement soulignées :

- le sous-développement économique et une redistribution inéquitable du revenu national sont des facteurs de ségrégation sociale et d'exclusion. De même, quand il s'accompagne de corruption et de prédation, un développement économique même relativement soutenu alimente les frustrations et génère des clivages et des oppositions basés sur le sentiment de spoliation et sur l'inégalité des chances et des opportunités ;
- la division de la société selon des lignes de clivage ethniques, religieuses ou communautaires qui finissent, en l'absence de politiques d'intégration nationale et de citoyenneté, par l'emporter sur les liens d'appartenance nationale. Les conflits dits « identitaires » ou communautaires sont la résultante

tante de ce développement inégal des liens d'appartenance à travers lequel l'identification à la communauté nationale faiblit aux dépens d'une solidarité primordiale, conçue comme prioritaire, avec les membres d'un même lignage, d'un même groupe ou d'une même communauté linguistique ou religieuse ;

- la fragilité de la construction étatique, et l'autoritarisme, sont des facteurs certains de risque. Une faible participation politique qui dénote une adhésion insuffisante au système et aux valeurs politiques fausse le jeu des institutions. Ce type de situation ouvre alors la porte au monopole de la succession au pouvoir, bloque l'alternance, et favorise les tentatives de renversement des autorités en place ;
- la violation des droits de l'Homme, le règne de l'arbitraire, les atteintes au droit d'expression, aux libertés, dont celles des médias, ainsi que la censure, affaiblissent le corps politique et sont des freins à l'établissement de la démocratie. Les protestations que les violations des droits génèrent sont alors le prélude à des situations d'affrontements plus durs ;
- l'instabilité régionale et l'ingérence d'États étrangers dans les affaires d'un autre État sont des causes manifestes de conflit. Très souvent, l'instabilité à l'intérieur d'un pays « appelle » l'intervention des pays avoisinants et vient compliquer le conflit interne d'un autre, interétatique ;
- l'exploitation illicite des ressources naturelles et leur trafic, organisé par des milieux étrangers en phase avec des personnalités ou des sociétés locales, sont de nature à entretenir les conflits en les finançant. Des exemples de mises en place, au niveau international, de systèmes de prévention et de lutte comme celui du processus de Kimberley concernant le diamant, sont significatifs de la prise de conscience qui se fait en la matière.

Dans ces différents contextes, le recours à la notion de sécurité, soit pour définir un état de paix civile, soit pour formuler une exigence de rétablissement de la paix, là où elle a été menacée, ne peut être réduit à une dimension univoque et se résumer à la seule stabilité formelle. Dans la perspective de la sécurité humaine, « l'affranchissement de la peur », la « libération du besoin » et le respect de la dignité humaine apparaissent comme complémentaires. La prévention des conflits ne se conçoit que comme unité d'une problématique où toutes ces dimensions sont liées et prises en compte solidairement dans la recherche de solutions globales.

De ce fait, le paradigme de la sécurité humaine autorise une approche intégrée des composantes diverses inhérentes à toute sécurité. Le respect des droits de l'Homme, le développement durable, le respect des droits des populations civiles en temps de guerre sont au centre de cette conception globale. En organisant un Séminaire le 30 mars à la Délégation à la paix, aux droits de l'Homme et à la démocratie autour de la sécurité humaine, la Francophonie s'est emparée d'une problématique qui conforte et renforce sa philosophie de l'observation et de la prévention des conflits. La Déclaration de Saint Boniface du 14 mai 2006 est venue confirmer cette adéquation entre des approches méthodologiquement distinctes mais philosophiquement convergentes de la prévention des conflits et de la sécurité.

Au centre de la problématique de la sécurité humaine, s'inscrit le principe de la « Responsabilité de protéger » (cf. supra, Première partie du Rapport). Ce principe apparaît indissociable de l'obligation assumée, d'abord et en premier lieu, par les États de protéger les populations qui vivent sur leur territoire. Il comporte néanmoins, et de manière tout aussi impérieuse, comme une charge à portée éthique et normative à l'endroit de la communauté internationale qui se substituerait à l'État, dans le cas et dans le cas seulement, où ce dernier serait défaillant ou alors serait directement l'auteur de violations graves et avérées à l'endroit de populations dont il a la charge. Cette subrogation de la communauté internationale pointe la responsabilité permanente de protection des populations civiles. Souvent contestée par les débordements de puis-

sance et le désir d'ingérence qu'elle pourrait entraîner ou laisser soupçonner, la « Responsabilité de protéger » de la communauté internationale devrait être, quand elle a lieu, cadrée par le Conseil de sécurité des Nations Unies et assujettie à la stricte réalisation d'un mandat précis, comme le précise la Déclaration de Saint-Boniface. Le débat autour de cette notion ne fait d'ailleurs que commencer. Il est prévu qu'il se déroule au niveau de l'Assemblée générale de l'ONU qui devrait en préciser les contours et en indiquer les modalités pratiques d'application. Toutefois, en faisant sienne la préoccupation morale et effective de protection des populations, la Francophonie, on l'a vu, n'a pas introduit dans son dispositif normatif et réactif aux violations des droits de l'Homme un élément nouveau ou exogène. Bien au contraire.

Au cours des deux années écoulées depuis la publication du premier Rapport de l'Observatoire, une série de crises et de conflits ont secoué le monde et le monde francophone. Leurs racines sont multiples et leurs effets interdépendants. Aucune causalité unique, exclusive, n'est à rechercher pour les expliquer. C'est, le plus souvent, dans la complexité d'une réalité faite de l'enchevêtrement des données internes et de données régionales et internationales que les crises et les conflits puisent leurs ressorts les plus vifs. Il reste toutefois frappant, comme le relevait, le précédent Rapport de l'Observatoire que les crises et les conflits sont depuis la fin de la guerre froide de nature intra-étatique, mettant en opposition des acteurs internes en lutte pour le pouvoir. Des cinquante et un conflits qui étaient recensés en 1991, moins d'une trentaine subsistent aujourd'hui. Dans leur écrasante majorité, ils révèlent de problèmes graves de construction étatique, de confrontations ethniques ou communautaires ou de disputes entre factions au pouvoir sur les ressources naturelles et le partage des richesses.

Durant les dix dernières années, une tendance à la décrue s'est toutefois manifestée. Dans l'espace francophone en particulier, il faut noter que ces deux dernières années auront marqué, comme le présent Rapport en rend compte dans les parties précédentes, l'achèvement formel d'un nombre certain de situations de sortie de crise, notamment par la tenue de consultations électorales, aux résultats acceptés par les parties, induisant de ce fait, une légitimité des Organes et des Institutions ainsi mis en place, décisive pour l'avenir. La Déclaration de Bucarest, adoptée par le XI^{ème} Sommet de la Francophonie, a voulu d'ailleurs entériner ces acquis, dans sa section consacrée, sous un libellé nouveau « aux foyers de crise et sorties de crise », en mettant dans ce sens l'accent sur les processus développés en République centrafricaine, au Burundi, au Cameroun, aux Comores, en Haïti et en RDC, sans pour autant ignorer les défis nouveaux auxquels la plupart de ces pays sont confrontés, requérant une solidarité et une vigilance accrues.

Mais des conflits persistent encore, dont la solution tarde toujours à venir. Si le conflit irlandais est en voie de résolution, d'autres conflits ou crises dites de longue durée restent sans perspectives de solution à court terme comme le conflit israélo-palestinien, avec ses extensions syrienne et libanaise ou le conflit au Sri Lanka. D'autres zones d'instabilité se sont créées dans le monde, au Proche-Orient notamment en Irak, au Caucase, et en Asie Centrale avec l'épineux problème tchéchène ou celui du Haut Karabakh, en Afghanistan pour ne citer que ceux qui connaissent un éclairage quasi-permanent de l'actualité. En Afrique, la persistance de la crise en Côte d'Ivoire, les violences dans la province du Darfour au Soudan, la situation au Tchad illustrent l'état d'un continent où se concentre aujourd'hui près de la moitié (44 %) des conflits dans le monde. Le lot de souffrances attaché à ces conflits est très grand. Le « Rapport mondial sur le développement humain » (2005) relève que, depuis 1990 plus de 3 millions de personnes sont décédées dans un conflit armé, dont 2 millions d'enfants. Le génocide du Rwanda, en 1994 a fait près d'un million de victimes. La guerre civile en République démocratique du Congo a décimé 7 % environ de la population de ce pays. En réalité, près de 4 millions de personnes sont décédées en RDC des suites du conflit si l'on opère le décompte non seulement de ceux qui sont morts du fait des combats et des violences armées, mais aussi les pertes en vies humaines dues à la maladie, la malnutrition ou l'indigence. Au Soudan, la guerre civile entre le nord et le sud qui dure depuis plus de deux décennies – en espérant que les très récents accords de paix mettent un terme à son déroulement – a coûté la vie à 2 millions de personnes.

Les déplacements des personnes et le flux des réfugiés font partie des malheurs de la guerre. On estime à plus de 2 millions, les personnes déplacées dans la région du Darfour ; plus de 600.000 Tchétchènes, soit la moitié de la population connaissent le statut de « déplacés internes » (dans leur propre pays) après dix ans de conflit. Au Liban, de la mi-juillet à la mi-août 2006, soit en un mois de conflit entre Israël et le Hezbollah, près d'un million de personnes sur un total de quatre millions d'habitants ont été contraints d'abandonner leurs habitations dans le sud du pays.

La propagation des pandémies, en particulier, la propagation du virus du Sida, particulièrement en temps de guerre, est alarmante et ne cesse de progresser. Outre qu'elle participe d'un processus général de dégradation des conditions de santé, l'expansion de la pandémie du Sida résulte de l'utilisation du viol comme arme, du recours à la prostitution pour pallier le manque de ressources ou rechercher une protection, et de la rupture des liens familiaux. Selon une statistique établie en 2003, citée dans le « Rapport mondial sur le développement humain » (2005), sur dix-sept pays comptant plus de 100.000 orphelins, treize étaient en conflit ou dans des situations d'urgence humanitaire.

Dans ce contexte, avec d'autres organisations internationales, l'OIF partage une préoccupation commune, traduite formellement dans ses textes depuis l'adoption de la Charte rénovée de 1997 : celle de prévenir la naissance des conflits en exerçant une veille permanente des situations susceptibles de générer des crises et des affrontements sanglants et d'œuvrer, en cas de leur survenue, en vue de leur apaisement et de leur règlement.

Le présent Rapport se propose, à ce stade, de présenter les applications données, ces dernières années et plus particulièrement durant les années 2005 et 2006, aux mesures prescrites par le chapitre 5 de la Déclaration de Bamako, s'inscrivant dans une configuration politique et juridique plus globale.

II. LES PRINCIPES ET L'APPROCHE FRANCOPHONES DE LA PRÉVENTION ET DU RÈGLEMENT DES CRISES ET DES CONFLITS

La démarche préventive qui anime les institutions internationales repose sur une triple approche : celle d'une veille continue, alimentée par une information permanente et vérifiée, apte à mettre en branle une alerte précoce ; des paramètres sélectifs, pertinents aux champs observés, sans cesse affinés, permettant de saisir la genèse et la dynamique des processus sociaux et politiques ; des mécanismes de réaction autorisant la mise en œuvre de procédures d'endiguement et de médiation des crises et des conflits en attendant leur règlement.

Forte des expériences pragmatiquement développées, dans ces différents domaines, depuis 1990, la communauté francophone a décidé de donner une expression institutionnelle au consensus acté par le Sommet de Cotonou, en 1995, destiné à reconnaître et à promouvoir la pleine dimension politique de la Francophonie, en adoptant, lors du Sommet de Hanoï, en novembre 1997, une Charte rénovée de la Francophonie, consacrant dans son article premier, au titre des objectifs prioritaires, et en se fondant sur « les liens que crée entre ses membres le partage de la langue française et souhaitant les utiliser au service de la paix, de la coopération et du développement », l'aide « à l'instauration et au développement de la démocratie, à la prévention des conflits et au soutien à l'État de droit et aux droits de l'Homme », ce, dans le respect de la souveraineté des États, de leurs langues et de leurs cultures, en observant la plus stricte neutralité dans des questions de politique intérieure.

A cet effet, la Charte a prévu notamment la création d'un poste de Secrétaire général de la Francophonie, investi de fonctions politiques et doté des mandats utiles pour exercer ces dernières. L'article 7 de la Charte précisait ainsi que « en cas d'urgence, le Secrétaire général saisit le Conseil Permanent et, compte tenu

de la gravité des événements, le Président de la Conférence ministérielle, des situations de crises et de conflits dans lesquelles les membres peuvent être ou sont impliqués. Il propose les mesures spécifiques pour leur prévention, éventuellement en collaboration avec d'autres Organisations internationales » (alinéa 2). « Les Instances de la Francophonie donnent au Secrétaire général des délégations générales de pouvoir, qui découlent de son statut et qui sont liées aux exigences de sa fonction. Notamment, le Secrétaire général décide de l'envoi de missions exploratoires. Il propose au CPF l'envoi de missions d'observation d'élections. Il en rend compte ». (alinéa 3)

La nouvelle Charte de la Francophonie adoptée à Antananarivo en novembre 2005, en confirmant ces dispositions, a voulu réceptionner en outre les acquis engrangés durant cette période en matière de règlement et de gestion des crises et des conflits, qui s'adjoignent désormais dans ce texte à la démarche de prévention. L'article 7 traitant des fonctions politiques du Secrétaire général, mentionne de ce fait, en intégrant le dispositif de Bamako, qu'il « se tient informé en permanence de l'état des pratiques de la démocratie, des droits et des libertés dans l'espace francophone », en étant aussi habilité, en cas d'urgence, à saisir les Instances des situations de crise ou de conflits, en proposant les mesures spécifiques dans un champ d'intervention élargi, allant de la prévention, au règlement et à la gestion de telles situations.

Conçue à la fois pour conforter le dispositif de Bamako et contribuer aux mutations tant politiques que normatives en cours au sein de la Communauté internationale, la Conférence de St Boniface sur la prévention des conflits et la sécurité humaine s'est attachée, plus récemment, dans la Déclaration adoptée le 14 mai 2006, à souligner d'abord les moyens appropriés pour conforter l'action préventive de l'OIF, telle que prévue par la Déclaration de Bamako et dans son Programme d'action, 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 ».

A cet égard, la Conférence a particulièrement insisté sur l'intensification des instruments et des mécanismes à la disposition du Secrétaire général, sur la pleine opérationnalité du dispositif d'observation et d'évaluation, en particulier sur les fonctions d'analyse de l'Observatoire et l'implication des États et Gouvernement, sur le renforcement des capacités de la médiation.

A. SPÉCIFICITÉS ET CONVERGENCES AVEC LES AUTRES ORGANISATIONS INTERNATIONALES EN MATIÈRE DE PRÉVENTION

En privilégiant l'impératif de prévention, la Francophonie s'inscrit dans une démarche commune avec la plupart des organisations internationales, telles l'ONU, l'Union européenne ou l'Union Africaine.

Ainsi, **l'Organisation des Nations Unies**, en matière de prévention et d'alerte, repose sur l'élaboration de « prévention papers » par le « Département des Affaires politiques ». Ces rapports sont à la base du processus d'information et d'évaluation et, partant, d'alerte du système onusien. Les rapports sont destinés au Secrétaire général de l'ONU et recommandent, le cas échéant, sur la base des analyses entreprises, des actions préventives. Le Secrétaire général a toute latitude pour saisir le Conseil de sécurité de l'ONU de son propre chef lorsqu'il juge que la paix et la sécurité sont menacées dans le monde.

Au sein de **l'Union européenne**, la Commission et le Conseil se partagent la mission de prévention. La Commission procède en se basant sur des analyses documentaires par pays (Documents de stratégie par pays), établies pour chaque État qui reçoit une aide financière de l'Union. Les indicateurs retenus dans l'évaluation des situations politiques se rapportent à l'équilibre des pouvoirs politiques, notamment dans les pays à composition ethnique, à la situation et à la gestion économiques du pays, au contrôle exercé par

les forces de sécurité, et au statut et rôle des femmes dans les instances de représentation et de prise des décisions. Légitimité, équité et stabilité constitue un triptyque privilégié de paramètres.

L'Union européenne envisage la prévention des crises et des conflits selon deux axes : un axe « court » quand le risque de conflit est imminent, et un autre, à long terme, de prévention des conflits. Sur le premier axe, la réaction est envisagée sous forme de missions d'information pour l'établissement des faits ou de missions d'observation des élections ou du respect des droits de l'Homme, mais aussi des mesures spécifiques telles que le déploiement de troupes et l'envoi d'aides humanitaires d'urgence. A long terme, les instruments de la prévention sont très proches de ceux de la coopération au développement. La lutte contre la pauvreté est, dans ce contexte, privilégiée comme étant la cause majeure des situations conflictuelles.

La pluralité des instances concernées par la prévention et la gestion des conflits caractérise **l'Union européenne**. Au niveau de la Commission, les analyses préparées par « l'Unité de l'alerte précoce » de la Direction Générale des Relations Extérieures servent de support à l'évaluation et à la planification de la décision. Au niveau du Conseil, le « Conseil Affaires Générales et Relations Extérieures » (CAG) passe en revue les situations de conflit sur la base des rapports présentés au « Comité Politique et de Sécurité » (COPS) par le Secrétaire général du Conseil. « L'unité de planification et d'alerte rapide » est chargée de l'élaboration des rapports de synthèse comme de fournir en temps utile des évaluations circonstanciées et de donner l'alerte. Elle contribue également à la définition de la politique extérieure de l'Union au sein du Conseil et prépare des recommandations à prendre dans le cadre de la « Politique Étrangère et de Sécurité Commune » (PESC).

Le système de prévention et d'alerte précoce de **l'Union Africaine** est prévu par le Protocole portant création du Conseil de paix et de sécurité de l'Union Africaine du 9 juillet 2002. Ce texte est sensé parfaire le dispositif de l'Organisation de l'Unité Africaine à laquelle l'Union succède, en prévoyant l'établissement d'un « Système continental d'alerte précoce ». Le système est composé par deux unités distinctes :

- d'une part, il est prévu que soit créé un « Centre d'Observation et de contrôle » dénommé « Salle de veille ». Ce Centre sera rattaché à la « Direction de la gestion des conflits » de l'Union, et il sera chargé de la collecte des informations, mais aussi de leur analyse sur la base d'un panel d'indicateurs d'ordre politique, économique, social, militaire et humanitaire qui demeure à définir ;
- d'autre part, des « Unités d'observation et de contrôle des mécanismes régionaux » seront mises en place de manière décentralisée sur toute l'étendue du continent africain. Elles auront pour fonction d'alimenter en informations locales le « Centre d'Observation ». Il appartient au « Centre d'Observation », après une analyse des informations qui lui sont transmises non seulement par les « Unités d'observation » mais aussi par des institutions nationales et/ou internationales d'alerte précoce, de proposer au Président de la Commission de l'Union Africaine l'action opérationnelle de prévention qui s'imposerait eu égard les spécificités de la situation considérée. La Commission saisira ensuite le Conseil de paix et de sécurité qui appréciera l'opportunité de la décision à prendre.

Mais à côté de ses structures formelles de prévention des conflits, l'Union Africaine a adopté deux programmes spéciaux qui abordent, par des aspects spécifiques, la question de la prévention des conflits et de l'alerte précoce. Il s'agit :

- d'une part, de la « Conférence sur la Sécurité, la Stabilité et le Développement et la Coopération en Afrique » (CSSDCA), dont la Déclaration solennelle a été adoptée par la Conférence des Chefs d'État et de gouvernement de l'OUA, les 10 et 12 juillet 2000 à Lomé. Initié par la société civile et adopté par l'OUA, ce programme doit mettre en place un mécanisme de contrôle de la gouvernance des États où sera principalement observée le respect des exigences de transparence dans la gestion administrative ;

- d'autre part, du NEPAD où le Mécanisme africain d'évaluation par les pairs (MAEP) devrait permettre, sur le fondement des préceptes et des normes de la bonne gouvernance démocratique, politique, économique, de mesurer et d'apprécier le comportement des responsables de l'État.

La **CEDEAO**, créée pour favoriser l'intégration économique des pays de l'Afrique de l'Ouest, est dotée d'un dispositif de prévention et d'alerte précoce prévu par un « Protocole relatif au Mécanisme de prévention, de gestion, de règlement des conflits, du maintien de la paix et de la sécurité » signé en décembre 1999 à Lomé et un « Protocole A/SP1/12/01 sur la démocratie et la bonne gouvernance » adopté en décembre 2001. Au sein de la CEDEAO un système d'alerte sous régional a pour fonction d'analyser les facteurs pouvant affecter la paix et la sécurité en Afrique occidentale. Jusque là le système d'alerte précoce de la CEDEAO a peu fonctionné. En revanche, la CEDEAO est davantage intervenue dans la gestion et la résolution des conflits.

A l'Organisation Internationale de la Francophonie, comme indiqué en début de ce Rapport, la réflexion méthodologique entreprise au sein de la Délégation à la Paix, à la Démocratie et aux droits de l'Homme, (DDHDP), 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, en matière de collecte de l'information et de son traitement a conduit à l'élaboration d'une grille d'analyse sur la base d'indicateurs acceptés par tous. Le chapitre 4 de la Déclaration de Bamako circonscrivant le domaine spécifique de l'observation en Francophonie, auquel sont appelés à s'ajouter les domaines spécifiques rattachés à la notion de sécurité humaine, constituent un espace de repérage propre où s'exerce la veille politique qui peut enclencher l'alerte précoce. La mise en œuvre progressive de cette grille s'adosse à l'installation d'une banque de données que rend possible un système d'information et de documentation mis à jour en permanence.

De ce fait, ce qui apparaît comme déterminant en Francophonie, dans ce domaine, tient à la fois à la nature de l'observation mise en œuvre et à l'approche que la Francophonie a de la prévention, aussi bien structurelle, construite sur la durée et le temps long, et que conjoncturelle, répondant à la menace imminente et à la crise ou au conflit immédiat.

Orientée, en effet, dès le départ, vers le renforcement de la démocratie et de l'État de droit, la Déclaration de Bamako est d'abord portée par une philosophie de prévention structurelle liant démocratie, respect des droits de l'Homme, paix et développement durable. La Francophonie a privilégié l'œuvre d'enracinement toujours plus profond de la démocratie comme meilleur antidote à l'éclatement des conflits.

Cette approche par la prévention structurelle a été consacrée par la Déclaration de Saint-Boniface, selon laquelle les États et Gouvernements francophones « persuadés que l'instauration du dialogue des cultures et des civilisations, comme l'affermissement de la solidarité entre les Nations, sont de nature à réduire les tensions, à prévenir les conflits et à renforcer la lutte contre le terrorisme », se sont dits convaincus « que la prévention des crises et des conflits repose aussi sur la sécurité de l'individu, la satisfaction de ses besoins vitaux, notamment celui de vivre en paix, le respect de tous ses droits, y compris le droit au développement, toutes exigences conditionnées par l'existence d'un État de droit démocratique ».

Ainsi, la construction d'un État soucieux des droits de l'Homme et des règles du pluralisme et de la démocratie reste une assurance, la meilleure, contre l'éclatement des conflits internes. Avec les dispositions, mesures et engagements entraînés par la démarche de la sécurité humaine, la progression, de pair avec le développement, de la sécurité, fournit des garanties, sinon certaines du moins très grandes, d'un arbitrage institutionnel des différends et d'une régulation des débats inhérents à toute vie démocratique, loin du recours à la violence. Cette approche vise à obtenir une « stabilité structurelle » à partir de critères et de mesures que l'on peut rapprocher de ceux que l'Union européenne privilégie dans sa politique de coopération et qu'elle favorise dans les conventions conclues avec les États dans les programmes de développement détaillés dans le « Programme indicatif national. »

En visant à consolider des structures politiques viables dans le cadre d'une vie publique apaisée et d'une culture démocratique intériorisée, l'OIF œuvre en vue de la prévention structurelle des conflits et encourage les pratiques de gouvernance qui s'attaquent aux ressorts de la conflictualité.

Les rapports périodiques et ad hoc établis par la DDHDP à l'intention du Secrétaire Général permettent une évaluation de l'état de la démocratie, des droits et des libertés dans l'espace francophone, à partir de laquelle le Secrétaire général prend les mesures appropriées, tant pour conforter la prévention structurelle que développer l'approche dite de « stabilité formelle ».

Ce deuxième volet de l'approche développée, en ce qui concerne la Francophonie, par les mécanismes réactifs prévus par le chapitre 5, a vocation à enrayer les crises inchoatives et à leur apporter un apaisement en vue de leur gestion et leur règlement. La réaction propre prévue par l'article 5 repose, comme pour la prévention, sur la centralité institutionnelle du Secrétaire Général de la Francophonie.

Au terme de ce parcours cursif concernant le dispositif préventif de la Francophonie, on peut estimer que l'OIF possède le corpus normatif, et dispose des mécanismes institutionnels qui lui permettent d'agir efficacement dans le domaine de la prévention des conflits et de la paix. La nouvelle Charte adoptée à Antananarivo, en novembre 2005 a, de plus, conforté les prérogatives politiques du Secrétaire général de la Francophonie. Elle a rappelé qu'il « conduit l'action de la Francophonie, dont il est le porte-parole et le représentant officiel au niveau international ». Elle vient souligner toute l'importance de l'évaluation des situations de crises et de conflits et le rôle moteur que joue le Secrétaire général de l'OIF dans les décisions francophones concernant leur règlement.

B. LE DISPOSITIF NORMATIF ET LES MÉCANISMES DE PROMOTION, DE PRÉSERVATION ET DE SAUVEGARDE DE LA DÉMOCRATIE DE LA FRANCOPHONIE

Depuis les nouvelles orientations, décidées lors du troisième Sommet des chefs d'État et de gouvernement des pays ayant le français en partage, tenu à Dakar du 24 au 26 mai 1989, avec l'adoption d'une résolution sur les droits fondamentaux, la Francophonie s'est engagée fortement au renouvellement de « l'invention démocratique ». Dans cet engagement, la Francophonie au fil des réunions tenues par ses différentes instances, a résolument placé la démocratie et les droits de l'homme comme foyers de sens actif, et consacré l'État de droit en tant que cadre d'exercice et d'expression de celle-ci, aux fins d'un développement durable.

Les mécanismes francophones présentent, de ce fait, la particularité de reposer, avant tout, dans l'accompagnement des États appartenant à l'espace francophone à approfondir et à consolider leur expérience démocratique. Aussi l'esprit qui prévaut privilégiera davantage les actions tendant à « raccommo-der les déchirures » qu'à stigmatiser les écarts. Dans cette perspective, les réactions induites par les mécanismes de sauvegarde de la démocratie mis en place, privilégient et accordent une importance sans égale à l'accompagnement et à l'assistance des États dans le rétablissement des principes démocratiques, et n'envisagent la sanction qu'en ultime recours.

Les mécanismes du chapitre 5, alinéas 2 et 3 de la Déclaration de Bamako, ont en commun d'organiser une réaction collective de l'Organisation en cas d'infraction avérée au respect des principes démocratiques ou de violations des droits de l'Homme. La Déclaration de Bamako distinguera deux régimes diffé-

rents selon que de l'événement déclencheur du mécanisme de sauvegarde soit constitutif d' « une crise de la démocratie » ou en cas « de violations graves des droits de l'Homme » (chapitre 5 alinéa 2 de la Déclaration de Bamako), ou qu'il représente « une rupture de la démocratie » ou en cas « de violations massives des droits de l'Homme » (chapitre 5 alinéa 3 de la Déclaration de Bamako).

Il est à relever, concernant les cas de violation des droits de l'Homme que le mécanisme francophone s'est départi de l'équipollence retenue par les dispositions de l'article 25 du Protocole de la CEDEAO relatif au mécanisme de prévention, de gestion, de règlement des conflits, de maintien de la paix et de la sécurité du 10 décembre 1999 établissant un isomorphisme entre les violations graves et massives des droits de l'Homme, et les traitant, en conséquence, de la même manière.

De même convient-il de souligner que, contrairement à d'autres dispositifs recherchant les mêmes objectifs (cf. tableau comparé des systèmes de promotion et de sauvegarde de la démocratie), les deux dimensions de promotion et de suivi sont intégrées, en Francophonie, dans le même document de référence, structuré rigoureusement dans un continuum dont chaque volet prend en considération et complète les autres.

1. LE MÉCANISME DU CHAPITRE 5 ALINÉA 2 DE LA DÉCLARATION DE BAMAKO

a) *Les événements déclencheurs : la survenance d'« une crise de la démocratie » ou en cas de « violations graves des droits de l'homme ».*

La Déclaration de Bamako indique que la survenance indifférenciée d'une « crise de la démocratie » ou de « violations graves des droits de l'homme » entraînerait la mise en œuvre d'un mécanisme spécifique de sauvegarde de la démocratie. Il s'agit là de deux situations recouvrant des situations distinctes dont il est possible de circonscrire et de préciser le contenu, à défaut de leur définition formelle par les Instances de la Francophonie.

– La notion de « crise de la démocratie »

Bien que la Déclaration de Bamako n'apporte aucune indication explicite sur la signification à accorder à celle-ci, il appert, en procédant a contrario, qu'elle recouvre les situations de crise politique qui ne soient pas consécutives à une « rupture de la démocratie », c'est-à-dire (voir infra), à un « coup d'État et toute autre prise de pouvoir par la violence, les armes ou quelque autre moyen illégal »¹, soumis au régime de l'alinéa 3, et que condamne l'article 5 du chapitre 3 de la Déclaration.

Dans cette compréhension, étayée par la pratique de l'Organisation, peuvent être considérées comme constitutive d'une crise de la démocratie les situations suivantes : une situation de troubles politiques consécutifs à un litige électoral, comme ce fut le cas en Haïti à la suite des élections du 21 mai 2000², ou en Côte d'Ivoire en octobre 2000³, à Madagascar en 2002 ; « la violence politique » caractérisée par « la

1 Chapitre 3 paragraphe 5 de la Déclaration de Bamako.

2 Voir la Résolution n° 5 sur Haïti adoptée par le Conseil permanent de la Francophonie, réuni à Alexandrie pour sa 38^{ème} session, le 25 septembre 2000, à propos de l'instabilité politique à la suite du scrutin des élections législatives, municipales et locales (21 mai et 9 juillet 2000) ; la Résolution sur Haïti adoptée par la Conférence Ministérielle de la Francophonie réunie pour sa 16^{ème} session à Paris, le 11 janvier 2002. La résolution se réfère de manière laconique « à la crise ayant suivi les élections du 21 mai 2000 ».

3 La Conférence Ministérielle de la Francophonie, réunie pour sa 15^{ème} session à N'Djaména, le 8 février 2001, dans la Résolution n°2 sur la Côte d'Ivoire qu'elle a prise sur la Côte d'Ivoire à la suite des troubles qui a suivis les élections du 22 octobre 2000, évoque, sans les qualifier, « (d'une) situation (...) marquée notamment par les violences survenues (...) à l'occasion de la tenue des élections présidentielles du 22 octobre 2000 et de la préparation des élections législatives du 10 décembre 2000 ». La Conférence Ministérielle relève, par ailleurs « les violations des droits de l'homme » sans indication complémentaire.

dégradation de la situation humanitaire et par toutes les violations des droits de l'Homme et du droit international humanitaire commises sur le territoire de la République démocratique du Congo » après l'assassinat du Président Kabila⁴ ; les troubles et l'instabilité politique consécutifs à une tentative de coup d'État ; à une situation de guerre civile telle celle qui a eu cours au Burundi⁵, à une crise institutionnelle procédant d'une tentative de sécession comme aux Comores⁶ ou à la suite du départ du Président Aristide en Haïti⁷.

– La notion de « violations graves des droits de l'Homme »

A l'instar de la notion de « crise de la démocratie », celle de « violations graves des droits de l'homme » n'a pas été définie par les instances de la Francophonie. Toutefois, la jurisprudence internationale, à cet égard, est relativement fournie et l'on pourrait envisager que celle-ci puisse être reprise dans le cadre du mécanisme francophone de sauvegarde de la démocratie.

Selon cette jurisprudence internationale, seraient considérés comme pouvant être qualifiés de « violations graves des droits de l'Homme » : les cas de disparitions forcées⁸ tels que les définit le Projet de Convention sur la protection de toutes les personnes contre les disparitions forcées du 17 août 1998 ; les cas de torture, de traitements inhumains, dégradants et cruels dans leur définition par la Convention des Nations Unies du 10 décembre 1984 contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants et son Protocole additionnel du 18 décembre 2002 ; les crimes de violences sexuelles non constitutifs de crimes de génocide ou de crime contre l'humanité⁹, la discrimination fondée sur la race, l'origine ethnique ou nationale, la religion, la langue ou la culture pratiquée par l'État, telle qu'elle est définie par le Protocole n° 12 à la Convention européenne des droits de l'Homme, portant sur la discrimination.

Il est à remarquer que la survenance d'une violation grave isolée ne pourrait constituer à elle seule un événement déclencheur du mécanisme de sauvegarde. Encore faudrait-il que soit vérifiée une multiplication de la violation, dont l'appréciation irait aux instances de la Francophonie.

b) Les règles de procédure

A l'instar de la procédure à suivre dans le cadre du mécanisme préventif, celle qui a cours en matière des mécanismes « réactifs » donne un rôle important au Secrétaire général de l'Organisation. La procédure qui est alors mise en œuvre est principalement sous-tendue par un esprit de conciliation entre les protagonistes.

Dès qu'il est mis au courant de l'intervention de l'existence de l'un des événements déclencheurs propres à l'alinéa 2 du chapitre 5, le Secrétaire général, après consultation du Président de la Conférence ministérielle de la Francophonie¹⁰, et en accord avec l'ensemble des principaux acteurs de la crise, peut dépêcher sur

4 Voir la Résolution n° 3 sur la République Démocratique du Congo, adoptée par la Conférence ministérielle de la Francophonie, réunie pour sa 15^{ème} session à N'Djaména, le 8 février 2001.

5 Voir la Résolution n° 1 sur le Burundi adoptée par le Conseil permanent de la Francophonie réuni pour sa 38^{ème} session à Alexandrie, le 25 septembre 2000.

6 Voir la Résolution n°1 sur les Comores adoptée par la Conférence ministérielle de la Francophonie, réunie pour sa 15^{ème} session à N'Djaména, le 8 février 2001 ;

7 Voir le Rapport de la Réunion du Comité ad hoc consultatif restreint sur Haïti, Paris, mardi 2 mars 2004.

8 Voir, entre autres, le Rapport du Groupe de travail sur les disparitions forcées ou involontaires du Conseil Economique et Social des Nations Unies, E/CN.4/1993/25, 7 janvier 1993 ; Résolution adoptée à l'unanimité par le Conseil directeur de l'Union Interparlementaire à sa 176^{ème} session (Manille, 8 avril 2005) à propos du cas n° RW/06 - Léonard Hitimana, Rwanda. Document accessible sur le site : <http://www.ipu.org/hr-f/176/Rw06.htm>

9 Voir, entre autres, les travaux de la Commission Interaméricaine des droits de l'Homme en Haïti en 1994, document accessible sur le site : <http://www.cidh.org/countryrep/haïti95fr/chapitre2.htm>

10 Selon les dispositions de l'article 4 alinéa 2 de la Charte rénovée de la Francophonie, « La Conférence ministérielle est présidée par le ministre des Affaires étrangères ou le ministre chargé de la Francophonie du pays hôte du Sommet, un an avant et un an après celui-ci ».

place un facilitateur susceptible de contribuer à la recherche de solutions consensuelles. Ce facilitateur doit être une personnalité disposant d'une autorité morale incontestée. Notons aussi que la mise en œuvre de la facilitation s'effectue en liaison directe avec le Conseil permanent de la Francophonie.

Dans le cas particulier de tenue d'un procès qui susciterait la préoccupation de la communauté francophone, le Secrétaire général envoie, en accord avec le Conseil permanent et le pays concerné, des observateurs judiciaires qui seraient à même d'apprécier le bon déroulement du procès.

Il est, enfin, à relever que le Secrétaire général dispose, ici aussi, de la possibilité de saisir un Comité ad hoc consultatif pour que celui-ci puisse le conseiller à identifier les mesures idoines afin de contenir et de régler si possible « la crise de la démocratie » ou les « violations graves des droits de l'homme ».

c) Les applications du mécanisme

La pratique jusqu'ici conduite dans la mise en œuvre du mécanisme du chapitre 5 alinéa 2 permet de distinguer deux types essentiels de mesures. Dans ce sens, il est à relever que le Secrétaire général a été amené à prendre un certain nombre d'initiatives politiques et diplomatiques, qu'il a pu entreprendre parallèlement à des actions d'accompagnement de sortie de crise.

Les initiatives politiques et diplomatiques du Secrétaire général

Outre les nombreuses initiatives relevant de la diplomatie officieuse que le Secrétaire général déploie quotidiennement dans ses contacts avec les responsables politiques et les autres parties à l'œuvre, il est possible d'évoquer, au titre des mesures que le Secrétaire général peut engager en application de cet alinéa 2, un certain nombre d'actions.

Dans le suivi des missions d'écoute et de médiation, propres à contribuer au rétablissement d'un climat apaisé, à identifier et à arrêter les mesures d'accompagnement idoines, comme ce fut le cas notamment, avec la désignation, en tant qu'Envoyé spécial, du Professeur André SALIFOU, aux Comores, à partir de 1999 jusqu'à la signature de l'Accord de Fomboni en février 2001, citons l'initiative prise, cette fois dans un cadre mieux spécifié, à l'occasion de la crise haïtienne, lorsque, dès le lendemain du départ du Président Aristide, le Président Abdou DIOUF a réuni un Comité ad hoc consultatif restreint pour faire des propositions sur le rôle que la Francophonie pourrait jouer.

Le Secrétaire général a alors nommé M. Antonio Mascarenhas Monteiro, ancien Président de la République du Cap Vert, comme Envoyé spécial de l'Organisation internationale de la Francophonie en Haïti, à la tête d'une mission de haut niveau.

La crise ivoirienne est un autre champ où l'on a pu vérifier, depuis 2002, jusqu'à ce jour, la mise en œuvre, par le Secrétaire général, d'instruments et de mécanismes ad hoc, propres à porter ses initiatives politiques et diplomatiques. En effet, après que la Francophonie ait participé et joué un rôle actif pour la conclusion des Accords de Marcoussis, le Secrétaire général a confirmé le rôle de l'Ambassadeur Lansana Kouyaté pour suivre sur place, et au quotidien, le processus de réconciliation et de transition en Côte d'Ivoire, en tant que Représentant permanent de l'OIF, au sein du Comité international de suivi de l'Accord, aujourd'hui devenu le « Groupe de Travail International », et Chef du Bureau de l'OIF à Abidjan. Le Secrétaire général aussi, après avoir mis en place un Groupe de travail sur la Côte d'Ivoire, a lui-même effectué une visite dans ce pays, en octobre 2003, à l'occasion de laquelle il a rencontré tous les acteurs nationaux et internationaux.

L'ensemble des initiatives déployées dans ce domaine, relèvent d'une volonté manifeste de privilégier la démarche préventive, reposant sur le dialogue avec les États et Gouvernements, et en se fondant à la fois

sur les potentialités offertes par une mise en œuvre plus systématique de l'alerte précoce. Dans la conduite de ces initiatives, auxquelles le Secrétaire général a été attentif à toujours associer des parlementaires issus de l'espace francophone, les missions de l'Organisation internationale de la Francophonie se sont attachées à apporter leur soutien pour que les protagonistes de la crise concernée contribuent à favoriser l'émergence d'un consensus sur les mesures à entreprendre afin que celles-ci garantissent les droits de l'homme, participent au rétablissement de l'ordre constitutionnel ou contribuent à refonder ce dernier dans le cadre d'une vie politique apaisée. Ainsi, quelle que soit l'amplitude des actions entreprises, le périmètre d'intervention s'est toujours inscrit dans celui défini par la Déclaration de Bamako.

– Les actions d'accompagnement

Les modalités diversifiées d'accompagnement de ces sorties de crise, instaurant la plupart du temps des périodes de transition formelle, (cf. III infra) s'inscrivent ainsi dans une démarche similaire à celle retenue pour soutenir les processus engagés après une rupture de la démocratie. (cf. IV infra).

2. LE MÉCANISME DU CHAPITRE 5 ALINÉA 3 DE LA DÉCLARATION DE BAMAKO

Des deux mécanismes du chapitre 5 de la Déclaration de Bamako, celui mis en place par l'alinéa 3 se singularise par l'éventualité de sanctions coercitives qu'il prévoit, car les événements déclencheurs qui lui sont rattachés constituent les atteintes les plus graves aux principes démocratiques.

a) Les événements déclencheurs : « les cas de rupture de la démocratie ou de violations massives des droits de l'Homme »

Les deux événements déclencheurs, à l'instar de ceux propres à l'alinéa 2, doivent être appréhendés distinctement, la conjonction de coordination « ou » indiquant clairement qu'ils ne sont pas cumulatifs. Mais contrairement aux événements déclencheurs de l'alinéa 2, ceux rattachés à l'alinéa 3, ont fait l'objet d'explicitations soit par la Déclaration elle-même, soit par la lecture convergente effectuée par les instances de la Francophonie depuis le Sommet de Beyrouth en 2002.

– La notion de « cas de rupture de la démocratie »

Bien que l'alinéa 3 du chapitre 5 de la Déclaration ne donne pas une définition précise des « cas de rupture de la démocratie » qu'il évoque en tant qu'événement déclencheur, les dispositions du paragraphe 5 du chapitre 3, permettent de circonscrire la notion en assimilant, par l'entremise de la conjonction de coordination « et », qui accole, dans la rédaction de la condamnation, les « coups d'État » à « toute autre prise de pouvoir par la violence, les armes ou quelque autre moyen illégal ». Ainsi, sont mis en évidence deux éléments essentiels qui sont, d'une part, une prise du pouvoir politique qui se fait par la violence ; et d'autre part, une prise du pouvoir qui s'effectue par un détournement ou un non respect de la légalité.

La clarification apportée par la Déclaration de Beyrouth effectuée par les Chefs d'État et de gouvernement en octobre 2002 a confirmé cette acception en précisant que le Sommet condamne toutes les formes « (de) coups d'État et (d') atteintes graves à l'ordre constitutionnel en ce qu'ils rompent la démocratie »¹¹. La notion de « rupture de la démocratie » embrasse toutes les situations qui ne respectent ou ne se conforment pas à la légalité constitutionnelle.

11 Voir la Déclaration de Beyrouth, op. cit., paragraphe 2 in fine.

Le Conseil permanent de la Francophonie a eu l'occasion de faire une pleine application de cette compréhension lors de la crise consécutive à la vacance de la Présidence de la République par le décès du Président Eyadéma, en qualifiant une succession qui s'est faite en dehors de la légalité constitutionnelle de « coup d'État »¹². Le communiqué dressé par le Secrétaire général le 3 août 2005 condamnant la prise du pouvoir par les militaires en Mauritanie consolide cette lecture en rappelant la condamnation par la Francophonie de « toute prise de pouvoir par la violence, les armes ou quelque autre moyen illégal »¹³, compréhension de la situation avalisée par la résolution adoptée par le Conseil permanent de la Francophonie réuni en session extraordinaire le 23 août 2005¹⁴.

– La notion de « violations massives des droits de l'homme »

Il est aujourd'hui de compréhension commune, quand on évoque la notion de violations massives des droits de l'homme, qu'elle signifie les trois incriminations recevables devant la Cour pénale internationale, à savoir, les crimes de génocide, des crimes contre l'humanité et les crimes de guerre¹⁵. Cette interprétation a été réceptionnée par les chefs d'État et de gouvernement lors du Sommet de Beyrouth qui, sans ambages, définissent « toutes les formes de génocide, crimes de guerre et crimes contre l'humanité, (comme constituant) autant de violations massives des droits de l'homme »¹⁶.

b) Les règles de procédure

Dès lors qu'il a connaissance de la survenance de l'un ou l'autre événement déclencheur, le Secrétaire général condamne par le biais d'un communiqué la situation de « rupture de la démocratie ou le cas de violations massives des droits de l'homme » ; et saisit immédiatement le Président de la Conférence ministérielle de la Francophonie à des fins de consultation.

Dans le même temps, la question fait l'objet d'une inscription immédiate et automatique à l'ordre du jour du Conseil permanent de la Francophonie (CFP), qui peut être convoqué en session extraordinaire pour, le cas échéant, confirmer l'appréciation ainsi que la qualification que le Secrétaire général a effectuées de la situation, condamner la rupture de la démocratie ou l'existence de violations massives des droits de l'homme, et exiger le rétablissement de l'ordre constitutionnel, ou l'arrêt immédiat des violations massives des droits de l'homme.

La décision de qualification de la situation par le Conseil permanent doit, par la suite, être communiquée à l'État concerné par les soins du Secrétaire général qui « se met en rapport avec les autorités de fait », précise la Déclaration de Bamako. Le Secrétaire général peut également dépêcher, à ce stade, une « mission d'information et de contacts », dont le rapport ainsi que les observations y afférentes établies par les autorités concernées, sont mis à l'appréciation du Conseil permanent « pour toute suite jugée pertinente ».

12 Selon la Résolution adoptée par le Conseil permanent de la Francophonie réuni en session extraordinaire le 9 février 2005, par laquelle il laisse entendre que la succession au pouvoir s'apparente à « un coup d'État perpétré par les forces armées togolaises (par) les violations caractérisées et répétées de toutes les dispositions constitutionnelles en vigueur, au mépris absolu des principes de l'État de droit ». Le texte de la Résolution est accessible sur le site http://www.francophonie.org/doc/dernieres/CP_SG_427_05.pdf

13 Voir le Communiqué de presse du 3 août 2005, CP/SG/440/JT/05, accessible sur le site : http://www.francophonie.org/doc/dernieres/CP_SG_440_05.pdf

14 Voir le texte de la résolution, accessible sur le site : http://www.francophonie.org/doc/dernieres/CP_SG_442_05.pdf

15 Voir supra, p. 49.

16 Déclaration de Beyrouth, op. cit. Il serait, toutefois, à relever, que la Conférence Ministérielle à l'occasion de l'adoption de la Résolution sur la Côte d'Ivoire qu'elle a prise le 13 décembre 2002, en qualifiant la situation prévalant dans ce pays, a évoqué indifféremment « les violences et les atteintes graves et massives aux droits de l'Homme ».

Le Conseil permanent de la Francophonie est notamment habilité à prendre des mesures spécifiques, ce qui constitue la principale singularité du mécanisme de l’alinéa 3 par rapport aux deux précédents dispositifs. A ce titre, le Conseil, à sa discrétion, pourra opter pour le refus de soutenir les candidatures présentées par le pays concerné à des postes électifs au sein d’organisations internationales, le refus de la tenue de manifestations ou de conférences de la Francophonie dans ce pays, la formulation de recommandations en matière d’octroi de visas aux autorités de fait dudit pays et la réduction des contacts intergouvernementaux, la suspension de la participation des représentants du pays concerné aux réunions des instances, la 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, la proposition, enfin, de suspension du pays concerné de la Francophonie.

La pratique révèle que les deux phases de la procédure (condamnation sur qualification et adoption de sanctions) ont été concomitantes (cf. voir infra) en ce qui concerne le Togo et la Mauritanie (2005), contrairement à la démarche suivie lors du coup d’État en Centrafrique (2003). De fait, l’ordonnancement des dispositions de la Déclaration n’impose pas explicitement le découplage de ces deux phases de réaction, l’envoi d’une mission d’information et de contacts n’étant évoqué que comme une possibilité. Cette pratique peut s’expliquer, par ailleurs, par le développement, depuis 2000, des capacités de l’Organisation dans la collecte et l’analyse rapide des informations pertinentes, grâce au fonctionnement aujourd’hui opérationnel du dispositif d’observation, facilitant d’autant, dès l’amont, la connaissance des faits, ainsi que la qualification de l’événement déclencheur.

Lorsqu’il s’avère que des dispositions sont prises par les Autorités en vue de restaurer l’ordre constitutionnel ou de faire cesser les violations massives des droits de l’Homme, le CPF se prononce sur ce processus et détermine, en conséquence, les mesures d’accompagnement, par la Francophonie, en partenariat avec d’autres Organisations internationales et régionales, qu’il jugera appropriées.

En tout état de cause, la question de la rupture de la démocratie ou des violations massives des droits de l’Homme dans un Pays, reste inscrite à l’ordre du jour du CPF, qui en demeure saisi, y compris pour ce qui concerne les mesures, aussi longtemps que subsistent cette rupture ou ces violations.

La Déclaration de Bamako sous-entend que la nature de la sanction retenue par le Conseil doit être à la mesure de l’infraction constatée, sauf « en cas de coup d’État militaire contre un régime issu d’élections démocratiques », pour laquelle, la suspension du pays concerné à la Francophonie est automatiquement décidée.

Cette sanction répond à une situation qui peut sembler clairement campée, bien que la référence à un « régime issu d’élections démocratiques », puisse être de nature à ouvrir les termes d’un débat dans les cas de régimes qui seraient issus seulement, oserait-on dire, d’élections conformes à une légalité que l’on ne pourrait tout à fait qualifier de conforme à la démocratie, sur la base des principes et des paramètres énoncés au chapitre 4 de la Déclaration, en son volet « élections libres, fiables et transparentes ». On pourra noter que dans les cas qui se sont posés à elles jusqu’ici, les Instances francophones ont eu des réactions adaptées. Les crises togolaise et mauritanienne illustrent, en effet, le discernement auquel s’est livrée la Francophonie qui a condamné sans nuances le principe même des coups de force entrepris, mais dont l’attitude aura su rester néanmoins d’ouverture et d’accueil des propositions de sortie de crises et de normalisation qui lui ont été proposées. Dans les deux cas, aussi, le double souci de protéger les populations civiles et d’accompagner, selon les principes et engagements fixés par la Déclaration de Bamako, l’instauration de la démocratie et l’application à terme de la loi constitutionnelle, auront balisé la démarche à suivre.

c) Les applications du mécanisme

La mise en œuvre du mécanisme réactif prévu par l’alinéa 3 du chapitre 5 de la Déclaration de Bamako dessinera, par ajustements et réajustements, des figures inédites qui, dans leur évolution, tendent à préciser une doctrine en devenir de la Francophonie en la matière.

c.1. Le cas de la crise togolaise consécutive à la vacance de la Présidence de la République par le décès du Président Eyadéma (février 2005)

Les mesures prises par la Francophonie à l’occasion de la crise togolaise marquent un tournant essentiel dans la mise en œuvre du mécanisme « réactif » du chapitre 5 alinéa 3 de la Déclaration de Bamako, à un double titre. Pour la première fois, en effet, et conformément aux dispositions de la Déclaration de Bamako, le Conseil permanent de la Francophonie est convoqué en session extraordinaire par le Secrétaire général pour examiner et apprécier les suites que l’Organisation entend donner aux conséquences d’une situation constitutive d’une « rupture de la démocratie ». La crise togolaise va, par ailleurs, permettre à la Francophonie d’énoncer pour la première fois une sanction à l’endroit de l’un de ses États membres, pour cause d’une rupture avérée de la démocratie.

Le 5 février 2005, fut annoncée par un communiqué officiel du gouvernement togolais, lu à la radio nationale par le Premier ministre Kofi Sama, la mort du Général Gnassingbé Eyadéma, Président de la République du Togo, en exercice depuis 1967, après le coup d’État qui coûta la vie au premier Président élu du Togo, Sylvanus Olympio, le 13 janvier 1963.

Dans la soirée du même jour, peu de temps après l’annonce de cette vacance du pouvoir, par un communiqué, lu à la télévision par le chef d’état-major des Forces armées togolaises, le Général Zakari Nandja, les Forces armées togolaises ont décidé de « confier » le pouvoir à Faure Eyadéma. Selon ce communiqué, les « Forces Armées Togolaises » (FAT) se trouvent devant l’évidence que la vacance du pouvoir est totale. « Le Président de l’Assemblée étant absent du territoire national, et pour ne pas laisser perdurer cette situation, les Forces Armées Togolaises ont décidé de confier le pouvoir à Faure Gnassingbé à partir de ce jour », a déclaré le chef de l’état-major des armées, entouré à l’occasion par les autorités militaires les plus hauts gradés de l’armée, qui ont affirmé la fidélité de l’armée au nouveau Chef de l’État togolais.

La conformité de cette succession par rapport aux dispositions de la Constitution togolaise a, toutefois, été évoquée par la communauté internationale, ainsi que par la société civile, pour mettre en doute sa régularité, au premier rang desquelles l’Organisation internationale de la Francophonie, qui a estimé que cette situation appelait, en conséquence, la mise en œuvre du mécanisme de sauvegarde du chapitre 5 alinéa 3 de la Déclaration de Bamako.

– La non-conformité de la succession à la Constitution

La succession présidentielle s’est faite, en effet, en deux temps, marqués par la violation de la Constitution de 1992, amendée en 2002. En effet, l’article 65 de la Loi fondamentale prévoit que : « en cas de vacance de la Présidence de la République par décès, démission ou empêchement définitif, la fonction présidentielle est exercée provisoirement par le président de l’Assemblée Nationale. La vacance est constatée par la Cour Constitutionnelle saisie par le Gouvernement. Le Gouvernement convoque le corps électoral dans les soixante jours de l’ouverture de la vacance pour l’élection d’un nouveau Président de la République ».

Dans le premier temps de la succession, le Chef de l’état major des forces armées togolaises a justifié l’intervention de l’institution militaire par le constat d’une « vacance totale du pouvoir » consécutive à l’absence hors du territoire national du Président de l’Assemblée nationale, M. Fambaré Ouattara Natchaba, qui était hors du territoire du Togo, en mission en Europe. Dès que la mort du Président eut été annoncée,

les frontières furent fermées par décision des Forces armées, empêchant le retour du Président de l'Assemblée nationale dont le vol qui devait le ramener au Togo fut dérouté sur Cotonou, au Bénin.

A ce stade, l'inconstitutionnalité résultait du non respect de la procédure et du texte de la Constitution, concernant, d'une part, ce qui semblait une non saisine de la Cour constitutionnelle pour constater et déclarer la vacance de la présidence de la République, et, d'autre part, l'intervention des forces armées dans la dévolution du pouvoir qui constituait une fraude à la Constitution dont les dispositions de l'article 147 énoncent que « les Forces Armées Togolaises sont une armée nationale, républicaine et apolitique. Elles sont entièrement soumises à l'autorité politique constitutionnelle régulièrement établie ». Ceci écarte d'emblée l'interférence des forces armées dans tout changement institutionnel. Mais en outre, les articles 148 et 150 de la Constitution incriminent, de façon imprescriptible, « (toute) tentative de renversement du régime constitutionnel par le personnel des Forces armées ou de Sécurité publique (...) et (tout) renversement du régime constitutionnel ». L'article 150 de la Loi fondamentale togolaise prévoit, par ailleurs, que « en cas de coup d'État, ou de coup de force quelconque, tout membre du gouvernement ou de l'Assemblée Nationale a le droit et le devoir de faire appel à tous les moyens pour rétablir la légitimité constitutionnelle, y compris le recours aux accords de coopération militaire ou de défense existants. Dans ces circonstances, pour tout Togolais, désobéir et s'organiser pour faire échec à l'autorité illégitime constituent le plus sacré des droits et le plus impératif des devoirs. Tout renversement du régime constitutionnel est considéré comme un crime imprescriptible contre la Nation et sanctionné conformément aux lois de la République ».

Les autorités togolaises ont, dans un second temps de la succession, procédé à une légalisation a posteriori de la dévolution du pouvoir. A cet effet, l'Assemblée nationale a été convoquée à une session extraordinaire, tenue le 6 février 2005. L'objectif de cette session extraordinaire, dans un mouvement synchrone, était triple :

- tout d'abord, destituer le Président de l'Assemblée nationale en exercice. M. Fambaré Natchaba Ouattara a été remplacé en raison de son absence du territoire national le 5 février 2005 conformément au règlement de l'Assemblée Nationale ;
- ensuite, réintégrer M. Faure Gnassingbé dans son statut de député qu'il avait perdu en accédant à un portefeuille ministériel après les élections présidentielles de 2003 ;
- dans un troisième temps, M. Faure Gnassingbé a été élu, à l'unanimité des membres présents et représentés à l'Assemblée nationale, à la présidence de celle-ci. En cette qualité, il fut investi des fonctions de Président de la République par intérim.

Ainsi, formellement, M. Faure Gnassingbé, élu Président de l'Assemblée Nationale, est devenu Président de la République par intérim conformément à la Constitution de 1992 et sans aucune modification constitutionnelle. C'est donc, naturellement, que, le 7 février 2005, la Cour Constitutionnelle a, dans une audience solennelle, reçu le serment du nouveau Président de la République qui est entré aussitôt en fonction conformément à l'article 64 de la Constitution.

Par la suite, et dans le même mouvement, la Constitution a été modifiée sur deux points pour mieux asseoir le nouveau pouvoir. La première révision portait sur l'article 144 laquelle, initialement, empêchait toute révision en période d'intérim ou de vacance. Selon la nouvelle mouture de la Constitution, adoptée à la majorité requise, il ne subsistait plus qu'une seule des limites qui s'imposent au pouvoir constituant dérivé, celle portant atteinte à l'intégrité du territoire. L'adoption de cette révision de la Loi fondamentale autorisait, par voie de conséquence, un second amendement. Celui-ci a concerné l'article 65 de la Constitution. Désormais, l'intérim présidentiel couvrait le reste du mandat de l'ancien Président. En application de cette révision constitutionnelle, M. Faure Gnassingbé endossait les fonctions de Président de la République jusqu'en 2008, terme du mandat de précédent Président auquel il succédait. Tout tendait à restituer, dans la forme, le respect de la Constitution.

La mise en œuvre du mécanisme de sauvegarde du chapitre 5 paragraphe 3 de la Déclaration de Bamako

Dès le 6 février 2005, le Secrétaire général de l'Organisation internationale de la Francophonie soulignait dans un communiqué remis à la presse¹⁷, en s'appuyant sur la Déclaration de Bamako, que « pour préserver la démocratie, (l'Organisation internationale de la Francophonie) condamne les coups d'État et toute autre prise de pouvoir par la violence, les armes, ou quelque autre moyen illégal ». Il a appelé « au strict respect de toutes les dispositions contenues dans l'article 65 de la Constitution togolaise qui doivent s'appliquer en cas de vacance de la présidence de la République par décès ». En conséquence, la Francophonie, en appelait « à l'application rigoureuse de l'ensemble de ce dispositif constitutionnel qui doit conduire à l'organisation dans les 60 jours d'élections libres, fiables et démocratiques ».

Face à la persistance des autorités togolaises à maintenir la succession contestée, le Secrétaire général convoquait d'urgence, et pour la première fois, en session extraordinaire, le Conseil permanent de la Francophonie. Dans la résolution prise par cette Instance le 9 février 2005¹⁸, le CPF condamnait « avec la plus grande fermeté le coup d'État perpétré par les forces armées togolaises et les violations caractérisées et répétées de toutes les dispositions constitutionnelles en vigueur, au mépris absolu des principes de l'État de droit » ; prononçait la « suspension de la participation des représentants du Togo aux Instances de l'Organisation internationale de la Francophonie et la suspension de la coopération multilatérale francophone ; à l'exception des programmes bénéficiant directement aux populations civiles et de ceux qui peuvent concourir au rétablissement de la démocratie ». Le Conseil donnait mandat au Secrétaire général de l'Organisation internationale de la Francophonie de prendre toutes les mesures appropriées » pour la mise en œuvre de sa résolution et demeurait saisi jusqu'à sa prochaine session ordinaire, prévue pour se tenir le 8 avril 2005.

Conformément à cette résolution, le Secrétaire général a décidé de l'envoi d'une délégation francophone, dirigée par l'ancien Président de la République du Cap Vert, M. Antonio Mascarenhas, et composée du ministre des Affaires étrangères du Sénégal, M. Cheikh Ousmane Gadio, du Président de l'Assemblée nationale du Mali, M. Ibrahim Boubacar Keita, du député français M. Richard Cazenave, membre de l'Assemblée Parlementaire de la Francophonie et de M. Lansana Kouyaté, Ambassadeur, Représentant Spécial du Secrétaire Général, Représentant de l'Organisation internationale de la Francophonie au Comité international de suivi de l'Accord de Linas Marcoussis. Cette délégation a reçu pour mandat « d'informer (ses) interlocuteurs togolais des décisions de la Francophonie et les interroger, suite aux discussions avec la CEDEAO, sur leurs intentions en matière de retour à l'ordre constitutionnel et d'organisation de l'élection présidentielle ».

Invité, par la suite, par le Ministre des Affaires étrangères et de la Coopération du Togo, à dépêcher une mission de la Francophonie en vue de l'observation des élections présidentielles anticipées du 25 avril 2005, le Secrétaire général décidait de l'envoi d'une mission exploratoire, dirigée par M. Marcel Blanchet, Directeur général des élections du Québec. Arrivée à Lomé le 29 mars 2005, tout en constatant que la préparation de l'élection présidentielle était bien avancée et en relevant la volonté de l'ensemble de la classe politique togolaise de participer à cette consultation, cette mission allait toutefois souligner dans son rapport les difficultés apparues depuis les Accords du 28 février 2005.

Ces dernières, liées essentiellement au court délai pour l'organisation du scrutin, à la révision des listes électorales et à la distribution des cartes d'électeurs, réalisées dans des conditions peu rassurantes, donnaient à conclure qu'une élection tenue dans un tel contexte ne saurait revêtir tous les attributs d'un processus électoral honnête, crédible et transparent. Ces problèmes, ainsi que celui relatif à la sécurité des citoyens

17 Voir, http://www.francophonie.org/actualites/nouvelle.cfm?der_id=942&affdebutr=46&type=liste

18 Document accessible sur le site : http://www.francophonie.org/doc/dernieres/CP_SG_427_05.pdf

et du scrutin lui-même, laissaient également à penser que les éléments essentiels pour la contestation des résultats, et, par conséquent, pour d'éventuels troubles, étaient réunis. La mission a constaté, par ailleurs, que le climat électoral global n'était pas serein et que les protagonistes eux-mêmes ne cachaient pas leur scepticisme quant à l'issue apaisée des élections, tout comme elle a pu observer que la communauté internationale semblait de moins en moins unanime sur la manière de conduire le processus.

Dans ces circonstances, elle concluait qu'il serait « périlleux » pour l'Organisation internationale de la Francophonie de déployer une mission d'observation, recommandation suivie par le Secrétaire général de l'OIF.

Toutefois, et avant même la tenue du scrutin, le Conseil permanent de la Francophonie, par une résolution adoptée le 8 avril 2005, « prenant acte de l'évolution de la situation au Togo, caractérisée notamment par le retour au cadre constitutionnel et l'application du calendrier électoral » ; décidait « de la levée des mesures de suspension prononcées le 9 février 2005 »¹⁹, tout en déclarant continuer d'être saisi de la question, en invitant le Secrétaire général de l'Organisation internationale de la Francophonie à « prendre toute mesure appropriée, en fonction de l'évolution de la situation ».

En effet, le 25 février 2005, dans une adresse à la Nation, diffusée par la radio et la télévision, M. Faure Gnassingbé avait affirmé « renoncer » à sa charge de Président investi, afin « de garantir la transparence » de la prochaine élection présidentielle à laquelle il était candidat. L'Assemblée nationale avait procédé alors à l'élection d'un nouveau Président, M. Abbas Bonfoh, auparavant Vice-Président de l'Assemblée nationale, qui devenait, en application des dispositions de la Constitution réhabilitée dans sa version en vigueur avant le 5 février 2005, automatiquement le Président de la République par intérim.

Dès la notification de ce retrait, la CEDEAO avait pris acte de la volonté de M. Faure Gnassingbé de « respecter ainsi l'intégralité des décisions du Sommet extraordinaire tenu à Niamey le 9 février 2005 » et, levait, en conséquence, les sanctions prises contre le Togo avec « effet immédiat », en soulignant par ailleurs que cette décision permettait au Togo « de retrouver la place qui est la sienne au sein de la communauté et de participer, comme par le passé, à travers ses précieuses contributions, au processus d'intégration de la Sous-Région. Afin de consolider ce retour à la légalité constitutionnelle, la communauté internationale s'engageait alors à accompagner le processus électoral.

C'est dans ce sens que, recevant le 24 juin 2005 le nouveau Premier Ministre, M. Edem Kodjo, S.E. Monsieur Abdou DIOUF confirmait le soutien de la Francophonie aux efforts consentis par le Togo dans son cheminement vers la consolidation du processus démocratique, tout en l'assurant de l'appui de l'Organisation aux négociations conduites par les autorités togolaises avec l'Union européenne, conformément aux engagements pris par le précédent Gouvernement le 14 avril 2004.

Afin de donner pleinement corps à cette relance du dialogue avec le Togo, le Secrétaire général informait le Président de la République togolaise de son intention de dépêcher une mission d'information et d'appui, à Lomé, du 3 au 4 octobre 2005, de nature à répondre aux préoccupations exprimées par le Conseil permanent de la Francophonie, en sa résolution du 8 avril 2005, qui avait « (demandé) aux autorités togolaises de se conformer aux engagements pris au titre de la Déclaration de Bamako, et de prendre toutes les mesures nécessaires, notamment d'assurer l'indépendance des institutions électorales, en vue de la tenue effective d'élections libres, fiables et transparentes ». Pour ce faire, la mission d'information et d'appui a reçu pour mandat :

19 Voir le texte de la Résolution, http://www.francophonie.org/doc/dernieres/Resolutions_54_CPF_2005.pdf

- « de prendre la mesure des dynamiques en cours dans le pays, quelques mois après la tenue des élections présidentielles du 24 avril 2005, en liaison avec l'ensemble des acteurs et protagonistes togolais concernés, de manière à bénéficier de leur appréciation de la situation, ainsi qu'en contact avec les Ambassadeurs des pays francophones accrédités au Togo ;
- de s'informer sur les mesures prises ou engagées par les Autorités togolaises dans la préparation des élections législatives, mais aussi dans la consolidation de l'État de droit, l'amélioration de la situation des droits et des libertés et, enfin, dans la mise en œuvre d'un cadre et de mécanismes appropriés pour la réconciliation et une vie politique véritablement apaisée ;
- d'identifier les voies utiles selon lesquelles la Francophonie pourrait accompagner le processus en cours, compte tenu des conclusions des missions francophones auparavant déployées du 17 au 22 février 2005 et du 29 au 1^{er} avril 2005 ; de même que de ses ressources, de ses instruments et de son savoir-faire, ce, dans le souci d'inscrire son action dans les initiatives prévalant au titre du partenariat entre le Togo et les autres coopérations multilatérales et bilatérales, en particulier avec l'Union européenne ».

Les entretiens structurés par le Chef de la mission, M. Norbert Lala Ratsirahonana, ancien Président p.i. de la République de Madagascar, autour de la grille d'observation que constitue la Déclaration en son chapitre 4, ont démontré le caractère directement opératoire de ce texte pour l'évaluation, comme d'ailleurs pour les préconisations formulées dans le rapport qui a été produit dans ce cadre, et qui a assis les actions de coopération engagées sur cette base.

c. 2 Le coup d'État en Mauritanie (3 août 2005)

Le 3 août 2005, une Junte militaire regroupée au sein d'un « Conseil Militaire pour la Justice et la Démocratie (CMJD) », annonçait le renversement du régime dirigé par le Président Maaouya Ould Sid'Ahmed Taya. Le CMJD, conduit par le Colonel Ely Ould Mohamed Vall se présentait comme étant une émanation des Forces armées et de sécurité et « s'engageait devant le peuple mauritanien à créer les conditions favorable d'un jeu démocratique ouvert et transparent sur lequel les acteurs de la société civile et les acteurs politiques auront à se prononcer librement ». Le 6 août 2005, les nouvelles autorités, tout en maintenant provisoirement le gouvernement du Président Taya, adoptaient et publiaient une « Charte constitutionnelle » définissant l'organisation et le fonctionnement des pouvoirs constitutionnels durant la période de transition qui, indiquait-elle, ne devrait pas excéder deux années.

Le jour même de l'annonce du coup d'État, le Secrétaire général de l'Organisation internationale de la Francophonie, par un communiqué de presse²⁰, condamnait celui-ci, rappelant les dispositions du chapitre 5 de la Déclaration de Bamako. Il demandait, par ailleurs, aux nouvelles autorités « que soit assurée effectivement la préservation des vies humaines et des biens des populations mauritaniennes, et que soient garantis les droits de tous les citoyens »

Réuni en séance extraordinaire le 23 août 2005, à l'initiative du Secrétaire général, le Conseil permanent de la Francophonie a adopté une résolution revêtant un caractère particulier dans le sens où elle a délivré le dernier état de la pratique du mécanisme réactif prévu par l'alinéa 3 du chapitre 5 de la Déclaration de Bamako. Par cette résolution²¹, le Conseil confirmait les principes de mise en œuvre du mécanisme du chapitre 5 alinéa 3, tout en y apportant des précisions utiles. Suivant le précédent togolais, le Conseil permanent de la Francophonie, au regard des modalités d'adoption de la résolution, prenait immédiate-

20 Voir, http://www.francophonie.org/actualites/nouvelle.cfm?der_id=928&affdebutr=36&type=liste

21 Document accessible sur le site : http://www.francophonie.org/doc/dernieres/CP_SG_442_05.pdf

ment une mesure de sanction en conformité avec les dispositions de la Déclaration. Toutefois, en reprenant la démarche retenue et suivie dans la situation centrafricaine, le Conseil permanent tint compte du contexte particulier dans lequel le coup de force était intervenu, de même qu'il prit en considération les circonstances d'exercice du pouvoir politique pour moduler la portée de la sanction retenue.

Cette résolution du 23 août 2005 revêt une triple signification. Elle inaugure, d'abord, une configuration nouvelle, solidement ancrée par des énonciations de principe faisant du coup d'État militaire la contrariété extrême aux exigences démocratiques définies par la Déclaration de Bamako. Celle-ci appelle en contrepartie l'application de la sanction la plus sévère dans la mise en œuvre par le Conseil permanent du mécanisme « réactif » du chapitre 5 alinéa 3. Elle souligne, ensuite, une possible relativisation de ces mêmes principes fondateurs, en accordant un intérêt particulier à des données circonstancielles. Ce qui, par voie de conséquence, relativise la portée des exigences principielles énoncées précédemment, en les liant à des variations conjoncturelles. Par ce fait, elle ouvre, enfin, des perspectives nouvelles dont les prolongements furent au cœur des débats lors des « Rencontres sur les pratiques constitutionnelles et politiques en Afrique : les dynamiques récentes » organisées par l'Organisation internationale de la Francophonie et l'Union africaine à Cotonou du 29 septembre au 1^{er} octobre 2005 et lors du « Symposium International sur les pratiques de la Démocratie, des droits et des libertés dans l'espace francophone (Bamako + 5) »²², qui s'est tenu Bamako du 6 au 8 novembre 2005 : « Peut-il y avoir de bons coups d'État, car leur réalisation est la preuve de l'échec de la démocratie. Mais que faire quand des gouvernements confisquent ou exercent le pouvoir à leur profit exclusif ? »²³

L'énonciation de la suspension en tant que sanction de principe au coup d'État militaire

Le Conseil permanent de la Francophonie, conformément à sa pratique, confirmait la condamnation de la prise du pouvoir par la force des militaires mauritaniens effectuée auparavant par le Secrétaire général.

Procédant par la suite à la qualification de cet événement par rapport aux dispositions de la Déclaration de Bamako, le Conseil permanent rappelait la contrariété que « le coup d'État et toute autre prise de pouvoir par la violence, les armes ou quelque autre moyen illégal » oppose aux préceptes démocratiques que la Déclaration promeut et protège. Mais il a innové en évoquant, pour la première fois, dans le corps des considérants, la sanction particulière que la Déclaration prévoit « en cas de coup d'État militaire contre un régime issu d'élections démocratiques », soit la suspension de la Francophonie²⁴.

Toutefois, cette énonciation de principe rappelée solennellement, et qui, logiquement, aurait dû trouver application à la situation mauritanienne, car toutes les conditions requises à cet effet étaient présentes, semble souffrir d'exceptions dont la recevabilité serait tributaire de facteurs conjoncturels que le Conseil apprécie lui-même, ce qu'il a effectué dans cette même résolution, en retenant « la suspension à titre provisoire de la coopération multilatérale francophone, à l'exception des programmes bénéficiant directement aux populations civiles et de ceux qui peuvent concourir au rétablissement de la démocratie ».

22 Document accessible sur le site : http://democratie.francophonie.org/rubrique.php?id_rubrique=811

23 Voir « Rencontres sur les pratiques constitutionnelles et politiques en Afrique : les dynamiques récentes. Rapport général », Cotonou, 29-30 septembre et 1^{er} octobre 2005, notamment les propositions de l'Ambassadeur de la Mauritanie en Afrique du Sud, Ould Lebatt, p. 5 ainsi que le rapport de l'Atelier n° 3 (Sorties de crise et transitions), p. 9. Ce document est accessible sur le site : http://democratie.francophonie.org/IMG/pdf/Rapport_general_Rencontres_Cotonou_1-10.pdf

24 La suspension dont il s'agit ici doit être distinguée de deux autres types de suspension visés par le même alinéa en tant que mesure pouvant être prise par le Conseil permanent dans la mise en œuvre du paragraphe 3 du chapitre 5, et recouvrant des situations différentes. Il s'agit, d'une part de « la suspension de la participation des représentants du pays concerné aux réunions des instances », et d'autre part, de la « 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 instances ».

Il apparaît ainsi que, pour le Conseil permanent, l'intégration de circonstances conjoncturelles modelant les conditions d'exercice du pouvoir, avant et après le coup d'État, est susceptible de définir d'autres équilibres où les rapports entre le juridique, l'historique et le politique se conjuguent et ouvrent, de ce fait, la voie à des aménagements possibles.

Les circonstances d'exercice et de contestation du pouvoir, éléments modulateurs de la sanction

Dès les premières explications qu'il a apportées pour légitimer le coup de force, le Conseil Militaire pour la Justice et la Démocratie (CMJD), le 3 août, a soutenu que le « changement institutionnel du 3 août 2005 » était intervenu dans un contexte marqué par une crise politique profonde. A ses yeux, le mode d'exercice du pouvoir par l'ancien régime s'était traduit par une dénaturation de la démocratie. La fracture entre l'État et le pays réel, entre gouvernants et gouvernés menaçait de dégénérer en conflit ouvert et incontrôlable. Pour mettre un terme à cette « dérive dangereuse pour l'avenir du pays », (...) « les Forces Armées et de Sécurité ont unanimement décidé de mettre fin aux pratiques totalitaires du régime déchu (...) « A cet effet, les Forces Armées et de Sécurité ont décidé de la mise en place d'un Conseil Militaire pour la Justice et la Démocratie (qui) s'engage devant le peuple mauritanien à créer les conditions favorables d'un jeu démocratique ouvert et transparent sur lequel la société civile et les acteurs politiques auront à se prononcer librement. Les Forces Armées et de Sécurité n'entendent pas exercer le pouvoir au delà d'une période de deux ans, jugée indispensable pour la préparation et la mise en place de véritables institutions démocratiques »²⁵. Pour les nouvelles autorités, « le coup d'État du 3 août, loin de constituer une rupture de la démocratie, est en fait un acte de rétablissement de la démocratie, dans lequel l'ensemble de la classe politique et de la population mauritaniennes s'est reconnu »²⁶.

De fait, convoqués pour examiner la situation mauritanienne vingt jours après le coup d'État, les membres du Conseil permanent de la Francophonie qui, dans ce laps de temps, avaient pu prendre la mesure des retombées de celui-ci au sein de la société mauritanienne, ont souligné à maintes reprises, dans la résolution du 23 août 2005²⁷, les conditions particulières dans lesquelles le coup de force s'était réalisé, ainsi que les engagements fermes déjà pris par les nouvelles Autorités au regard de la période de transition ainsi ouverte, dont celui de ne pas présenter leurs candidatures lors des scrutins à venir.

Ainsi, le Conseil a constaté « que la prise du pouvoir s'est effectuée sans effusion de sang et que le changement semble bénéficier du soutien de la société civile », a pris « acte de l'adoption d'une Charte constitutionnelle qui maintient les dispositions relatives aux droits et libertés » et a pris « note de la fixation à vingt quatre (24) mois au plus de la transition, ponctuée par la soumission à referendum d'un texte révisé de la Constitution et de l'organisation par une Commission électorale indépendante d'élections libres et transparentes ». De même, le Conseil a apprécié « l'engagement pris par les membres du Conseil Militaire pour la Justice et la Démocratie et ceux du gouvernement de ne pas se présenter aux futures élections ».

Cette démarche politique et pragmatique dans l'appréciation et la détermination de la sanction, s'est également traduite par l'affirmation, ce, en conformité avec l'esprit qui anime l'Organisation, de « la disponibilité de la Francophonie, dans un souci de solidarité et de responsabilité, à accompagner pleinement le processus de transition », ainsi que par le mandat donné par le CPF au Secrétaire général de dépêcher « dès que possible, une mission d'information et de contact chargée d'élaborer un rapport circonstancié sur les dynamiques en cours, en liaison avec l'ensemble des parties concernées, et d'apporter les précisions attendues des autorités mauritaniennes ainsi que d'émettre des recommandations appropriées ».

25 Communiqué n°1 du Conseil Militaire pour la Justice et la Démocratie, 3 août 2005, document accessible sur le site : <http://www.ami.mr/fr/Archives2005/aout/3/12.htm>

26 Voir le Rapport de la Mission d'information et de contact de l'Organisation internationale de la Francophonie en Mauritanie (Nouakchott, 8 – 10 septembre 2005), p. 3.

27 Voir le texte de la résolution sur le site : http://www.francophonie.org/doc/dernieres/CP_SG_442_05.pdf

Conformément aux textes, le Conseil a décidé « de demeurer saisi de cette situation, de manière à réexaminer sa position lors de sa prochaine session en fonction des actes posés et des avancées constatées dans le sens de l'ouverture démocratique, de la réconciliation nationale et du respect des droits et des libertés ».

En application de cette Résolution, le Secrétaire général a dépêché à Nouakchott, du 8 au 10 septembre 2005, une mission d'information et de contacts conduite par le Représentant personnel du Président de la Confédération suisse au Conseil permanent, M. l'Ambassadeur Jean-Pierre VETTOVAGLIA. Mettant en avant, dans son rapport, que « les nouveaux dirigeants ont su convaincre, jusqu'à présent, de la sincérité de leurs intentions. Sous leur égide, le pays retrouve un vent de liberté et un espoir de vie démocratique »²⁸, la mission a recommandé au Conseil permanent de la Francophonie la levée de la suspension provisoire de la coopération multilatérale francophone, en excipant notamment de deux éléments essentiels, à savoir : d'une part, le degré d'engagement des nouvelles autorités dans la réalisation des objectifs qu'elles ont proclamés après la prise du pouvoir, et, d'autre part, le niveau d'adhésion de la classe politique et des forces vives mauritaniennes à la dynamique en cours ».

Elle suggérait, en outre, « d'engager, sans attendre, par l'intermédiaire de la Délégation aux Droits de l'Homme et à la Démocratie, et conformément à la résolution du Conseil permanent de la Francophonie du 23 août 2005, un programme d'accompagnement du processus de transition »²⁹, ce que le Conseil permanent a entériné par le biais d'une résolution adoptée lors de sa 57^{ème} session tenue à Paris le 12 octobre 2005³⁰.

A cette occasion, le Conseil prononçant « la levée de la mesure de suspension provisoire de la coopération multilatérale francophone », a demandé au Secrétaire général « d'apporter à la dynamique de transition » en cours, toutes les ressources et l'expertise francophones, notamment « par une contribution à l'élaboration des textes fondamentaux, et par un appui substantiel au processus électoral dans son ensemble, de même qu'au renforcement des capacités des Institutions », afin de l'accompagner dans la restauration de l'ordre démocratique.

C'est en se fondant sur cette « véritable feuille de route », structurée de fait autour des engagements de Bamako, que la Francophonie entreprenait, dès le mois d'octobre 2005, des actions multiformes d'accompagnement, dont l'intérêt avait été par ailleurs confirmé par une demande officielle d'assistance électorale par les nouvelles Autorités.

Il s'est agi en particulier d'un soutien politique et en expertise aux travaux menés durant les Journées de concertation nationale, puis, tout au long de l'année 2006, sur la base des conclusions de la mission d'évaluation dépêchée par le Secrétaire général à la fin du mois de décembre 2005, conduite par Maître Robert Dossou, Ancien Ministre des Affaires étrangères et de la Coopération du Bénin, d'une série d'initiatives concernant à la fois la mise à disposition de la documentation et de consultations utiles pour l'élaboration de nouveaux textes de lois, le renforcement des capacités des Institutions chargées de la préparation et de la tenue des scrutins, mais aussi du contentieux éventuel, par des séminaires d'échanges d'expériences associant des experts et des membres d'institutions similaires de l'espace francophone (janvier et mai 2006), l'observation de la consultation référendaire de juin 2006, la préparation de l'observation des élections législatives et municipales fixées le 18 novembre 2006.

28 Ibid., p. 9.

29 Ibid., p. 11.

30 Voir http://www.francophonie.org/doc/dernieres/Resolution_57_cpf_205.pdf

Le coup d'État militaire en Mauritanie, une étape pour la réflexion autour de la qualification

La flexibilité de la portée qui semble avoir voulu être conférée au mécanisme « réactif » de l'alinéa 3 du chapitre 5 de la Déclaration de Bamako, relance de fait le débat de la légitimité confrontée à la légalité en démocratie. Face à l'altération de la démocratie du fait même d'un pouvoir élu, se pose en filigrane la question fondamentale de l'oscillation entre « la théorie du droit de résistance à l'oppression » et l'expression institutionnelle de la démocratie représentative.

Le surgissement, en août 2005, de la crise mauritanienne, précédé en des termes moins saillants par les événements en République Centrafricaine en 2003, interpelle, en effet, une approche « procéduraliste » de la démocratie qui semblait, jusque là, être dominante, dynamique nouvelle à laquelle est également sensible, en des termes identiques, l'Union africaine.

Les travaux des Rencontres de Cotonou, relayés par ceux de Bamako + 5, tout en réitérant la condamnation des coups d'État, avaient déjà posé, comme évoqué précédemment, les jalons de cette réflexion majeure, qui apparaît ainsi comme devant être approfondie.

En effet, à l'issue des débats qui y eurent lieu, « un accord s'est dégagé pour définir la crise afin d'y inclure non seulement des ruptures par rapport à des normes, mais aussi les situations de dérèglement latent. Cette perspective ouvre l'éventail des crises, et en ce sens, le concept renvoie à des situations allant de celles laissant voir des signes avant-coureurs, aux conflits d'attribution de pouvoirs et aux guerres civiles ou régionales »³¹.

Ce débat rebondit et rejaillit sur une autre problématique essentielle, celle « du statut des normes par rapport auxquelles la rupture se produit » a-t-il été souligné lors de ces deux rencontres. « En d'autres termes, il se pose ici la question du rapport entre légalité et légitimité, qui renvoie à la nécessité de s'interroger sur la nature de crise affectant des contextes dans lesquels il y a une désynchronisation entre normes légales et principes de légitimité, tel qu'on le voit lors des putschs militaires renversant des régimes non démocratiques. Il peut y avoir là une rupture de la légalité alors même que le pouvoir déchu ne respecte pas les principes démocratiques. Les participants ont discuté, alors, de la pertinence de s'engoncer dans un fétichisme juridique lorsque le droit est dévoyé ».

Ces observations, tout comme le présent inventaire des mécanismes de promotion et de sauvegarde de la démocratie dont dispose l'Organisation internationale de la Francophonie, ainsi que la revue des procédures afférentes à leur mise en œuvre, semblent appeler, en retour, un affinement des critères de définition des événements déclencheurs des mécanismes de sauvegarde de la démocratie tels que ceux-ci sont décrits et définis par les alinéas 2 et 3 du chapitre 5 de la Déclaration de Bamako, qui serait susceptible de mettre davantage l'accent sur une conception substantialiste de la démocratie. A vrai dire, une telle démarche n'innoverait guère, elle ne procéderait qu'au « développement progressif » du dispositif de la Déclaration de Bamako.

Il convient de relever, en effet, qu'une telle problématique n'échappe guère aux préceptes du dispositif de la Déclaration de Bamako. Au-delà de ses ambitions opérationnelles, la finalité ultime de ce texte réside plus dans une œuvre d'enracinement des valeurs de la démocratie au sein de l'espace francophone que dans la simple promotion de ses accessoires.

31 Voir le « Document de synthèse des recommandations issues du Colloque de Cotonou et du Symposium de Bamako +5 en matière de prévention des conflits et de règlement des crises et des conflits ».

III. LES TRANSITIONS EN FRANCOPHONIE : QUELQUES REPÈRES

L'accompagnement des transitions, dans le suivi de la contribution au règlement des crises et des conflits, est un secteur dans lequel la Francophonie s'est investie de façon intensive et avec constance, durant ces deux dernières années. Elle a de ce fait développé une méthode et des activités spécifiques qui non seulement ont conforté sa relation de confiance avec les acteurs nationaux, mais aussi consolidé son partenariat avec les autres structures internationales avec lesquelles elle a entretenu une collaboration fondée sur le respect des solidarités régionales premières, dans la complémentarité.

De cette implication en profondeur, elle s'est efforcée, dans le cadre des travaux de l'Observatoire, d'identifier un certain nombre de paramètres et de tirer des premiers enseignements de nature à faciliter une compréhension plus exacte des dynamiques en cours au sein d'un mouvement historique puissant reflétant à la fois l'accélération du processus de mondialisation et des échanges au service de la paix, ainsi que la progression de l'affirmation des valeurs universelles de la démocratie et des droits de l'Homme, en mettant ces outils à la disposition d'une action collective de mieux en mieux adaptée.

A. LES TRANSITIONS EN AFRIQUE ET EN HAÏTI

1. BREF RAPPEL DU CADRE GÉNÉRAL DES TRANSITIONS

Crise de légitimité et crise économique ont entraîné des changements brutaux dans les États africains de la Francophonie à l'orée des années 90. La contestation de pouvoirs dictatoriaux symbolisés par des régimes politiques fortement personnalisés ou par des partis uniques, ainsi que la remise en cause de politiques économiques, ont ouvert la voie à la revendication et au changement. Dans nombre de cas, la mise en place de « Programmes d'ajustement structurel » (PAS) a pu aggraver la situation économique de populations durement éprouvées par des conditions de vie difficiles. Dans ce contexte, marqué aussi, bien souvent, par la contestation de résultats électoraux, une demande profonde et soutenue s'est fait jour en Afrique pour un renouvellement de la classe politique, pour la moralisation de la vie publique et l'instauration d'un régime de liberté et d'État de droit.

Accompagnant ces trajectoires, la société civile aura joué un rôle considérable. Eglises, étudiants, syndicats, écrivains ou journalistes, associations de défenses des droits de l'Homme auront été en pays africains francophones de véritables forces de changement, manifestant une conscience nouvelle des tâches de relève et de renouveau qui s'imposaient. Les militaires, à l'occasion de coups d'État, ont, à leur manière, hâté aussi le mouvement de transition vers la démocratie.

Les ouvertures démocratiques alors engagées, sous une forme consensuelle, concédée ou imposée, en Afrique, mais aussi en Europe centrale et orientale, dans le contexte de la chute du Mur de Berlin, se déclineront selon deux principales démarches ayant caractérisé successivement les transitions, ce terme générique qualifiant les périodes formelles, limitées dans le temps, se déroulant entre la fin d'un ordre autoritaire et l'avènement d'un système plus démocratique, et ne recouvrant pas de ce fait les dynamiques d'approfondissement de la démocratie intervenues dans plusieurs autres pays, fondées sur des réformes progressives.

Si, dans la première configuration, correspondant à l'amorce de ces mutations, le « modèle » classique le plus usité, qui s'imposa très vite à partir de l'exemple du Bénin, fut la « Conférence nationale » – elle fut appliquée par dix États dont neuf francophones – la formule initiée, et réussie, par ce pays connut des

fortunes diverses ailleurs. Reposant sur des accords de type juridico-politique de nature à jeter les fondements d'un ordre démocratique nouveau et à fixer les cadres de la sortie de crise, cette démarche avait pour objectif de créer un consensus national autour de principes constitutionnels et de structures politiques mutuellement convenues et agréées,

Les différentes rencontres de bilan organisées par la Francophonie sur ce thème, notamment à Cotonou, en février 2000, lors du séminaire international sur le bilan des conférences nationales et autres processus de transition, comme des réflexions tirées de la pratique de son accompagnement, dès 1989, un certain nombre de paramètres ont pu être mis en évidence, même si chaque transition doit inventer les outils, les procédés et les procédures appropriées de la sortie de crise :

- toute transition comporte deux dimensions. Une dimension structurelle, qui tient à la forme et au cadre choisi pour mener le dialogue, ainsi qu'au règles convenues pour gérer les tensions et les différends qui pourraient surgir dans le temps de la transition ; une dimension formelle qui fixe la durée de la transition. Cette temporalité est à bien distinguer de celle qui s'ouvre dès la fin de la transition et qui se confond à l'apprentissage toujours plus approfondi de la démocratie et de ses règles.
- quelle que soit la forme que revêtent la transition et les conditions qui président à son instauration, sa réussite tient à la fois à la représentativité de ses acteurs et à la manière dont elle est conduite. La représentation la plus large est de nature à favoriser le consensus le plus ample. De la même manière, la neutralité dans la direction des débats (dans la quasi totalité des conférences nationales, les présidents ont été des ecclésiastiques) garantit une meilleure expression des opinions et le choix de personnalités qualifiées, conscientes des responsabilités historiques qui leur échoient, sera déterminante dans la qualité de la transition.
- si le temps est un facteur important, car il faut saisir le moment adéquat pour débiter un dialogue élargi et savoir aussi le terminer, la capacité à poser le juste diagnostic sur les principaux problèmes à résoudre conditionne la réussite du processus du dialogue et de la transition.

Dans une deuxième phase, depuis une dizaine d'années, on assiste à des transitions de sorties de conflits armés ou de crises politiques, souvent dans des pays ayant déjà connu un premier processus transitionnel non arrivé jusqu'à son terme, se traduisant par une impasse au plan du dialogue national et le retour à des pratiques non démocratiques, la violence ou les coups d'État : Niger (1996 et 1999), Guinée Bissau (1999) et Togo (2005).

Les transitions dites de guerre, celles qui font suite à des conflits armés internes, mais le plus souvent régionalisés, soulèvent, en particulier, des questions complexes, dont :

- la difficulté d'identifier et de mobiliser les parties représentatives pour enclencher la concertation en raison du grand nombre de forces impliquées, pour la plupart, dans les opérations de guerre.
- la persistance d'une économie parallèle de guerre, les pillages entrepris et les flux d'argent générés par la contrebande et le commerce illicite des ressources naturelles et des armes renforçant les groupes armés. Loin d'être un corollaire ou une incidente d'une situation plus grave, les activités économiques illicites constituent le moteur de la guerre qui entretient une dynamique d'ensemble et permet au conflit de subsister.
- la nature des enjeux en discussion. Si les enjeux de la transition sont certes d'abord nationaux, portés par des rivalités ou par des débats sur le régime des partis, le système électoral ou l'ordonnement des priorités nationales, ils se compliquent, toutefois, ici, plus qu'ailleurs, de données

régionales, géopolitiques ou économiques et d'ingérences extérieures. L'imbrication de l'interne et de l'externe et la greffe d'intérêts extérieurs sur des enjeux et des débats nationaux encombre singulièrement les voies vers la transition. Cette régionalisation du conflit interne suscite à son tour l'intervention de tierces parties, qui peuvent être aussi extérieures à la région, et dont la médiation, parfois non dénuée d'intérêt, se veut d'accompagnement de la sortie de crise et de suivi des accords.

- le rôle que sont amenées à jouer des tierces parties dans l'élaboration d'un règlement du conflit et de son suivi. Le conflit armé, avec les combats fratricides qui l'accompagnent et la rupture du lien de citoyenneté qu'il finit par entraîner, finit par susciter une intervention active de parties extérieures au conflit. A l'inverse des transitions classiques dans lesquelles la négociation se déroule entre acteurs internes, la médiation ou la facilitation de parties extérieures au conflit apparaissent, dans ce cas, comme des recours obligés.

2. LES DYNAMIQUES DES TRANSITIONS

a) La durée des périodes de transition

La durée de la période de transition est par essence variable, fixée en tenant compte de la nature des engagements pris, de la bonne foi de toutes les parties à concourir à leur mise en œuvre et de la mobilisation des moyens financiers, techniques et logistiques, en particulier liés à l'organisation des scrutins avec l'appui de la Communauté internationale. De plus, dans les pays en sortie de conflit armé, la conclusion des Accords de paix ou autres arrangements politiques peut connaître différentes phases en raison des négociations successives avec les groupes armés concernés.

Il arrive toutefois que les échéances soient modifiées au regard de l'état d'avancement du processus et des obstacles constatés, entraînant, à cet égard, la tendance constatée pour les situations accompagnées par la Francophonie, durant ces deux années, une multiplication des cas de prolongation des périodes de transitions au-delà de la période initialement fixée. Ce constat invite à une réflexion approfondie, en amont, afin d'arrêter des calendriers réalistes.

Ainsi, au Burundi, l'Accord d'Arusha pour la paix signé en 2000 avait fixé la fin de la transition pour octobre 2004. En effet, aux termes de son article 13, la transition devait prendre effet à partir « du moment où les conditions nécessaires à la mise en place du Gouvernement de transition, conformément aux instruments applicables, ont été remplies, à savoir aussitôt que possible dans un délai de trois à six mois au maximum à compter de la date de la signature de l'Accord. Il était également précisé que « l'élection du nouveau Président marque la fin de la période de transition » et que « l'élection présidentielle a lieu après la première élection démocratique des membres de l'Assemblée nationale. Les deux élections se tiennent dans les 30 mois qui suivent le début de la période de transition ».

La persistance de la violence du fait des groupes armés qui n'avaient pas encore signé les Accords, le retard pris dans l'adoption des textes relatifs au cadre électoral, ainsi que la question des finances nécessaires à la tenue des scrutins, ont pesé en faveur d'une prolongation de la transition. Le 15 octobre 2004, le Sommet des Chefs d'États de la région des Grands Lacs réuni à Nairobi a décidé de valider les propositions présentées par la CENI quant aux dates des différents scrutins et a également prolongé de six mois le mandat des institutions en place afin d'éviter un vide institutionnel.

Il en a été de même pour la **Côte d'Ivoire** où, en octobre 2006, la durée de la période de transition, succédant à une période de mise en œuvre de la Réconciliation, fixée à un an par la Résolution 1633 des

Nations Unies, a été reconduite pour une nouvelle période finale de transition n'excédant pas 12 mois, ce, en raison du retard pris dans la mise en place des différents volets prévus par les Accords de Linas Marcoussis, d'Accra ainsi que les Décisions et Résolutions de l'Union Africaine et du Conseil de sécurité des Nations Unies (cf. Vie politique apaisée). La résolution 1721 a demandé aux organisations régionales (CEDEAO et UA) en charge du dossier de procéder à une évaluation des progrès accomplis avant février 2007.

En Haïti, la période de transition a été rallongée à plusieurs à plusieurs reprises en raison des lenteurs dans la mise en place et le déroulement des différentes procédures électorales, puis dans la coordination des activités entre le Conseil Electoral Provisoire (CEP) et les partenaires internationaux, notamment l'OEA et la MINUSTAH, chargés respectivement, des inscriptions sur les listes électorales et de la sécurité, de l'assistance technique aux élections et du financement.

La transition a également été prolongée en **République Démocratique du Congo**, conformément aux dispositions de l'Accord global et inclusif signé le 16 décembre 2002, à Prétoria, qui en son point IV précisait que : « la période de transition prend effet à compter de l'investiture du Gouvernement de la transition. L'élection du nouveau Président marque la fin de la période de transition. L'élection du Président a lieu après les élections législatives. Les élections se tiennent dans les 24 mois qui suivent le début de la période de transition. En raison de problèmes spécifiquement liés à l'organisation des élections, cette période peut être prolongée de 6 mois, renouvelable une seule fois pour une durée de 6 mois, si les circonstances l'exigent, sur proposition de la Commission électorale indépendante et par une décision conjointe et dûment motivée de l'Assemblée nationale et du Sénat ».

En Mauritanie, en revanche, la durée de la transition qui avait été fixée par la junte militaire (article 1er alinéa 3 de la Charte constitutionnelle du 6 août 2006³²), qui n'entendait pas exercer le pouvoir au delà d'une période de deux ans jugée indispensable pour la préparation et la mise en place de véritables institutions démocratiques », a été par la suite resserrée.

b) La recherche du consensus : les dialogues nationaux

Dans le processus de sortie de crise, cette démarche joue un rôle essentiel. Elle renvoie, sous des dénominations diverses, à une variété de modalités de concertation, d'échanges et de négociations entre des parties internes qui se sont opposées ou affrontées, en vue de dessiner un cadre agréé d'entente et de solution portant sur les litiges et les différends en cours ainsi que sur les principes de légitimité institutionnelle fixant les contours des futures institutions démocratiques. Dans la lignée de l'appellation de Conférences nationales, largement utilisée dans les années quatre-vingt-dix, les termes choisis pour désigner ces processus varieront du « Séminaire politique », au « Dialogue national », comme en RDC ou en RCA, ou « Dialogue politique », comme au Tchad et au Togo, ou encore aux « Journées de concertation nationale », comme en Mauritanie. Ayant pour finalité l'élaboration d'un consensus sur les objectifs de la réconciliation et l'instauration d'une entente interne durable, les « dialogues nationaux » inaugurent le temps du passage du conflit ou de la période de pouvoir autoritaire vers la démocratie, et ne connaissent pas, dans la plupart des cas, un déroulement linéaire. Oscillant entre ruptures et reprises, le « dialogue national » s'établit alors sur la longue durée et peut être entrecoupé de phases d'immobilisme.

Le cas de la **République Centrafricaine** peut ainsi être donné en exemple de ces dialogues nationaux successifs, comme lors de la « Convention des forces vives de la nation » (1996) ; de la réunion du « Comité de concertation et de dialogue » qui aboutit aux accords de Bangui (1997) ; au moment de la « Conférence de réconciliation nationale » et la conclusion d'un « Pacte national » (1998). Après l'arrivée au pouvoir du

Général Bozizé (mars 2003) un « Dialogue national » a été initié en septembre 2003. Clôturé le 27 octobre, en présence des Chefs d'État africains, des Envoyés spéciaux du Secrétaire général de la Francophonie, et de nombreuses personnalités de la scène nationale et internationale, le « Dialogue national », en dépit de nombreuses difficultés, a abouti à la mise en place d'une période de transition ponctuée par l'organisation d'élections présidentielles et législatives en Centrafrique.

En **République démocratique du Congo**, le dialogue inter-congolais s'est ouvert à la suite de la signature de l'Accord de Lusaka (1999) prévoyant un cessez-le-feu contrôlé par l'ONU et a abouti à l'adoption de « l'Acte Final du dialogue inter-congolais » (2002). Cet accord prévoyait des négociations pour une transition pacifique. Un mémorandum additionnel sur l'armée, la sécurité et la Constitution de **transition**, l'a complété (2003). Le « dialogue national » a poursuivi des objectifs multiples : réunification, pacification, reconstruction du pays, réconciliation nationale, refondation d'une armée nationale, organisation des élections et mise en place des nouvelles institutions politiques.

Il reste que la dynamique endogène de résolution du conflit aura connu en RDC des obstacles significatifs avant de frayer son chemin. La durée de la transition, vingt-quatre mois, initialement prévue dans « l'Acte du Dialogue intercongolais » n'a pas été respectée. Cette situation a eu pour cause, notamment, l'important retard pris dans l'élaboration des textes fondamentaux, comme la Constitution ou le Code électoral. Ces deux textes ne sont entrés en vigueur qu'au début de l'année 2006. Ce retard s'explique également par les difficultés rencontrées à la fois dans la tentative d'unification des armées et dans le déblocage tardif des fonds promis par la communauté internationale qui aura retardé considérablement le démarrage des opérations électorales. De plus, le processus électoral congolais se sera déployé très difficilement en raison, notamment, de l'architecture institutionnelle issue de « l'Accord Global et Inclusif », qui stipulait la présence auprès du Chef de l'État de quatre vice-présidents représentant les principales factions politiques. Les prises de décisions importantes étaient ainsi subordonnées à cette configuration spécifique de pouvoir qui imposait à l'instance exécutive une approche consensuelle.

Eu égard aux très grandes difficultés de dialogue entre les principaux signataires de l'Accord, le schéma « 1 + 4 » est apparu ardu à l'épreuve et a contribué à retarder considérablement le processus dans son ensemble, même si cette option s'est avérée particulièrement constructive pour asseoir la réconciliation. Ce frein enregistré dans le processus a causé de vives tensions au sein de la classe politique congolaise, notamment au sujet de la prolongation de la transition. Tous les partis n'étant pas représentés au sein des Institutions de la transition, des accusations de retard délibéré ont été émises à l'encontre du Gouvernement. La facilitation internationale aura été déterminante pour conforter le processus du dialogue interne. Des mesures internes, tel le vote d'une loi d'amnistie, et la volonté proclamée à nouveau par le Chef de l'État d'organiser des élections « libres et transparentes » ont pu rassurer les esprits et maintenir un climat politique apaisé.

En **Mauritanie**, la dynamique endogène de résolution de la crise a été enclenchée très tôt et très vite. En effet, dès les premiers jours qui ont suivi le coup d'État du 3 août 2005, les nouvelles autorités ont établi des contacts avec les représentants des principales formations politiques ainsi qu'avec ceux des organisations de la société civile représentatives des forces vives de la nation, pour leur confirmer les termes de la Déclaration générale, proclamée par « Le Conseil Militaire pour la Justice et la Démocratie » dans les heures qui avaient suivi la prise du pouvoir, et partager avec eux les grands axes du programme de transition orienté principalement sur l'instauration d'un système d'alternance véritable, la mise en place d'institutions républicaines réellement démocratiques et l'organisation – avec la stricte neutralité du Conseil militaire et du gouvernement – d'élections générales, libres, fiables et transparentes.

Le dialogue entre la junte au pouvoir et les partis politiques et la société civile s'est intensifié à l'occasion des « Journées nationales de concertation » organisées moins de trois mois après le coup d'État autour des rapports soumis par les trois comités interministériels, mis en place par le « CMJD » en août 2005, et portant

propositions des différentes réformes dans les trois domaines. Les travaux menés pendant ces « Journées » ont permis de sceller un véritable pacte de développement politique, économique et social entre l'ensemble de la classe politique mauritanienne. C'est à la suite de ces travaux, en effet, que furent arrêtées, de manière consensuelle, les termes de la révision de la Constitution, et les décisions tendant à mettre en place les structures de supervision et d'accompagnement du processus électoral, ainsi qu'une « Commission nationale consultative pour la réforme du secteur de la presse ». C'est au cours de ces journées, également, que le « CMJD » a décidé de ramener la durée de la transition de vingt quatre à dix neuf mois. Cette concertation s'est poursuivie sous différentes formes durant les étapes suivantes de la transition.

Au **Tchad**, un « Dialogue politique » destiné à renforcer le processus démocratique a été organisé du 28 juillet au 2 août 2006, à N'djaména. Il a permis l'adoption, par cinquante-quatre partis politiques participant au Dialogue, d'une série de résolutions et recommandations portant sur le code électoral, la préparation et l'organisation des élections, le statut des partis politiques et le code de bonne conduite. Le dialogue a pris l'engagement de la révision des listes électorales, du renouvellement des cartes d'électeurs, de la modification de la composition de la « Commission électorale nationale indépendante » (CEI), dont les trois-quarts des membres seront désormais des représentants des partis politiques : la moitié des membres sera issue de partis représentés à l'Assemblée, un quart sera constitué de membres de partis non représentés, et un quart sera désigné par le Gouvernement.

Toutefois, il importe de noter qu'un certain nombre de partis d'opposition a refusé de s'associer aux débats, laissant en conséquence ouverte la question des modalités véritablement consensuelles à promouvoir.

Au **Togo**, à l'initiative du Président de la République, qui avait lancé le processus du « Dialogue national » (novembre 2005), se sont tenues du 21 avril au 6 juillet les premières réunions en présence des partis au pouvoir et des cinq partis de l'opposition ainsi que deux organisations de la société civile. Le dialogue politique s'est poursuivi à Ouagadougou du 7 au 19 août 2006, sous l'égide du Président du Burkina Faso. Les débats se sont achevés par la signature, le 20 août, d'un « Accord politique global », document en cinq points prévoyant : l'élection d'une nouvelle Assemblée nationale à l'issue d'un processus électoral transparent, des mesures relatives à la sécurité, aux droits de l'Homme, aux réfugiés, la poursuite des réformes constitutionnelles, et la formation d'un gouvernement d'union nationale et la mise en place d'un « Comité de suivi » qui inclut des représentants de l'Union européenne et de la CEDEAO avec, à sa tête, le président du Burkina-Faso.

En **Haïti**, même si le « Dialogue National » reste toujours à l'état de projet ou de débat, la période de transition en Haïti, ouverte par la démission du Président Jean Bertrand Aristide et son départ du pays le 29 février 2004, a été néanmoins marquée par une nette amélioration du climat politique, grâce notamment à une concertation régulière entre les autorités de transition et les forces vives du pays. Peu après la mise en place du « Conseil tripartite », du « Conseil des Sages » et la nomination du Premier Ministre et des membres de son gouvernement, l'ensemble de la classe politique s'est retrouvée pour sceller un engagement politique consensuel et organiser la période de transition. Un « Consensus de Transition Politique » a été signé dès le 4 avril 2004 entre le Gouvernement, les partis politiques et les organisations de la société civile, arrêtant les grandes orientations du programme de transition et fixant les engagements et obligations de tous les acteurs concernés. Les parties signataires devaient par la suite se réunir, à l'invitation du Gouvernement, une fois par mois pour évaluer les progrès réalisés dans la mise en œuvre dudit Consensus. Poursuivant ce dialogue, des représentants de différents partis politiques, de la société civile et des églises se sont réunis à Oslo quelques mois plus tard pour approfondir la réflexion sur la situation de leur pays et envisager les moyens de contribuer efficacement à sa reconstruction politique, économique et sociale. La « Déclaration d'Oslo », adoptée le 30 août 2004, souligne clairement l'intention des parties signataires de « favoriser en Haïti la concorde, l'inclusion, la paix et le dialogue continu » et de promouvoir les « valeurs de tolérance, de partage, et de non violence ». A quelques semaines du démarrage des opérations électorales, les principaux partis politiques se retrouvaient, encore une fois, autour de la table de concertation

pour fixer les règles devant être observées par les acteurs politiques dans le cadre du processus électoral. Un « Code de Conduite Electorale » fut ainsi adopté le 14 juin 2005. Enfin, et à la veille des élections, les principaux partis politiques ont adopté, le 27 septembre 2005, un « Pacte de Stabilité et de Gouvernabilité », visant à « normaliser la vie politique haïtienne aux fins d'en finir avec les crises à répétition qui minent l'économie du pays, détruisent le tissu social et mettent en péril la souveraineté de la nation ».

Enfin, une « Charte des médias et des journalistes d'Haïti » en période électorale, a été adoptée en septembre 2005 par les professionnels de la presse en Haïti, à la suite d'une concertation facilitée par l'Organisation internationale de la Francophonie. Le processus du dialogue, entamé avec le soutien de la communauté internationale, notamment de l'OIF, aura, en définitive, favorisé l'organisation, dans un climat politique apaisé des scrutins présidentiels et législatifs de 2006.

En **Côte d'Ivoire**, les tentatives successives de solution à la crise ont été impulsées, après une première approche régionale, et sans ignorer les tentatives tendant à une meilleure compréhension de la situation, et jetant les bases d'une sortie de crise, à l'initiative des Intellectuels africains, réunis à Cotonou, en décembre 2002, selon une dynamique internationale, de septembre 2002 à décembre 2005 (réunions de Lomé, de Marcoussis, d'Accra et de Pretoria). A cette dynamique, toutefois, s'est ajoutée après la nomination d'un nouveau Premier Ministre, en décembre 2005, une nouvelle réappropriation, par les acteurs nationaux, tendant à préciser le plan d'action du gouvernement conformément à une « feuille de route » et à un examen sectoriel des différents points abordés.

Les initiatives prises par les parties ivoiriennes concourent à accréditer prudemment l'idée d'une prise de conscience que l'extérieur ne peut être que facilitateur et que la solution à la crise dépend en première instance des Ivoiriens eux-mêmes. La rencontre des principaux responsables, tenue à Yamoussoukro, a permis de résoudre entre autres la question très délicate de la composition de la « Commission Electorale Indépendante » (CEI) et le lancement des opérations pilotes d'« audiences foraines ». Cependant, ces avancées positives se heurtent au manque de confiance et à la suspicion persistante qui continuent de peser sur les rapports qu'entretiennent les acteurs de la crise ivoirienne, ce « fossé » semblant rester un obstacle déterminant à l'enclenchement d'une dynamique interne de sortie de crise durable.

Les dialogues nationaux : quelques enseignements

S'il est difficile de tirer un enseignement général des « dialogues nationaux » et de leurs résultats tant les situations sont diverses et sont facteurs de l'histoire des pays, **il est néanmoins possible de s'essayer à relever un certain** nombre de caractéristiques propres aux efforts d'échange et d'ouverture qu'ils représentent dans des situations dominées par l'affaiblissement des pouvoirs autoritaires ou par l'effondrement des États à la suite de conflits violents et de guerres.

Le « dialogue national » est d'abord l'expression circonstanciée d'une évolution interne qui conduit les acteurs de la crise interne à favoriser des processus de résolution pacifique de leurs différends. La dynamique endogène reflète certes la nature de la crise mais elle renvoie, en les repérant, à ses protagonistes principaux. Ainsi les acteurs impliqués dans les dialogues pourront représenter des belligérants, associer une opposition exclue de participation, impliquer plus spécialement des acteurs économiques tels les syndicats, ou s'adresser aux partis politiques et aux représentants de la société civile tenus à l'écart par un pouvoir antérieur. Cette « contextualisation » est indicative des problèmes posés aux sociétés en transition, même si elle n'est pas, en elle-même, une garantie de représentation de l'ensemble des forces vives de la nation.

Le dialogue national » est aussi l'expression d'une volonté programmatique dans la mesure où sont envisagés, abordés et débattus, selon un agenda, le plus souvent âprement disputé, les questions qui font problème et les moyens, procédures et délais à mettre en place pour les résoudre. Les dialogues « réussis »

menant à des transitions harmonieuses dépendent aussi en grande partie des mécanismes de suivi prévus et de leur effectivité.

Le dialogue national est aussi le lieu d'apprentissage d'une culture institutionnelle démocratique qui vise par le débat à dégager un cadre de légitimité politique et accepté par tous. Les questions relatives à l'organisation des élections, pour cruciales qu'elles soient quant la garantie d'un avenir démocratique, ne doivent pas occulter cette appropriation de la culture de débat et de tolérance.

Enfin, les « dialogues nationaux » demeurent exposés, surtout dans les contextes de sorties de guerre, aux évolutions d'une conjoncture régionale où l'ingérence extérieure dans les affaires internes des États en crise ne cesse pas nécessairement du seul fait de la tenue de discussions ou de la mise en œuvre de concertations. Dans ces cas, plus encore que dans les autres, la dynamique endogène doit être confortée par un accompagnement international adapté et soutenu, où l'aide économique à la reconstruction doit être programmée.

c) Les modalités de suivi et d'accompagnement des dialogues

Les mécanismes de suivi et d'accompagnement sont appelés à jouer un rôle décisif dans le déroulement et l'aboutissement des transitions. Leur impact sur les acteurs comme sur l'ensemble du processus est indéniable. Ces mécanismes, qu'ils soient prévus par des accords de paix ou qu'ils résultent des dynamiques internes, permettent de disposer d'une instance susceptible en cas de besoin d'aplanir des difficultés relatives à leur suivi et aptes à assurer leur application.

En fonction des spécificités de chaque conflit, de ses soubassements historiques, économiques et socio-politiques propres, des modalités particulières qui ont amené à la conclusion des accords, ces mécanismes de suivi et d'accompagnement des transitions peuvent se décliner sous plusieurs formes.

Ils peuvent être d'abord exclusivement internes, regroupant des représentants des acteurs nationaux qui ont mené le processus de réconciliation. C'est le cas, en Centrafrique, du « Comité de suivi des Actes du Dialogue National » (CSADN), issu du « Dialogue National » de septembre et octobre 2003 ; en RDC, de la « Commission de suivi de l'Accord » (issue du « Dialogue inter-congolais »), sous l'égide du Président de la République et composée de « Hauts Représentants des Composantes et Entités » ; en Haïti, du « Conseil des Sages », issu du « Consensus de Transition Politique » signé le 4 avril 2004 par les parties haïtiennes après le départ d'Aristide, et composé de représentants de l'Université, de la Convergence Démocratique, des Eglises, de Fami Lavalas, des Organisations des Droits de l'Homme et du Secteur privé ; etc.

Ils sont souvent, aussi, exclusivement composés de représentants de la communauté internationale, les « tiers garants », et ce, sous différentes formes : ambassadeurs accrédités (des États membres du Conseil de sécurité de l'ONU et autres) et représentants locaux des Organisations Internationales (ONU, UA, UE...), tel est le cas du « Comité International d'Accompagnement de Transition » (CIAT), en RDC ; représentants spéciaux (ONU, OIF, UA, UE) et ambassadeurs et représentants locaux des Organisations internationales, c'est le cas de la Côte d'Ivoire avec, d'abord le « Comité de suivi des Accords de Marcoussis », et, ensuite, le « Groupe de Travail International » (GTI). A ces mécanismes, généralement prévus par les Accords, on peut ajouter d'autres, comme en RCA le « Comité des Partenaires Extérieurs pour le Suivi du Processus Electoral » (COPESE), non prévu par le dialogue national, mais créé par nécessité, pour pallier les difficultés rencontrées par les mécanismes internes.

Ils sont, enfin, parfois mixtes, réunissant des « tiers garants » extérieurs et des acteurs nationaux impliqués dans la mise en application des accords. C'est le cas du « Comité de suivi des Accords de Fomboni », aux Comores, composé de représentants nationaux et de ceux de l'UA, de l'OIF, de l'UE et du PNUD.

L'accompagnement international s'instaure le plus souvent du fait des difficultés à mettre en place les mécanismes internes de transition qui se heurtent très souvent à des problèmes de composition et de mandats. Les processus internes sont aussi fragilisés par la méfiance qui prévaut entre les acteurs, par la faiblesse des moyens dont ils disposent et qui empêchent d'assurer une autonomie suffisante aux institutions de la transition et parfois même entravent leur fonctionnement. C'est alors tout le processus de dialogue et de réconciliation qui est exposé à l'aggravation soudaine des situations, à l'ingérence extérieure, et au peu d'empressement à collaborer du gouvernement en place. Il est arrivé qu'au cours même de la transition, la nécessité se ressente de créer d'autres mécanismes pour faire face à l'inefficacité ou à la non opérationnalité des institutions originaires mises en place.

Ainsi, en **Centrafrique**, à côté du « CSADN », notamment affaibli par le manque de moyens, a été créé un « Comité des Sages », dont le rôle d'apaisement a été déterminant pendant et après la période électorale, soutenu par le « Comité des partenaires extérieurs pour le suivi du processus électoral » (COPESPE), qui s'est mobilisé durant toute la période de la transition. Il faut noter en outre le rôle essentiel de la médiation menée sous l'égide du Président du Gabon, S.E. El Hadj Omar Bongo Odimba, qui s'est conclue par la signature de l'Accord de Libreville ayant permis de relancer le processus de transition, de même que l'importance d'initiatives propres à asseoir le consensus entre les acteurs, comme l'adoption d'un « Code de bonne conduite ».

En **Haïti**, la communauté internationale s'est largement impliquée pour promouvoir le dialogue entre les composantes politiques haïtiennes et encourager la mise en place des conditions propices à une transition réussie et à la remise du pays sur la voie de la stabilité politique et du développement économique et social. Elle a apporté un soutien appréciable dans l'élaboration, le financement et la mise en œuvre du Cadre de Coopération Intérimaire (CCI), véritable plan de développement triennal, portant sur la période de transition et couvrant l'ensemble des secteurs de la vie politique, économique et sociale haïtienne.

Lancé en avril 2004 sous l'égide du gouvernement de transition, avec la participation des coopérations bilatérales et multilatérales, dont celle de l'Organisation internationale de la Francophonie, ce processus a abouti à la Conférence des bailleurs de fonds, qui s'est tenue à Washington les 19 et 20 juillet 2004 et qui a permis de réunir les fonds nécessaires au financement du CCI. Néanmoins, le « Conseil des Sages », s'il a pu participer au choix du Premier Ministre et, donner, parfois, des avis sur la formation du cabinet ministériel, s'est avéré inopérant sur les autres tâches fixées par le « Consensus de Transition Politique » : observer l'action gouvernementale, émettre des avis à l'intention du Premier Ministre et des membres du gouvernement, attirer l'attention du Président de la République sur des questions qui méritent une intervention au plus haut niveau de l'État, etc. D'ailleurs, le Conseil s'est progressivement vidé tout au long de la transition avec la démission de certains de ses membres.

En **Côte d'Ivoire**, depuis le début de la crise, les communautés sous-régionale (CEDEAO), régionale (l'Union Africaine) et Internationales (ONU, OIF, Union Européenne, FMI, Banque Mondiale), tout comme des pays (la France, les Etats-Unis, l'Afrique du sud...) se sont fortement impliqués en vue de trouver une solution durable à la crise. L'implication de la communauté internationale à travers tous ces facilitateurs s'est manifestée sous plusieurs formes.

Sous une forme politique d'abord : l'ONU, l'Union Africaine, la CEDEAO, l'OIF, la France et l'Afrique du sud ont été les plus impliquées dans la facilitation quotidienne et la résolution des différends qui ont progressivement surgis. Sous une forme financière ensuite : l'ONU, l'Union européenne, le FMI, la Banque Mondiale et la France ont été les plus impliqués dans le financement des actions nécessitées par la démobilisation, le désarmement et la reconstruction (DDR), du processus électoral, des actions humanitaires et du redéploiement de l'Administration.

Sous une forme d'expertise, enfin, comme dans les actions déployées par l'ONU, l'OIF et l'Union européenne dans la préparation du processus électoral, le réexamen des textes sur la presse, les séminaires

sur les pratiques constitutionnelles etc. Toutes ces formes, variées, d'intervention de la communauté internationale ont pour cadre et finalité l'application des Accords entre parties, puis les résolutions adoptées par le Conseil de Sécurité de l'ONU.

En **RDC**, la « Commission de suivi de l'Accord », dont les principales fonctions étaient d'assurer le suivi de l'application effective des dispositions de l'Accord, de veiller à son interprétation, de concilier les points de vue et d'aider à résoudre les désaccords pouvant surgir entre les signataires, s'est trouvée entravée dès le départ sur la question de la désignation des membres du groupe présidentiel et du gouvernement, avant que la situation ne soit débloquée par le Comité international d'Accompagnement de la Transition (CIAT), composé de la MONUC, des cinq membres permanents du Conseil de sécurité, de l'Union européenne et d'un certain nombre d'autres États, qui a permis d'accompagner au plan international l'élaboration du consensus national et que la « Commission de suivi de l'Accord » ne soit dissoute dès l'installation du gouvernement de transition, comme prévu par « l'Accord ».

Au **Burundi**, la « Commission de suivi de l'application de l'Accord » était chargée notamment d'assurer le suivi, le contrôle, la supervision, la coordination et l'application effective de toutes les dispositions de l'Accord ; de veiller au respect du calendrier de mise en œuvre ; de veiller à l'interprétation correcte de l'Accord ; de concilier les points de vue et d'arbitrer ; de trancher tout désaccord pouvant surgir entre les signataires ; d'aider et appuyer le gouvernement de transition dans la mobilisation diplomatique des ressources financières, matérielles, techniques et humaines nécessaires à la mise en œuvre de l'Accord ; la Commission de suivi de l'application soit dotée de l'autorité et des pouvoirs de décision nécessaires pour s'acquitter de son mandat avec impartialité, neutralité et efficacité et ses décisions étaient prises par les parties par consensus ou, à défaut, à la majorité des quatre cinquièmes.

Présidée par le représentant de l'Organisation des Nations Unies qui agit en concertation avec le gouvernement de transition, l'Organisation de l'unité africaine et l'Initiative Régionale de Paix sur le Burundi, la Commission est composée de deux représentants de parties signataires ; d'un représentant du gouvernement, de six Burundais désignés pour leur intégrité morale ; des représentants de l'Organisation des Nations Unies, de l'Organisation de l'unité africaine et de l'Initiative Régionale de Paix sur le Burundi.

Il reste évident que les mécanismes mis en place par les structures internationales, pour servir d'adjuvant et de garants des processus endogènes de sorties de crise et de retour à la légalité constitutionnelle se heurtent cependant à des difficultés certaines. Ils peuvent, en effet, subir les effets des approches différenciées des États et des Organisations qui composent les structures internationales ainsi que ceux de leurs intérêts éventuellement divergents. Ainsi peuvent surgir, parfois, des conflits entre facilitateurs, cristallisant d'autant les divergences entre les acteurs nationaux, même si la proximité avec certains d'entre eux peut également constituer un facteur positif pour la progression de l'émergence du consensus. D'autres types de difficultés, plus objectives, peuvent surgir qui limitent l'efficacité des initiatives de la communauté internationale, comme celle du déficit d'harmonisation entre les politiques préconisées.

En dépit de ces contraintes, des succès certains ont été enregistrés. Aux Comores, par exemple, le processus transitionnel a été mené à son terme. Une Constitution a été votée en 2001, l'exécutif a été mis en place en 2002 et la transition a été relancée en 2003. L'élection récente d'un président de la République a achevé de mettre en place, dans l'ordre, la transition vers la démocratie. Les Comores auront bénéficié d'un appui de la communauté internationale (UA, OIF, Afrique du Sud, France) et de financements internationaux assortis de conditionnalités souples. La RCA a également donné à voir une sortie de crise et une transition qui associe une volonté de l'ensemble national, représenté par le « Conseil de Transition » et le gouvernement d'aller vers la démocratie. Les « partenaires extérieurs » ont joué un rôle essentiel dans le cadre du COPESPE et du COPESPO et l'élection présidentielle de 2005 a couronné ce processus. A Haïti, pays en transition depuis dix-huit ans, l'élection présidentielle de 2006 permet, malgré tout, d'espérer une évolution plus assurée vers la démocratie. De même que les élections présidentielles en RDC prévues en

2006, sous l'égide de la communauté internationale, laissent augurer un cheminement vers une transition maîtrisée. Le cas de la Côte d'Ivoire semble, lui, sauf sursaut significatif, plus problématique, comme en témoignent le report des élections présidentielles, les difficultés auxquelles se heurtent le Premier ministre et son gouvernement, les retards voire les blocages dans la résolution des questions liées à la nationalité et partant, à l'établissement des listes électorales.

B. LA POST-TRANSITION EN EUROPE CENTRALE ET ORIENTALE

Avec les analyses et les considérations afférentes à ce thème, sur la base à la fois des observations pratiquées à l'occasion des élections que la Francophonie a été invitée à suivre, des travaux réalisés par les Réseaux institutionnels, ainsi que d'études spécifiques produites à la demande de l'OIF, le présent Rapport s'est essayé à poser les premiers jalons d'une démarche propre à insérer progressivement dans le travail d'évaluation globale les trajectoires particulières de pays appartenant à un de ses espaces régionaux, dans le souci d'un meilleur arrimage de ses actions.

Tel est l'objectif que d'ailleurs s'est fixé le Colloque international organisé, en septembre 2006, à Sofia (Bulgarie), par le Club politique des Balkans avec le soutien de l'OIF qui s'est particulièrement penché, avec le témoignage des hautes personnalités concernées, sur les processus de transition et de post-transition, comme sur les attentes à l'égard de la Francophonie, dans le domaine de la démocratie, des droits et de la paix, en insistant sur l'utilité de la mise en perspective de ces expériences avec les autres composantes de la communauté francophone.

Le passage du système communiste à la démocratie qui a été opéré par les cinq États de la région membres de la Francophonie : l'Albanie, la Bulgarie, l'ex-République Yougoslave de Macédoine, la Moldavie et la Roumanie s'est déroulé dans le contexte de l'implosion du bloc soviétique, suivi de la décomposition de l'URSS, de la dissolution de l'État fédéral yougoslave et des tensions très grandes générées dans la région des Balkans par les guerres en ex-Yougoslavie. De manière générale, la post-transition dans la région des Balkans est aujourd'hui marquée par trois ordres de défis.

- Le premier tient à la difficile question des nationalités, nombre d'États de la région incluant en leur sein des minorités nationales plus ou moins tentées par un rattachement à un autre État ou travaillées par des volontés indépendantistes.
- Le second tient à l'affermissement de la démocratie et à l'incorporation de pratiques démocratiques dans le cadre de systèmes politiques qui se sont dotées d'institutions régies certes par la règle de droit mais dont la culture démocratique tarde à suivre.
- Enfin, subsistent et se développent, le plus souvent dans un contexte de difficultés économiques et de pauvreté, des phénomènes de corruption et de manque de transparence du point de vue de la gouvernance.

1. LA QUESTION DES MINORITÉS

Pour les États balkaniques, la disparition de l'URSS et les tensions qui ont accompagné la mise en place d'un nouvel ordre régional, auront donné naissance à un environnement fragile et plein de dangers. L'éclatement de l'ex-Yougoslavie a été à la source d'une déstabilisation profonde dont les effets continuent de se faire sentir de façon différenciée. La fin de la guerre froide n'a pas, comme beaucoup l'escomptaient, entraîné la paix ou la sécurité. Au contraire, la fin du communisme a précipité la crise du modèle « fédéral » ou « multinational » de l'État et entraîné une série de guerres. La résurgence des nationalismes et les radicalisations guerrières qui ont ouvert la voie aux politiques d'homogénéisation du peuplement et autres « nettoyages ethniques » ont constitué de véritables tragédies dans cette région du monde. Il reste

toutefois, que tous les pays n'auront pas subi ni vécu de la même manière les effets de la brutale déstabilisation régionale des années 1990. En particulier, les conséquences de la désintégration de l'ex-Yougoslavie auront eu des effets différenciés.

Ainsi, pour la **Bulgarie** et la **Roumanie**, pays limitrophes et proches de la Serbie, les contrecoups des guerres yougoslaves ont été surtout économiques. Ces deux pays ont durement ressenti les effets de l'embargo imposé par la communauté internationale à la Serbie-Monténégro de l'époque. Toutefois, les vrais défis de la démocratisation politique sont relatifs à l'intégration des minorités. L'apaisement inter-communautaire est réel, dans ces deux pays où la participation des minorités hongroise et turque à la vie nationale tant au niveau gouvernemental que parlementaire a progressé. En Roumanie, le Parlement roumain comptait neuf représentants des minorités ethniques en 1990 il en comptait dix-huit en 2004. En Bulgarie, le parti de la communauté turque est régulièrement de toutes les coalitions gouvernementales.

En revanche, l'**Albanie** et l'**Ex-République Yougoslave de Macédoine** ont été directement confrontées à la question épineuse des minorités. Pays homogène du point de vue de sa composition nationale, l'Albanie est concernée de façon originale, et presque à l'inverse des situations habituelles par la question des minorités. C'est de la situation des populations albanaises dans les territoires limitrophes que naît la préoccupation de l'Albanie, et tout particulièrement de l'évolution au Kosovo. Le statut de ce territoire, jadis intégré à la Fédération yougoslave, peuplé à 90 % d'albanophones, n'est pas encore déterminé. Les négociations sous auspices européennes devraient déterminer le sort juridique de ce territoire. Les partis politiques kosovars sont déterminés à se séparer de la Serbie dont la nouvelle constitution, votée par référendum le 29 octobre 2006, déclare la souveraineté de Belgrade sur la province et revendique l'indépendance du Kosovo où subsiste une minorité serbe de près de 10 % de la population totale. Quant à l'Ex-République Yougoslave de Macédoine, État nouveau, issu de l'éclatement de la Yougoslavie, qui a proclamé son indépendance à la suite du référendum sur l'indépendance organisé le 7 septembre 1991, il se présente comme une configuration complexe du fait de sa composition ethnique. L'Ex-République Yougoslave de Macédoine comprend, en effet, une majorité de Macédoniens slaves, une forte composante albanaise (entre 25 % et 35 % de la population), et de petites minorités turque, serbe, roumaine, valaque... La prépondérance politique des Macédoniens slaves et leur volonté de se constituer en État-nation a fait l'objet de contestations de la part de minorités soutenues par les États voisins. La volonté des Albanais d'être mieux représentés, de devenir un "peuple constitutif" de la République au même titre que les Macédoniens slaves et de renforcer le statut de leur langue pouvaient se croiser avec des risques objectifs d'intervention de la part des États limitrophes. L'Ex-République Yougoslave de Macédoine a bénéficié dans ce contexte du déploiement préventif de l'ONU, exemple significatif de ce type d'intervention comme moyen de prévention des conflits. Par la suite, une révision de la Constitution de 1991, suite aux Accords d'Ohrid de 2001, a introduit le principe de la double majorité – citoyenne à l'échelle du pays et nationale pour les communautés – qui permet aux Albanais de bloquer tout projet de loi ou toute mesure susceptibles à leurs yeux de porter atteinte à leurs intérêts. De plus, une entente est survenue qui renforce la présence albanaise dans la police, la gestion mixte des administrations locales et la promotion de la langue albanaise. Cette issue consensuelle à des tensions récurrentes est certes exemplaire d'une négociation réussie entre communautés. Les risques de tensions demeurent cependant réels.

Pays parmi les plus pauvres d'Europe, avec l'Albanie, la **Moldavie** présente une fragilité structurelle persistante qui empêche de consolider tout à fait le consensus global, national et constitutionnel qu'elle est parvenue à dégager. Après son indépendance deux problèmes majeurs se sont posés à ce pays.

Le premier était celui de la **Gagaouzie**, région largement peuplée par une minorité d'origine turque christianisée. Ce territoire a bénéficié en décembre 1994 d'un statut d'autonomie qui a contribué à apaiser les tensions conflictuelles du début des années 90. Malgré des difficultés de cohabitation dans le respect des spécificités encore à surmonter et les modalités d'application de la loi sur le statut d'autonomie discutées et contestées par intermittence par différents acteurs politiques gagaouzes, pour de nombreux obser-

vateurs de la transition post-soviétique, le cas de la Gagaouzie constitue un modèle pour le traitement des conflits interethniques en Europe. Le choix de certains représentants de la classe politique gagaouze de rallier les partis politiques moldaves démontre que la reconnaissance d'un statut différencié à un territoire n'est pas incompatible avec son intégration politique au niveau national.

Dans la région de la **Transnistrie**, territoire de 450 Km de long et de 45 Km de large, séparé de la Russie de 600 Km, situé entre les rives du Dniestr et l'Ukraine, la volonté indépendantiste est bien avérée. En 1992, à l'issue d'une guerre éclair, le territoire s'était proclamé « République moldave du Dniestr » (RMD). Cette auto-proclamation ne changeait formellement en rien son statut de territoire moldave, car l'indépendance de facto du pays n'avait été reconnue par personne. Le refus des autorités de la république auto-proclamée de transcrire le moldave en caractères latins et leur attachement à la langue russe a provoqué une crise en 2004. Le gouvernement de Tiraspol avait alors décidé la fermeture des écoles dispensant l'enseignement en alphabet latin. En outre, lors des élections législatives de 2005, Tiraspol a refusé d'ouvrir des bureaux de vote en Transnistrie. Les électeurs moldaves concernés pouvaient toutefois bénéficier du transport transfrontalier gratuit mis en place pour la circonstance par Chisinau. Sur le plan politique, la tension demeure très vive. Les autorités moldaves sont en faveur d'une solution à l'instar du modèle gagaouze qui maintiendrait l'unité du pays et garantirait une autonomie importante au territoire. Tout récemment, la crise est entrée dans une phase nouvelle et de francs sentiments pour une intégration du territoire à la Russie se sont exprimés. Le référendum du mois de septembre 2006 qui a connu un taux de participation de 78 % a vu triompher, avec 97 % de oui, le vote en faveur du rattachement à la Russie. Considérant que la situation en Transnistrie ne permet pas la libre expression de la volonté populaire, l'Union Européenne n'a pas reconnu le référendum. La Moldavie, de son côté, en a refusé le principe et les résultats. La Russie, quant à elle, a accueilli ces résultats avec modération appelant les deux parties à négocier. Moscou reste quoi qu'il en soit le véritable allié économique de la Transnistrie et ne cesse de lui fournir une aide importante. La Russie n'a pas hésité encore récemment à sauver des entreprises locales en grande difficulté et vient, plus généralement, au secours d'une économie transnistrienne défaillante dans une situation dominée par les trafics de toutes sortes le long des frontières poreuses avec l'Ukraine. Le mécanisme de négociation, mis en place pour rechercher une solution politique globale et qui comprenait initialement l'OSCE, la Russie, l'Ukraine, la Moldavie et la Transnistrie (formule « 3+2 »), s'est élargi depuis octobre 2005 à « 5+2 » associant au processus avec le statut d'observateurs les États-Unis et l'Union européenne.

D'une façon générale, la transition des pays d'Europe centrale et orientale reste grevée par la non résolution de la question des minorités nationales. La coexistence difficile des minorités dans le cadre de l'État démocratique n'est pas sans effets sur le fonctionnement de la démocratie elle-même. Il semble que seul un véritablement aménagement des différences dans le cadre d'une autonomie réelle mais aussi au prix d'un renforcement de l'adhésion à l'État de droit soit à même d'aider à l'intégration harmonieuse des minorités. La solution apportée au problème des minorités doit répondre à des conditions multiples qui associent l'instauration de la démocratie comme système de représentation et de régulation, la stabilité économique comme condition sine qua non de la modération et du dialogue, ainsi que le respect des droits des minorités. Afin de répondre aux aspirations identitaires des minorités, des systèmes de représentation par quotas sont souvent envisagés dans le cadre de politiques dites « consociatives », de même que des formules institutionnelles diversifiées.

Toutefois, les aménagements institutionnels quels qu'ils soient sont facteurs de la nature des relations qui existent entre majorités et minorités. Ces relations sont diverses. Elles se caractérisent par la variété des postures, aussi bien pour ce qui relève des revendications des minorités que pour les réponses que peuvent apporter les majorités. Ainsi, en Transnistrie, où le conflit ne relève pas d'antagonismes ethniques et religieux, c'est une indépendance qui est certainement visée, mais ce sont des solutions de large autonomie qui seront recherchées. En Ex-République Yougoslave de Macédoine, les Albanais ont fait le choix dans le cadre de l'État macédonien d'être « nation constituante » avec leur langue reconnue. Les Hongrois de Slovaquie aspirent à l'autonomie culturelle alors qu'en Estonie, les Russes doivent pour s'intégrer demander d'accéder à la citoyenneté qui ne procède pas pour eux d'un droit automatique. De manière plus générale, les communautés majoritaires des États où se trouvent de fortes minorités se méfient des tendances

particularistes que ces dernières manifestent et les traitent avec beaucoup de circonspection voire de méfiance ou d'hostilité. Elles arguent, face aux revendications culturelles et institutionnelles des minorités, du danger d'un affaiblissement de l'État ou alors craignent la naissance de pouvoirs politiques parallèles. La grande peur reste celle d'un accroissement de l'influence ou du contrôle que pourraient exercer des pays limitrophes qui utiliseraient les minorités nationales de leurs voisins comme un levier pour leurs intérêts propres.

Il apparaît toutefois que dans la complexité actuelle des problèmes posés par les minorités, leur statut et leurs droits, l'approche en vue d'une meilleure intégration passe encore par le renforcement du système démocratique. Si la prise en compte des revendications des minorités doit être visible et mieux articulée afin de ne pas alimenter des politiques de non-dit et de ressentiment, une plus grande participation des partis politiques représentatifs des aspirations minoritaires au système démocratique peut être de nature à assurer une solution négociée et acceptée de ces revendications, sans ignorer le facteur relatif à l'implication de puissances étrangères dans le jeu des minorités.

A cet égard, les raisons qui ont jadis poussé à de subtils jeux d'équilibre et à la création d'axes régionaux antagonistes peuvent être surmontées par des politiques de rapprochement et de coopération dans le cadre de la recherche d'un avenir commun. De ce point de vue, la Francophonie a de plus en plus un rôle à jouer dans la coopération régionale. Comme le souligne le Document final du Colloque « De nouveaux espaces de coopération politique internationale pour la Francophonie en Europe », tenu en septembre 2006 à Sofia, les échanges et les rapports qu'entretiennent entre eux les États membres d'une même région de l'espace francophone devraient être encore plus « encouragés, valorisés et dynamisés par une concertation francophone ».

2. PRATIQUES ET CULTURE DÉMOCRATIQUES

Dans tous les pays d'Europe centrale et orientale, le passage à l'État de droit et à la démocratie pluraliste s'est accompagné d'un long processus de réformes institutionnelles et constitutionnelles. Les mutations opérées ont emprunté à la culture démocratique européenne ses traits institutionnels distinctifs. Le modèle de l'État démocratique européen, dont l'attraction est d'autant plus forte que la perspective de rejoindre l'Union européenne se précise, joue un rôle de premier plan. Un passé souvent démocratique, d'avant la période communiste, partagé avec les pays de l'Europe de l'Ouest, a permis plus aisément qu'ailleurs aux pays d'Europe centrale et orientale de renouer les fils d'une adhésion culturelle et politique avec leur environnement. Les liens et les voies de coopération établis par certains d'entre eux (Bulgarie, Roumanie) dans la perspective d'une adhésion prochaine à l'Union européenne a été un facteur d'accélération du processus de transition vers l'État de droit.

Toutefois, la création d'institutions démocratiques n'entraîne pas du même coup celle de la culture démocratique supposée les accompagner. La distance qui sépare des institutions démocratiques d'une pratique qui l'est moins tient à de multiples raisons. D'abord, l'appropriation des pratiques de la démocratie et des procédures de fonctionnement des institutions ne découle pas de la seule existence d'un système démocratique et d'institutions de droit. Le rythme d'intériorisation de la culture démocratique ne suit pas automatiquement celui de l'établissement des structures du même ordre. Ce hiatus se reflète dans les difficultés que traversent les systèmes des partis dans leur fonction d'expression au plus juste des demandes sociales et politiques, autant que dans le fonctionnement interne des partis qui ont du mal à s'affranchir d'une culture de pouvoir où le rôle et personnalité des dirigeants pèse sur la vie des formations partisans et sur leurs stratégies.

Les systèmes de partis surgis dans la foulée de la transition ont connu une évolution significative. Les premières élections ont vu la naissance dans les pays d'Europe centrale et orientale d'un foisonnement de formations politiques. Cette multiplicité hétéroclite de partis dans un espace politique libéré de la dictature du parti unique a marqué les démocraties nouvelles. Les libertés politiques retrouvées ont permis la consti-

tution de formations politiques et, à l'instar de la Russie, à la disparition du communisme, un nombre important de partis a vu le jour dans les États d'Europe centrale et orientale. Toutefois, le système multipartisan pléthorique cachait mal dès le départ, la bipolarité dominante qui s'était installée entre les « ex-communistes » et les « anti-communistes ». Ce clivage exprimait à sa manière d'une part la crainte de certains de voir un certain nombre de prestations sociales abandonnées et la naissance d'un libéralisme sans freins, et d'autre part la volonté des anciens opposants d'opérer au plus vite une sortie du communisme. Même si l'évolution subséquente a donné à voir une atténuation de ce clivage, les partis politiques en Europe centrale et orientale restent relativement nombreux, rendant difficile, dans le cadre d'un multipartisme minoritaire, le dégagement de majorités cohérentes.

Les partis politiques restent, de plus, fortement marqués par la personnalité de leurs dirigeants et génèrent des stratégies coalitionnaires, peu propices aux phases d'alternance et de succession au pouvoir. L'approfondissement d'une transition démocratique, désormais largement avancée, suppose ainsi le façonnement d'une culture démocratique plus empreinte d'un engagement programmatique.

Enfin, un autre phénomène réside aujourd'hui dans la poussée nationaliste et populiste, s'appuyant sur les difficultés d'intégration économique et sociale des minorités, une alternance démocratique sans conséquences sociales immédiates, qui peuvent être accompagnées de suspicions de corruption qui discréditent le pouvoir politique. Dans les faits, toutefois, la représentation électorale de ces partis reste mesurée dans l'ensemble : en Roumanie, le mouvement ultranationaliste « Romania Mare » n'a obtenu que 12,92 % des suffrages aux dernières législatives, tandis qu'en Bulgarie son homologue, « Ataka » ne rassemblait que 8,93 % des suffrages.

3. INDÉPENDANCE DE LA JUSTICE ET LUTTE CONTRE LA CORRUPTION

La post transition démocratique ne peut être confortée que par le renforcement des éléments constitutifs de l'État de droit. Dans cet ordre d'idées, toute transition démocratique doit œuvrer en vue d'institutions fondées sur la séparation et l'équilibre des pouvoirs. Des efforts ont été entrepris dans nombre de domaines qui attestent d'une prise de conscience de l'urgence des problèmes posés. Ainsi, des mesures visant à « dépolitiser » des fonctions judiciaires (comme en Ex-République Yougoslave de Macédoine, en 2006), à régler les procédures de nomination des magistrats, à la réforme des hautes instances de justice (du type « Conseil Supérieur de la Magistrature ») se présentent comme des étapes sur la voie de l'indépendance de la magistrature. Ces réformes sont d'autant plus nécessaires que les jeunes démocraties européennes se doivent de combattre le crime organisé, les trafics en tous genres et une corruption endémique. Dans ce cadre, des réformes importantes touchant à la réforme des lois relatives à la détention (Albanie), ou à la réforme du code pénal et de la procédure pénale (Bulgarie) apparaissent comme le complément obligé au plan des garanties juridiques individuelles du combat pour la consolidation de la démocratie.

IV. L'ACCOMPAGNEMENT FRANCOPHONE DES PROCESSUS DE RÈGLEMENT DES CRISES ET DES TRANSITIONS

A. LA DÉMARCHE ET LES INSTRUMENTS

Durant la période couverte par le présent Rapport, la Francophonie a continué de s'impliquer résolument dans la prévention, le règlement et la gestion des crises au sein de son espace. Elle l'a fait, d'abord, en assurant un suivi circonstancié des actions politiques précédemment entreprises, afin d'accompagner les

situations de transition en cours, au Burundi, en Côte d'Ivoire, aux Comores, en RDC et en RCA, mais aussi comme déjà évoqué, en mettant en œuvre, au Togo et en Mauritanie, conformément aux prescriptions du chapitre 5 de la Déclaration de Bamako, une stratégie de soutien multiforme et continu aux processus de retour à la légalité constitutionnelle et d'approfondissement de la démocratie, engagés en 2005.

Cet accompagnement, fondé aussi sur les dispositions de la Charte d'Antananarivo qui a conforté les fonctions politiques du Secrétaire général, en liaison avec les Instances, et dont l'importance avait été soulignée en tant qu'objectif majeur de la Mission B, par la Déclaration de Ouagadougou (2004) et le Cadre stratégique décennal, au nom des impératifs de la consolidation de la paix et de la sécurité, dans le respect des réalités spécifiques de chaque situation, puis réaffirmée par le Symposium de Bamako + 5 et par la Conférence de St Boniface, s'est déployé selon des balises dûment tracées.

À cet égard, il s'est essentiellement agi d'identifier, sur la base du diagnostic le plus fiable possible, dans le cadre d'un dialogue soutenu avec les acteurs nationaux et les partenaires internationaux, à travers les missions d'information, de contacts, d'évaluation, mandatées par le Secrétaire général, ainsi que par l'intermédiaire de son Représentant permanent en Côte d'Ivoire et de ses Envoyés spéciaux, les secteurs d'intervention utiles, afférents au périmètre des engagements de Bamako, rejoignant les compétences et les ressources mobilisables comme les démarches spécifiques développées par la Francophonie dans de tels contextes.

Ces derniers, faut-il le rappeler, se caractérisent souvent par une remise en cause des institutions ainsi que des textes fondamentaux, l'amoindrissement des capacités administratives et des infrastructures, une faible mobilisation des ressources humaines, une économie déficitaire et des problèmes sécuritaires, requérant une forte créativité pour relever, dans les délais resserrés, ces multiples défis.

Aussi, et durant ces deux années, l'Organisation, dont les Instances ont été régulièrement saisies de l'évolution des situations et des activités menées, dans le cadre notamment des points consacrés lors des sessions du Conseil Permanent de la Francophonie à l'état des pratiques de la démocratie, des droits et des libertés dans l'espace francophone, s'est attachée, en s'appuyant sur les réseaux institutionnels et de compétences, comme sur l'expérience de nombreuses personnalités engagées, à éprouver ses instruments et ses outils.

Elle s'est également efforcée de capitaliser les enseignements, déjà consignés dans le premier rapport de l'Observatoire, de même que les acquis, au service de la singularité de chacune des trajectoires, ce dont a rendu compte, en détails, le rapport d'activités 2004-2006, produit par le Secrétaire général, mais dont le présent rapport se propose de systématiser l'économie, en complément des développements de la deuxième partie.

Il convient de noter que ce savoir-faire, expérimenté au cours des périodes de règlement des crises et de transition, sur la base d'un corpus consensuel reposant sur des traditions juridiques largement partagées et privilégiant le dialogue, l'échange d'expérience et de pratiques utiles, dans le respect des dynamiques endogènes, a continué, dans une deuxième phase, correspondant, pour certains pays, à l'amorce de situations formelles de consolidation de la paix, comme au Burundi, aux Comores ou en RCA, d'être mis à la disposition des protagonistes et Institutions concernés, se présentant comme un levier possible d'un soutien collectif significatif de la communauté internationale, dans la durée, notamment au sein de la Commission de consolidation de la paix des Nations Unies.

B. LES ACTIONS MENÉES

Ne seront retenues ici à titre d'exemple que certaines des actions ayant concouru, pour la plupart, à la tenue de consultations aux résultats acceptés par tous, considérées comme l'étape de parachèvement de

ces processus de transition, les missions d'observation ayant, pour leur part, déjà fait l'objet, d'une étude approfondie (VOIR LISTE DES MISSIONS D'OBSERVATION). Seront de même évoquées les actions de suivi, ainsi que les prolégomènes d'une contribution aux Opérations de Maintien de la Paix (OMP).

1. FRANCOPHONIE ET PROCESSUS DE TRANSITION ET DE CONSOLIDATION DE LA PAIX

a) Soutien aux dialogues et fora nationaux

Cette option fondamentale pour la Francophonie, sollicitant l'attention permanente des Représentations ad hoc, en vue de la poursuite du consensus, a trouvé une expression particulière, à l'instar des actions menées aux Comores et en RCA, en Haïti où, en prévision de la tenue d'un dialogue national, tel qu'initialement prévu dans le Cadre de Coopération Intérimaire, l'OIF a organisé à Port-au-Prince, en mars 2005, sous la présidence de son Secrétaire général et du Premier Ministre de la Transition, S.E. Monsieur Gérard LATORTUE, une table ronde sur les transitions démocratiques dans l'espace francophone.

Les débats suscités par les témoignages d'anciens présidents de Conférences nationales et de dialogues nationaux de pays francophones ayant connu des dynamiques significatives dans ce domaine (Bénin, Madagascar, Mali, Niger, RCA), ont associé les membres du Comité de Pilotage, dont certains ont été également invités à participer aux Rencontres de Cotonou, en septembre 2005, comme au Symposium de Bamako + 5, ainsi que des représentants des partis politiques et de la société civile haïtiens. De même, la Francophonie a suivi attentivement les Journées de concertation en Mauritanie, comme le dialogue inter togolais, conclu en août 2006 sous l'égide du Président du Faso, S.E. Monsieur Blaise COMPAORE.

b) Assistance en matière d'élaboration et de vulgarisation des textes fondamentaux

Dans la perspective des élections générales en République Démocratique du Congo, l'OIF, qui avait précédemment soutenu la traduction en langues nationales de l'Accord global et inclusif et de la Constitution de la Transition, a apporté un appui significatif à l'élaboration de la Constitution et de la loi électorale, en mettant tout au long de l'année 2005 jusqu'à l'adoption et à la promulgation de la loi électorale du 9 mars 2006, une expertise de haut niveau à la disposition des structures compétentes : Comité mixte composé d'experts internationaux, de représentants de l'Assemblée nationale et du Sénat et de représentants de la CEI, chargé de la rédaction de l'avant-projet de loi ; Commission interministérielle chargée de la préparation du projet de loi ; et Parlement.

Dans le même sens, la Francophonie a contribué en 2006, à la demande des Autorités mauritaniennes, à la réalisation de trois études, sur le financement des partis politiques, l'accès des femmes aux mandats et fonctions électifs et l'utilisation du bulletin unique.

Aux Comores, le concours de la Francophonie a été sensible pour ce qui concerne la rédaction des textes organisant la Cour constitutionnelle, eu égard son rôle en matière de contentieux électoral mais aussi de respect de la répartition des compétences entre l'Union et les Iles. La Cour a également bénéficié d'une assistance technique, en la personne d'un Conseiller en service extraordinaire, qui lui a permis d'aménager ses structures, d'engager son fonctionnement et de poser ses premiers actes.

c) Renforcement des capacités des acteurs et des Institutions de la transition

En Haïti, les compétences de plusieurs experts francophones ont été mises à la disposition du Conseil électoral provisoire (CEP), en vue de lui apporter un appui dans l'accomplissement de son mandat, notamment en ce qui a trait à la révision des textes électoraux, la planification et l'organisation du calendrier et des opérations électorales, la mise en place d'une autorité de régulation des médias, la sensibilisation des partis et des électeurs et la formation des juges électoraux. L'expert principal de la Francophonie auprès

du CEP, d'août 2004 à mai 2006, a joué un rôle déterminant, salué par les Haïtiens et la Communauté internationale, dans la conception et le déploiement des différentes étapes du processus électoral.

Affinant la méthodologie déjà suivie dans plusieurs pays, comme au Congo Brazzaville, au Cameroun, en RCA, l'OIF a procédé, en accord avec les membres concernés, à l'organisation de séminaires d'échanges et de perfectionnement, à l'attention des différentes structures impliquées dans l'organisation, la gestion et la régulation des élections, avec le souci d'une appropriation collective de la compréhension des textes et des tâches respectives induites, afin de contribuer, compte tenu de la complexité des dispositifs, à la prévention de tout conflit éventuel de compétences, mais aussi à la circulation de pratiques utiles développées par des pays connaissant des environnements similaires et exposées par des experts et des responsables d'Institutions.

Ainsi en a-t-il été en Mauritanie, à l'occasion du séminaire organisé, en janvier 2006, à l'intention des membres du Conseil constitutionnel, puis de l'atelier de mai 2006, réunissant le Ministère de l'Intérieur, les membres de ce même Conseil, ceux de la Commission électorale nationale indépendante (CENI), préalablement invités par leurs structures homologues à suivre les élections présidentielles au Bénin, en mars 2006.

En matière de contentieux électoral, la Cour Constitutionnelle de Transition de la Centrafrique, comme la CEMI, ont bénéficié en 2005 d'une expertise qualifiée et de proximité, comme l'ont également accueillie la Cour Constitutionnelle des Comores, en 2006, puis la Cour Suprême de Justice de RDC, en 2005 et 2006. Dans ce dernier contexte, l'OIF a élaboré, à la demande des partenaires internationaux et les institutions concernées et en liaison avec ces dernières, un programme de formation et d'assistance juridique en faveur des juridictions congolaises (Cour suprême de Justice, chargée du règlement du contentieux des élections présidentielles et législatives, Cours d'appel, chargées du contentieux des élections provinciales, tribunaux de grande instance (TGI), chargés du contentieux des élections urbaines, et tribunaux de paix, chargés du contentieux des élections locales), appelées à exercer pour la première fois de telles compétences. L'action de l'OIF dans ce domaine s'est déroulée dans le cadre d'une étroite collaboration avec le Programme des Nations unies pour le développement (Pnud).

L'OIF a également contribué au renforcement des capacités matérielles des Cours constitutionnelles du Burundi, de la Centrafrique, et des Comores, devenues permanentes, notamment par des dotations en matériel informatique et de bureau. Par ailleurs, en Centrafrique et en République Démocratique du Congo, plusieurs membres et responsables d'Institutions de la transition, (la HAM, l'Observatoire des Droits de l'Homme, la Commission Electorale, la Cour Suprême de justice ou Cour constitutionnelle) ont bénéficié au cours de ces dernières années du concours de la Francophonie pour prendre part aux différentes réunions organisées dans le cadre des réseaux correspondant à leur champ de compétences, ainsi qu'aux rencontres internationales et voyages d'échanges.

d) Actions en faveur des femmes

À l'occasion des élections générales de 2005 en République Centrafricaine, l'OIF a apporté son soutien à l'Association des femmes candidates, en vue de lui permettre de mener des actions de sensibilisation et de mobilisation auprès des femmes pour leur pleine participation au processus électoral.

En République Démocratique du Congo, l'OIF a apporté un concours significatif à l'organisation par le Réseau Resowetu, en mai 2006, d'un séminaire de sensibilisation sur le thème « Genre et élections : capitalisation de l'article 14 de la Constitution de la III^{ème} République », destiné à mobiliser les femmes en vue de leur pleine participation aux échéances électorales, en particulier communales et locales, en tant que candidates.

Elle s'est également engagée, en liaison avec le Réseau des femmes parlementaires, dans une étude comparative des mesures propres à favoriser une représentation significative des femmes au sein des Assemblées, en mettant ces données à la disposition de pays en cours de révision de leurs textes électoraux, comme en Mauritanie.

e) Renforcement des capacités des médias

Compte tenu de leur rôle déterminant dans la pacification et la réconciliation nationale, la Francophonie a œuvré en faveur du renforcement des capacités des médias, notamment en Côte d'Ivoire, en République Démocratique du Congo, en Haïti et en Mauritanie. Ce concours a concerné à la fois le développement des capacités des journalistes et des organes de presse, comme en Haïti où deux missions d'identification des besoins et des stratégies ont été dépêchées en 2005, ayant concouru à l'élaboration d'une charte des médias et des journalistes en période électorale, dont la mise en œuvre a été également accompagnée par la mise à disposition d'un expert auprès des médias haïtiens.

De même, l'OIF a soutenu l'organisation de séminaires à Bujumbura, sur le thème du journalisme de réconciliation et de paix dans les Grands Lacs (juin 2005), comme à Abidjan, en 2006, tout en poursuivant son soutien à la Radio Ndéké Luka, en RCA, sous l'égide de la Fondation Hirondelle. En RDC, la Francophonie, en partenariat avec la Communauté Française de Belgique, a conforté, par l'envoi d'experts, les capacités de la HAM dans la période pré et post électorale du 1^{er} tour des élections présidentielles et législatives.

2. FRANCOPHONIE ET MAINTIEN DE LA PAIX : LA CONTRIBUTION FRANCOPHONE AUX OMP

a) Problématique et évolution des Opérations de Maintien de la Paix

Les opérations internationales de paix ont connu depuis la fin de la guerre froide une expansion sans précédent. Non seulement elles se sont multipliées mais elles se sont complexifiées et diversifiées. Se déroulant de plus en plus sur des terrains de conflits internes, leurs mandats ont été progressivement modifiés et enrichis pour devenir véritablement multidimensionnels. Désormais, les objectifs qui leur sont assignés dépassent les strictes finalités d'interposition ou de maintien de la paix stricto sensu.

Ainsi, des tâches **humanitaires**, par exemple, font de plus en plus partie des missions confiées aux opérations de paix, dont la sécurisation des convois pour l'acheminement de l'aide ou encore la protection des missions de secours d'urgence et de leurs « travailleurs humanitaires ». De ce fait, la plupart des Opérations de Maintien de la Paix (OMP) ont ainsi créé en leur sein un poste « d'officier humanitaire » et accordent à l'aspect de protection et d'aide des populations une attention particulière. La dimension humanitaire ne correspond pas uniquement à un besoin de rationalisation et d'adaptation à des situations de détresse. Elle s'inscrit également dans une tendance qui fait de la tâche humanitaire l'un des objectifs essentiels de certaines opérations de paix. Ce fut notamment le cas des conduites par les Nations Unies au Mozambique, dans l'ex-Yougoslavie, en Somalie, au Rwanda et, plus récemment au Liban, avec la mise en place de la « FINUL renforcée », chargée notamment de « faciliter le retour en toute sécurité des personnes déplacées ».

La dimension humanitaire des OMP est loin d'être la seule à figurer dans la panoplie de la diversification des actions internationales en faveur de la paix. Les opérations de paix sont, également, de plus en plus impliquées dans les stratégies visant le renforcement de l'État de droit, de protection des droits de l'Homme et d'instauration ou de rétablissement de la démocratie. Cette implication se traduit notamment par un soutien au renforcement des institutions de l'État, par un appui aux réformes de secteurs entiers de l'activité de l'État, telle la justice, pour garantir une meilleure protection des droits de l'Homme et des libertés

publiques, et enfin par les baies de l'appui aux consultations électorales et plus spécifiquement à la surveillance de leur déroulement. En Haïti, dès 1990, le « Groupe d'observateurs des Nations Unies pour la vérification des élections » (ONUVEH), prolongé par la « Mission des Nations Unies en Haïti » (MINUHA, 1993) devait inaugurer une tradition d'accompagnement des processus électoraux (MINUSTAH 2006). Plus récemment en RDC, la MONUC a apporté sa contribution (juillet/août 2006) au déroulement des élections présidentielles.

De façon plus globale, l'action des OMP se veut à la fois de prévention des conflits, d'accompagnement de leur règlement là où une telle perspective s'entrouvre, et même de consolidation de la paix. Le rôle des OMP est, ainsi, de plus en plus crucial en matière d'aide à la restructuration des forces de police, de l'armée – tel fut le cas à Haïti notamment - ou par sa participation aux opérations de déminage et la formation, à cet effet, d'un personnel spécialisé.

b) La Francophonie et les OMP

L'évolution du nombre et des effectifs des OMP dans les pays francophones, conjuguée avec la faible implication de ces derniers dans ces mêmes opérations, ont mis en relief le rôle que devrait jouer l'Organisation internationale de la Francophonie pour encourager une participation accrue de ses États membres aux OMP. Un débat sur les OMP a ainsi été organisé lors de la Conférence ministérielle d'Antananarivo, le 23 novembre 2005. Si, comme l'a rappelé le Secrétaire général à cette occasion, « la paix est l'affaire de tous », l'effort francophone, lui, devrait plus particulièrement se situer à un triple niveau :

- Celui de la mobilisation et de la solidarité francophones dans les situations de crise ou de conflits ;
- Celui de promouvoir le développement des savoir-faire et de la formation francophones dans le domaine du maintien de la paix ;
- Celui, enfin, de la sensibilisation des États et gouvernements francophones à l'idée que la paix passe aussi par l'utilisation de la langue comme outil de communication et d'intercompréhension qui doit aussi se retrouver sur des terrains d'intervention où le français est en usage ;

La Déclaration de St Boniface sur la prévention des conflits et la sécurité humaine, a décliné, plus précisément, en mai 2006, la nature et les volets de la participation potentielle collective des francophones et de la Francophonie dans ce domaine.

Il est vrai que la participation des pays francophones aux Opérations de paix se pose de manière plus spécifique depuis quelques années. On peut, en effet, relever qu'à partir de 2004, les trois nouvelles OMP qui ont été décidées par les Nations Unies ont pour théâtre d'intervention des États francophones : l'ONUCI en Côte d'Ivoire, la MINUSTAH en Haïti, l'ONUB au Burundi. Quant à la MONUC, établie en République Démocratique du Congo, elle a connu un accroissement de ses effectifs désormais portés à 20.812 personnes, toutes catégories confondues, soit près du quart des personnels, civil et militaire, affectés à l'ensemble des OMP en cours. En somme, près de quarante mille femmes et hommes, si on ajoute les nouveaux effectifs prévus pour la « FINUL renforcée », au Liban, seront présents sur les différents théâtres d'opération francophones, soit plus de la moitié du total des effectifs affectés aux Opérations de maintien de la paix.

Or, seuls huit mille casques bleus, soit moins de 10 % des effectifs totaux, sont originaires de pays francophones en tenant compte du fait que le nombre des pays francophones contributeurs est, quant à lui, en hausse. Les États francophones représentent désormais plus de 35 % des pays contributeurs aux OMP. À ce tableau, il faut ajouter les 3000 soldats français qui opèrent en Côte d'Ivoire dans le cadre du « dispositif Licorne » qui constitue, en réalité, la force de réaction rapide de l'ONUCI, en plus des contingents francophones présents dans les opérations de paix de l'Union africaine : au Darfour 2000 militaires, dont

1 800 soldats rwandais ; en Centrafrique : 380 militaires, agissant dans le cadre de la CEMAC ; de en Afghanistan : 1 000 militaires sous bannière de l'OTAN, ; au Kosovo : 3 100 militaires, et en Bosnie : 574 militaires et 40 policiers présents au sein des forces dépêchées par l'Union européenne.

Dès 2004, l'ONU avait pris attache avec l'OIF sollicitant son concours pour la mobilisation de contingents francophones, dans la perspective de la mise en place des OMP précitées. Le Secrétaire général de la Francophonie avait répondu à cet appel du Secrétaire général de l'ONU en sollicitant les Chefs d'État de gouvernement de la Francophonie et en les encourageant à fournir des contingents, notamment de la police civile en vue d'aider au rétablissement de la paix dans les pays francophones concernés.

Au-delà de son apport en forces de maintien de la paix, la participation des États francophones aux OMP revêt une dimension culturelle et symbolique toute particulière. Dans le contexte d'intervention en pays francophones, la nécessité de disposer d'un personnel francophone est cruciale pour le bon déroulement des OMP. La création de liens de confiance avec la population ainsi que l'établissement de contacts effectifs et opératoires avec les forces de la police civile passent, en vue du renforcement et de l'efficacité des opérations de maintien de la paix, par une bonne maîtrise de la langue locale.

À cet égard, il faut souligner, que la politique linguistique des Nations Unies ne favorise pas particulièrement la participation des États francophones. C'est pourquoi la Francophonie a été amenée à travailler avec l'ONU pour corriger cette pratique. Le récent rapport du Comité des 34 sur les opérations de paix (A/60/19, paragraphe 137), publié en mars 2006, invite le Département des opérations de maintien de la paix (DOMP) à « respecter le principe de l'égalité et de l'équilibre dans l'utilisation de ces langues (anglais et français) dans ses activités de formation et de recrutement ». Parmi les propositions émises, (paragraphe 166), le « Comité des 34 » demande au Département des OMP d'organiser « d'urgence » une réunion d'experts afin de passer en revue les publications de l'ONU sur le maintien de la paix et d'établir une liste de celles qu'il est urgent de traduire à l'intention du personnel sur le terrain.

L'adoption par le Conseil de sécurité de la résolution 1631, en octobre 2005, sur le renforcement de la coopération entre l'ONU et les organisations régionales en matière de maintien de la paix devrait inciter à une meilleure prise en compte de la langue comme facteur d'adéquation des moyens d'une opération de paix avec la réalisation de ses objectifs proclamés.

V. ENSEIGNEMENTS ET PERSPECTIVES

EN MATIÈRE DE PRÉVENTION ET D'ALERTE PRÉCOCE

Poursuivre la réflexion sur les causes et les facteurs de conflictualité dans l'espace francophone, notamment en prenant en compte, sous des formes à arrêter, les questions plus particulièrement liées à la sécurité humaine, en cherchant également toujours mieux à affiner, dans le cadre du « périmètre » de Bamako, les indicateurs sous-tendant la fonction d'observation et de veille, ainsi que l'analyse des faits considérés comme déclencheurs des mécanismes de sauvegarde et de réaction. A cet égard, les notions de crise de la démocratie, comme celle de rupture de la démocratie méritent tout particulièrement de retenir l'attention, à la lumière des pratiques récentes tant de l'Organisation que de ses pays membres, principalement ceux ayant connu des crises et des périodes de transition.

Recourir aussi souvent que de besoin à l'opportunité offerte par les textes pertinents, en particulier par le chapitre 5 de la Déclaration de Bamako, ainsi que par la note du CPF portant modalités pratiques de suivi, relative à la possibilité de convocation, par le Secrétaire général, de Comités ad hoc consultatifs restreints. Ces derniers sont susceptibles d'émettre un avis consultatif face aux dangers que pourrait constituer la persistance d'actes ou de comportements contraires aux principes et paramètres définis dans la Déclaration de Bamako, sur les mesures les plus appropriées à mettre en œuvre, à titre préventif (alinéa 1 du chapitre 5), et, face à une crise de la démocratie ou en cas de violations graves des droits de l'Homme, sur les initiatives à proposer aux Instances pour contribuer au règlement de ces situations de crise et sur les mesures spécifiques à proposer par le Secrétaire général (alinéa 2 du chapitre 5).

Avoir recours de même, aussi souvent que nécessaire, à la désignation, par le Secrétaire général, d'Envoyés ou de Représentants spéciaux dans des situations de crises potentielles ou déclarées, conformément à l'alinéa 2 du chapitre 5 de la Déclaration de Bamako, en s'efforçant de favoriser les échanges réguliers entre eux et l'Organisation ;

Approfondir les modalités efficaces et réalistes selon lesquelles la Francophonie pourrait mieux intervenir, en termes de prévention ou de réaction, en cas de violations graves ou massives des droits de l'Homme (alinéas 2 et 3 du chapitre 5), en étroite liaison avec les Organismes internationaux ou régionaux compétents, comme le Haut Commissariat aux Droits de l'Homme des Nations Unies, en s'associant ou en adjoignant les compétences francophones à des procédures d'enquête ou d'observation. La possibilité inscrite dans la Déclaration de Bamako de dépêcher, pour des procès retenant l'attention particulière de la communauté francophone, des observateurs judiciaires, mériterait, à ce titre, d'être expérimentée, en partenariat avec les Réseaux francophones compétents, comme la CIB ;

Examiner l'intérêt de consacrer, en complément des sessions ordinaires du Conseil permanent de la Francophonie, saisi régulièrement de l'état des pratiques de la démocratie, des droits et des libertés dans l'espace francophone, des sessions d'échanges et de concertation de cette Instance sur des thématiques spécifiques ;

Développer, en liaison avec l'Assemblée parlementaire de la Francophonie, la portée préventive des missions d'information et d'observation électorales, reposant notamment sur la qualité du chef et des membres des délégations dépêchées, susceptibles d'être appelés avant, pendant et après le scrutin, à faciliter le dialogue entre les parties ou à susciter des protocoles ou pratiques propices à un vie politique apaisée ;

Continuer à développer, notamment dans le cadre du suivi des réunions de haut niveau, organisées par l'ONU avec les Organisations régionales, la coopération avec les Organisations internationales et régionales par l'échange d'informations, d'expériences et de pratiques utiles afin de rendre complémentaires et plus efficaces les approches et les protocoles en matière de prévention des crises et des conflits, en particulier au niveau de l'alerte précoce, mais aussi en matière de réaction. A cet égard, la désignation dans chacune des Organisations de structures ou de personnes ressource sera de nature à ancrer la réalité de ces échanges ;

Promouvoir la tenue de réunions de concertation régulières entre les Envoyés spéciaux de l'OIF et ceux dépêchés par les autres Organisations, en mettant effectivement en œuvre les Accords prévoyant une évaluation notamment au titre du dialogue politique entre elles.

EN MATIÈRE D'ACCOMPAGNEMENT DES PROCESSUS DE SORTIES DE CRISE ET DE TRANSITION

Valoriser, en particulier par des publications, l'expertise francophone et renforcer ses capacités en matière de facilitation et de médiation notamment par l'identification et la mobilisation des compétences et des acteurs engagés ainsi que par la mise en œuvre de programmes de formation à destination des équipes de soutien, ce, en mutualisant les savoir faire bilatéraux et en mobilisant mieux le réseau des Instituts francophones des droits de l'Homme, de la démocratie et de la paix (RIF-DHDP), en liaison avec l'AUF ;

S'attacher à consolider, à l'occasion de réunions de concertation, comme celle prévue à l'invitation des Autorités Suisses, les pratiques et les enseignements tirés des expériences francophones de médiation afin d'en affiner les approches, d'en parfaire les méthodes et de dégager les lignes directrices de la médiation en Francophonie, susceptible d'apporter sa contribution et sa valeur spécifique à l'occasion notamment de médiations entreprises avec d'autres organisations internationales ou des Etats ;

Continuer de mettre à profit, de façon plus systématique, l'expérience acquise et le savoir-faire développé par l'Organisation internationale de la Francophonie en matière d'accompagnement des processus de sortie de crises et de transition, notamment dans les domaines de l'identification et de la mise en place de mécanismes favorisant le consensus et les pratiques de régulation pacifique des crises et des conflits, tant dans le cours des actions régulières menées par l'OIF, qu'à la demande spécifique des Etats et Gouvernements concernés. Un tableau de bord, structuré autour de paramètres reconnus pertinents, pourrait utilement rendre compte de l'évolution et du déroulement des transitions, facilitant d'autant une veille préventive.

Appuyer dans ce sens la dynamique des dialogues nationaux et les aider à inclure le plus grand nombre d'acteurs possibles en vue de faciliter l'émergence d'un consensus politique et de favoriser la réconciliation nationale la plus large.

Œuvrer à faire préciser de manière toujours plus rigoureuse le diagnostic de la crise, ainsi que les termes du dialogue national, en prévoyant ses procédures de fonctionnement, les modalités d'adoption de ses décisions, en fixant de façon réaliste sa durée et en incluant le recours à des garants nationaux pour assurer l'exécution de ses mesures.

Amplifier les concertations, dans le cadre du Conseil permanent de la Francophonie et de sa Commission politique, de la Conférence ministérielle de la Francophonie, ou encore des Conférences ministérielles thématiques, et participer activement aux débats en cours dans les enceintes internationales et régionales sur la prévention des conflits, le maintien et la consolidation de la paix, ainsi que dans le domaine de la sécurité humaine. Tenir dans ce sens un agenda précis de ces différentes rencontres.

Appuyer le rôle que jouent, dans le développement des concertations francophones et l'accompagnement d'une diplomatie préventive, les Représentations permanentes de la Francophonie et les Groupes des Ambassadeurs francophones auprès des Organisations internationales, en développant les outils propres à l'échange et au traitement de l'information, comme à la réflexion partagées.

EN MATIÈRE DE CONSOLIDATION DE LA PAIX

Poursuivre les efforts en faveur de l'accompagnement des processus électoraux post-transition, ainsi que du fonctionnement des Institutions, de même que conforter l'action citoyenne et de diffusion de la culture politique dans la période post-électorale ;

Appeler les Etats qui ne l'auraient pas encore fait à ratifier et à mettre en œuvre les principaux instruments internationaux et régionaux relatifs à la protection des enfants dans les conflits armés, incluant la Convention relative aux droits de l'enfant et son Protocole facultatif concernant l'implication d'enfants dans les conflits ainsi que la ratification et la mise en œuvre des instruments portant sur les domaines de la sécurité humaine ;

Développer une expertise spéciale au sein de l'OIF sur les questions relatives aux minorités nationales dans le cadre du renforcement de l'adhésion à l'Etat de droit et des principes de tolérance, de reconnaissance mutuelle et de respect des droits.

Encourager l'indépendance de la magistrature et les réformes touchant les hautes instances de justice dans le cadre de la lutte contre la corruption et pour l'édification d'un Etat de droit, respectueux de la séparation des pouvoirs.

Poursuivre le plaidoyer, auprès des instances financières internationales, des principaux partenaires multilatéraux de développement ainsi que dans le cadre des coopérations bilatérales, comme au sein de la Commission de consolidation de la paix des Nations Unies, en faveur des pays en situation de sortie de crises afin de conforter leur processus de réconciliation nationale et leurs efforts visant à assurer la gouvernance démocratique.

EN MATIÈRE DE PARTICIPATION AUX EFFORTS DE MAINTIEN DE LA PAIX ET AUX OMP

Il importe désormais de stimuler davantage la coopération de l'OIF avec les autres Organisations internationales en général, et avec l'ONU en particulier en vue de donner corps au mandat qui a été confié à l'Organisation par la CMF d'Antananarivo et aux recommandations émises en la matière par la Conférence ministérielle de Saint Boniface.

Dans ce sens, il convient d'inciter, comme s'y est déjà attaché le Secrétaire général de la Francophonie, les Etats et gouvernements membres de la Francophonie à s'investir et à s'impliquer davantage dans les opérations de maintien de la paix et, à cet effet, de « développer des programmes, en coopération avec des partenaires bilatéraux et multilatéraux, visant à renforcer la capacité des Etats membres à participer à ces opérations », ce, en multipliant notamment les formations comme celles organisées en 2006 par l'ONU, en collaboration avec l'OIF, à l'intention des fonctionnaires de police du Sénégal et du Cameroun désireux de se présenter aux examens de recrutement organisés par l'ONU.

De même, l'OIF pourrait utilement concourir au renforcement des capacités francophones propres en matière de formation aux OMP en soutenant les efforts des centres de formation au maintien de la paix en Francophonie, tels « l'École de maintien de la paix » du Mali, le « Centre de maintien de l'ordre » d'Awawé, au Cameroun, ou encore le « Centre Pearson pour le maintien de la paix », du Canada ;

La valorisation des compétences du « Réseau francophone des instituts des droits de l'Homme, de la démocratie et de la paix » (RIF) créé par l'OIF dans l'environnement du Sommet de Beyrouth en 2002 et l'exploitation de toutes les ressources qu'il offre en matière de recherche, d'information et de formation afin, notamment, de rendre plus opératoires, encore les approches de l'observation et de la prévention des crises et des conflits, se présentent, en outre, comme des modes d'intervention privilégiés dans ce secteur ;

Enfin, et en participant activement, en qualité d'observateur, aux travaux du Comité spécial sur les Opérations de maintien de la paix des Nations Unies, l'OIF est susceptible d'œuvrer durablement à la promotion de la concertation entre pays francophones au sein de ce Comité.

Organisation	Instruments normatifs du mécanisme de sauvegarde	Caractéristiques du cadre démocratique à préserver	Dispositifs et mécanismes	Événements déclencheurs	Applications	Mesures prises par l'Organisation
					<p>Guatemala (1993) (Le Président élu Jorge Serrano Elias décide, le 25 mai 1993, de suspendre la Constitution, ainsi que l'application de la législation électorale. Il procède, en même temps, à la dissolution du Congrès, de la Cour Suprême, de la Cour constitutionnelle, et interdit l'activité des partis politiques.)</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Demande de rétablissement immédiat des institutions démocratiques. - Mission d'enquête conduite par le Secrétaire Général. - Le Conseil permanent donne injonction au Président de rétablir dans leur plénitude toutes les institutions de la République et invite les États membres à reconsidérer leurs relations ainsi que la coopération qu'ils entretiennent avec le Guatemala.
			<p>Convoqué en session extraordinaire, le 23 avril 1996, le Conseil permanent.</p>	<p>« une menace imminente d'interruption de l'exercice légitime du pouvoir par un gouvernement démocratiquement élu ».</p>	<p>Paraguay (1996) (tentative non aboutie d'un coup d'Etat militaire du Général Lino Oviedo).</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Condamnation de la tentative de coup d'Etat. - Déplacement du SG à Ascension pour manifester le soutien au gouvernement constitutionnel.
<p>Article 9 nouveau de la Charte de l'OEA en vertu du Protocole de Washington (14 décembre 1992).</p>		<ul style="list-style-type: none"> - Le dispositif de sanction de l'OEA (suspension) ne pourra être mis en œuvre qu'après l'échec des initiatives diplomatiques destinées à rétablir l'ordre démocratique. - La décision de suspension est adoptée au cours d'une session extraordinaire de l'Assemblée générale, par le vote affirmatif des deux tiers des États membres. 	<p>Renversement par la force d'un gouvernement démocratiquement constitué.</p>	<p>Aucune.</p>		

Organisation	Instruments normatifs du mécanisme de sauvegarde	Caractéristiques du cadre démocratique à préserver	Dispositifs et mécanismes	Événements déclencheurs	Applications	Mesures prises par l'Organisation
	<p>La « clause démocratique » du Sommet des Amériques de Québec (22 avril 2001).</p> <p>La Charte interaméricaine de la démocratie (11 septembre 2001).</p>	<p>Le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales.</p> <p>L'accès au pouvoir et son exercice assumés à l'Etat de droit.</p> <p>La tenue d'élections périodiques, libres, justes et basées sur le suffrage universel et secret.</p> <p>Un régime pluriel de partis et d'organisations politiques.</p> <p>La séparation et l'indépendance des pouvoirs.</p> <p>La démocratie et le développement sont interdépendants.</p> <p>La promotion des droits économiques et sociaux est consubstantielle à la démocratie.</p>	<p>Convocation du Conseil Permanent par le SG ou à l'initiative d'un Etat membre qui estime que son processus politique, institutionnel et démocratique ou son exercice légitime du pouvoir se trouve en péril.</p>	<p>Toute altération ou interruption inconstitutionnelle de l'ordre démocratique.</p> <p>L'interruption inconstitutionnelle de l'ordre démocratique ou l'altération de l'ordre constitutionnel qui menace sérieusement l'ordre démocratique dans un Etat.</p>	<p>Aucune.</p> <p>Venezuela (2002) (Altération de l'ordre constitutionnel)</p>	<p>Condamnation de la tentative de coup d'Etat commise contre le Président Hugo Chavez.</p> <p>Envoi d'une mission d'enquête dirigée par le SG.</p> <p>Adoption d'une résolution de soutien par l'AG, apportée à l'initiative du gouvernement du Venezuela d'appeler à un dialogue national « en tenant compte des éléments essentiels de la démocratie représentative consacrés aux articles 3 et 4 de la Charte démocratique interaméricaine.</p>
<p>Le Marché commun du cône sud (Mercosur)</p>	<p>Déclaration présidentielle sur l'engagement démocratique dans le Mercosur, dite Déclaration de Potrero de Los Funes (25 juin 1996).</p> <p>La clause démocratique « sur l'engagement démocratique dans le Mercosur » du Protocole d'Ushuaia additionnel au Traité d'Asunción (24 juillet 1998).</p>	<p>La pleine validité des institutions démocratiques est une condition essentielle pour la coopération dans le cadre du Traité d'Asunción et de ses Protocoles.</p> <p>Toute modification de l'ordre démocratique constitue un obstacle inacceptable pour la poursuite du processus d'intégration pour ce qui concerne l'Etat membre concerné.</p>	<p>Les Etats Parties mènent immédiatement, en cas de rupture ou de menace de rupture de l'ordre démocratique dans un Etat membre, des consultations appropriées entre elles.</p> <p>Les Parties conviendront de manière coordonnée, à effectuer des consultations avec l'Etat membre concerné.</p> <p>Si les consultations s'avèrent infructueuses, les Parties examineront l'application des mesures appropriées. Ces mesures iront de la suspension du droit de participation aux instances du Mercosur jusqu'à la suspension des droits et des obligations découlant des normes du Mercosur et des accords conclus entre chacune des Parties et l'Etat où s'est produite la rupture de l'ordre démocratique.</p>	<p>Toute modification de l'ordre démocratique.</p>		

Organisation	Instruments normatifs du mécanisme de sauvegarde	Caractéristiques du cadre démocratique à préserver	Dispositifs et mécanismes	Événements déclencheurs	Applications	Mesures prises par l'Organisation
La Communauté andine	<ul style="list-style-type: none"> - L'Engagement démocratique de la Communauté andine contenu dans la Déclaration du Conseil présidentiel andin sur la démocratie et l'intégration (Santa Fé de Bogotà, 7 août 1998). - Protocole additionnel à l'Accord de Carthagène (10 juin 2000). - Communiqué de Brasilia pris à l'issue du Sommet des présidents de Bolivie, de la Colombie, de l'Équateur, du Venezuela et du Pérou (1^{er} septembre 2000) 	<p>La Communauté andine se définit comme étant un regroupement de pays démocratiques où « le respect intégral de la démocratie constitue une condition essentielle du dialogue et de la coopération politiques qui servent de base au processus d'intégration économique, sociale et culturelle dans le cadre de l'Accord de Carthagène et des autres instruments qui constituent le Système d'intégration andin ».</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Les autres Etats membres de la Communauté mèneront la consultation appropriée entre elles et, si possible, avec l'Etat concerné afin de procéder à un examen de la situation. - Si les consultations établissent une rupture de l'ordre démocratique, le Conseil des Ministres des affaires étrangères est convoqué afin de vérifier si les événements en question constituent une rupture de l'ordre démocratique, auquel cas, des mesures appropriées seront prises afin de favoriser un rétablissement rapide de l'ordre démocratique. - Ces mesures concernent les relations et les engagements liés au procédé d'intégration. 	Rupture de l'ordre démocratique.		
L'Union africaine	La Déclaration de Harare (4 juin 1997)			Changement anticonstitutionnel de gouvernement.	<p>Sierra Leone (coup d'Etat du 25 mai 1997, à l'origine de la Déclaration de Harare.</p> <p>Guinée Bissau (coup d'Etat du 7 juin 1998).</p> <p>Niger (coup d'Etat du 9 avril 1999).</p> <p>Comores (coup d'Etat du 30 avril 1999).</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Condamnation par l'Organe central du Mécanisme de l'OUA pour la prévention, la gestion et le règlement des conflits (créé par la Déclaration du Caire de 1993). - Condamnation par le Conseil des Ministres.

Organisation	Instruments normatifs du mécanisme de sauvegarde	Caractéristiques du cadre démocratique à préserver	Dispositifs et mécanismes	Événements déclencheurs	Applications	Mesures prises par l'Organisation
	<p>Les Décisions d'Alger (10-14 juillet 1999) :</p> <ul style="list-style-type: none"> • La Décision CM/ Déc.483 adoptée le 10 juillet 1999 par le Conseil des Ministres. • La Décision AHG/Dec 142 (XXXV) sur les changements anticonstitutionnels de gouvernement, adoptée par la 35^{ème} session ordinaire de la Conférence des chefs d'Etat adoptée le 14 juillet 1999. 	<ul style="list-style-type: none"> – L'adoption d'une constitution démocratique dont l'élaboration, le contenu et le mode de révision devraient être conformes aux principes généralement convenus de démocratie. – Le respect de la Constitution et des dispositions des lois et autres actes législatifs. – La séparation des pouvoirs et l'indépendance du judiciaire. – La promotion du pluralisme politique et de toute autre forme de démocratie participative, y compris le renforcement du rôle de la société civile et la garantie de l'équilibre entre les hommes et les femmes dans le processus politique. – L'admission du principe de l'alternance et reconnaissance d'un rôle pour l'opposition. 	<p>Présentation d'un rapport par le Secrétaire général sur les progrès réalisés à cet égard aux sessions ordinaires du Conseil des Ministres et à la 36^{ème} Conférence des Chefs d'Etat et de Gouvernement</p>	<p>Accession d'un gouvernement au pouvoir par des moyens inconstitutionnels après le Sommet (1997) de Harare, et avant le Sommet suivant de Lomé (2000).</p>	<p>Côte d'Ivoire (coup d'Etat du 24 décembre 1999)</p>	<ul style="list-style-type: none"> – Condamnation par l'Organe central.
	<ul style="list-style-type: none"> – La Déclaration AHG/Decl.5 (XXXVI) sur « le cadre pour une réaction de l'OUA aux changements anticonstitutionnels de gouvernement », adoptée par la 36^{ème} session ordinaire de la Conférence des chefs d'Etat et de gouvernement, (Lomé, 10 au 12 juillet 2000) – dite Déclaration de Lomé. 		<ul style="list-style-type: none"> – Le Président en exercice de l'OUA et le Secrétaire général doivent, au nom de l'OUA condamner immédiatement et publiquement le changement inconstitutionnel et demander instamment le rétablissement rapide de l'ordre constitutionnel. 	<ul style="list-style-type: none"> – Un coup d'Etat militaire contre un gouvernement issu d'élections démocratiques. – Une intervention de mercenaires pour renverser un gouvernement issu d'élections démocratiques. – Une intervention de groupes dissidents armés et de mouvements rebelles pour renverser un gouvernement issu d'élections démocratiques. – Le refus par un gouvernement en place de remettre le pouvoir au parti vainqueur à l'issue d'élections libres, justes et régulières. 	<p>Madagascar (crise politique consécutive à la contestation des élections présidentielles du 16 décembre 2001).</p>	<ul style="list-style-type: none"> – Missions de médiation et de réconciliation. – Selon l'Organe central, dans sa décision du 21 juin 2002, « les élections tenues à Madagascar (...) n'ont pas débouché sur la mise en place d'un gouvernement constitutionnel et légal » entraînant, l'application de la sanction prévue à cet effet, la suspension de la République malgache aux activités de l'Union africaine jusqu'à la régularisation de la situation par la tenue d'élections démocratiques et le rétablissement de l'ordre constitutionnel. – Réintégration par l'Organe central après la tenue d'élections anticipées (3 février 2003).

Organisation	Instruments normatifs du mécanisme de sauvegarde	Caractéristiques du cadre démocratique à préserver	Dispositifs et mécanismes	Événements déclencheurs	Applications	Mesures prises par l'Organisation
		<ul style="list-style-type: none"> – L'organisation d'élections libres, régulières conformément aux textes en vigueur. 			<p>Côte d'Ivoire (19 septembre 2002 : tentative de renversement par des militaires armés du Président L. Gbagbo).</p>	<ul style="list-style-type: none"> – Condamnation de la tentative de remise en cause de la légalité constitutionnelle par l'Organe central, qui lance un appel à un dialogue entre les protagonistes.
		<ul style="list-style-type: none"> – Le Président en exercice de l'OUA et le Secrétaire général signifient clairement et sans équivoque aux auteurs du changement anticonstitutionnel qu'en aucun cas, leur action illégale ne sera tolérée ni reconnue par l'OUA. À cet égard, le Président en exercice de l'OUA et le Secrétaire général doivent insister sur la cohérence dans l'action aux niveaux bilatéral, sous-régional et international. – À la demande du Président en exercice de l'OUA, du Secrétaire général ou d'un Etat membre, l'Organe central du Mécanisme de l'OUA se réunit d'urgence pour confirmer ou infirmer cette constatation. 			<p>République Centrafricaine (Coup d'Etat du 15 mars 2003).</p> <p>Sao Tome et Principe (Coup d'Etat du 16 juillet 2003).</p>	<ul style="list-style-type: none"> – Condamnation par l'Organe central qui recommande la suspension de la participation de la RCA aux activités des organes de l'UA, jusqu'à la restauration de l'ordre constitutionnel. – Condamnation par l'Organe central. – Réunion de concertation de l'UA avec la CEEAC, la CPLP qui a décidé de l'envoi d'un groupe de médiation de 8 Etats aux fins d'obtenir par la négociation, le rétablissement de l'ordre constitutionnel.
					<p>Guinée Bissau (Coup d'Etat du 14 septembre 2003).</p>	<ul style="list-style-type: none"> – Condamnation par l'Organe central. – Envoi de plusieurs missions d'évaluation et de prise de contacts avec les militaires. – Appui aux efforts de CEDEAO.

Organisation	Instruments normatifs du mécanisme de sauvegarde	Caractéristiques du cadre démocratique à préserver	Dispositifs et mécanismes	Événements déclencheurs	Applications	Mesures prises par l'Organisation
	<ul style="list-style-type: none"> - La garantie de la liberté d'expression et de la liberté de presse, y compris la garantie de l'accès de tous les acteurs politiques aux médias. - La reconnaissance constitutionnelle des droits fondamentaux et des libertés, conformément à la Déclaration universelle des droits de l'homme de 1948 et à la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples de 1981. - La garantie et promotion des droits de l'homme. 	<ul style="list-style-type: none"> - La confirmation entraîne une période de transition, ne devant pas excéder six mois, pour que les auteurs du changement constitutionnel concerné, parviennent à restaurer l'ordre constitutionnel. Pendant cette période, le gouvernement concerné est suspendu, et ne peut participer aux travaux des organes de décision de l'OUA (réunions de l'Organe central, réunions ministérielles et réunions au Sommet de l'OUA). Cette suspension n'affecte aucunement la qualité de membre de l'Etat en question ; il doit, à ce titre, continuer à respecter ses obligations fondamentales vis-à-vis de l'Organisation, dont le paiement de sa contribution financière au budget ordinaire de l'OUA. - Au cours de cette période, il est demandé au Secrétaire général de prendre toutes les informations entourant le changement constitutionnel de gouvernement, et d'établir les contacts appropriés avec ses auteurs afin de connaître leurs intentions concernant le rétablissement l'ordre constitutionnel. - À l'expiration de la période de suspension de six mois, si le gouvernement concerné refuse de restaurer l'ordre constitutionnel initial, il sera justiciable de sanctions limitées et ciblées s'ajoutant en plus de sa suspension des organes de décision de l'OUA. 				

Organisation	Instruments normatifs du mécanisme de sauvegarde	Caractéristiques du cadre démocratique à préserver	Dispositifs et mécanismes	Événements déclencheurs	Applications	Mesures prises par l'Organisation
	<p>La Déclaration solennelle AHG/Decl.4 (XXXVI) sur la Conférence sur la sécurité, la stabilité, le développement et la coopération en Afrique (CSSDCA), adoptée par la 36^{ème} session ordinaire de la Conférence des chefs d'Etat et de gouvernement, tenue à Lomé, du 10 au 12 juillet 2000.</p>	<ul style="list-style-type: none"> – La démocratie, la bonne gouvernance, le respect des droits de l'homme et des peuples et l'Etat de droit sont des conditions préalables à la réalisation de la sécurité, de la stabilité et du développement sur le continent. – La stabilité du continent « nécessite que tous les Etats adhèrent scrupuleusement à l'Etat de droit, à la bonne gouvernance, à la participation populaire à la gestion des affaires publiques, au respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales ». 		<ul style="list-style-type: none"> – Changement anticonstitutionnel de gouvernement. – Les crimes de guerre, le génocide et les crimes contre l'humanité. 	(par référence)	
	<p>L'Acte constitutif de l'Union africaine (Lomé 12 juillet 2000).</p>	<p>Le respect des principes démocratiques, des droits de l'homme, de l'Etat de droit et de la bonne gouvernance.</p>				
	<p>Le Protocole relatif à la création du Conseil de Paix et de Sécurité (CPS) de l'Union africaine adopté par les Chefs d'Etat et de gouvernement (Durban, 9 juillet 2002).</p>	<p>La promotion des pratiques démocratiques, la bonne gouvernance et l'Etat de droit, la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales, le respect du caractère sacré de la vie humaine, ainsi que du droit international humanitaire, dans le cadre des efforts de prévention des conflits.</p>	<p>(En l'absence de dispositions spécifiques, la procédure prévue par la Déclaration de Lomé continue à s'appliquer en s'adaptant aux conditions nouvelles de l'Union.)</p> <ul style="list-style-type: none"> – Le Président de la Conférence de l'Union et le Président de la Commission effectue la constatation initiale. – Le Conseil de Paix et de Sécurité, par la suite, est convoqué d'urgence pour étudier la question et confirmer ou infirmer la constatation. – La confirmation entraîne la suspension de la participation de l'Etat concerné aux activités de l'Union conformément aux dispositions de l'article 30 de l'Acte constitutif de l'Union. 	<ul style="list-style-type: none"> – (Les événements déclencheurs propres à la Déclaration de Lomé et à l'Acte constitutif de l'Union Africaine.) – Le non-respect et la violation de la légalité constitutionnelle. 	<p>Togo (février-mars 2005 Succession au décès du Président Eyadéma, le 5 février).</p> <ul style="list-style-type: none"> – Réunion du CPS dès le 7 février 2005 qui a condamné la manière dont les autorités togolaises ont organisé la succession, qui, à ses yeux constitue une violation flagrante de la Constitution, ainsi que de la Déclaration de Lomé, des principes de l'Acte constitutif de l'UA et du Protocole relatif à la création du CPS. – Réunion du 25 février 2005, le CPS confirme la suspension de la participation des « autorités de fait » à toutes les instances de l'UA jusqu'au retour à la légalité constitutionnelle. 	

Organisation	Instruments normatifs du mécanisme de sauvegarde	Caractéristiques du cadre démocratique à préserver	Dispositifs et mécanismes	Événements déclencheurs	Applications	Mesures prises par l'Organisation
La Communauté des États d'Afrique de l'Ouest (CEDEAO)	<ul style="list-style-type: none"> – La Déclaration des principes politiques de la CEDEAO sur la liberté, les droits des peuples et la démocratisation (6 juillet 1991). – Article 4 du Traité révisé de la CEDEAO de 1993. – Protocole relatif à la création d'un Mécanisme de prévention, de gestion, de règlements des conflits, de maintien de la paix et de la sécurité du 10 décembre 1999. – Protocole A/SPI/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 (Dakar, 21 décembre 2001). 	<ul style="list-style-type: none"> – L'existence de principes de convergence constitutionnelle ; i) la séparation des pouvoirs, qui doit prévoir la valorisation et le renforcement des parlements qui garantiront l'immunité parlementaire et l'indépendance de la justice ; ii) La légitimité démocratique acquise par le biais des élections libres, honnêtes et transparentes et qui constitue la seule modalité de dévolution du pouvoir ; iii) L'interdiction de tout changement de gouvernement procédant de modalités non conformes à la constitution, de même que la prohibition de tout mode non démocratique d'accession ou de maintien au pouvoir. iv) La soumission de l'armée à l'autorité régulièrement établie. – Le respect d'une conception particulière de l'Etat de droit. – L'affirmation d'une protection accrue des droits et des libertés fondamentaux. 	<ul style="list-style-type: none"> – Dans le cas de la survenance de l'un quelconque des événements déclencheurs ; i) il appartient, en premier lieu, au Secrétaire exécutif de l'Organisation de procéder à une appréciation de la situation. Si les conditions l'imposent, il pourra, en concertation avec le Président de la Conférence des Chefs d'Etat et de gouvernement, décider de l'envoi sur place d'une mission d'information ; ii) Sur le fondement du rapport de cette mission d'information, qu'il dirige le plus souvent, le Secrétaire exécutif informe le Conseil de Médiation et de Sécurité de la CEDEAO ; lequel pourrait être convoqué par lui-même, sur une décision de la Conférence, à la demande d'un Etat membre, de l'Union africaine ou des Nations Unies, pour décider de l'option d'intervention la plus appropriée de la Communauté ; iii) L'intervention de la CEDEAO peut porter sur le recours au « Conseil des Sages » sur l'envoi de mission d'enquête, de missions politiques et de médiation ou sur une intervention militaire de l'ECOMOG. – Les cas particuliers de « la rupture de la démocratie par quelque procédé que ce soit » et en cas de violation massive des droits de l'homme dans un Etat membre : la CEDEAO peut prononcer à l'encontre de l'Etat concerné des sanctions que seule la Conférence des Chefs d'Etat et de Gouvernement est habilitée à prendre, et peuvent être appliquée par graduation. 	<ul style="list-style-type: none"> – La remise en cause de l'Etat de droit. – La « rupture de la démocratie par quelque procédé que ce soit ». – Les « violations graves et massives des droits de l'homme ». 	Mauritanie (coup d'Etat du 3 août 2005)	Condamnation par le CPS dès le 4 août, et suspension de la participation de la Mauritanie jusqu'au rétablissement de l'ordre constitutionnel

Organisation	Instruments normatifs du mécanisme de sauvegarde	Caractéristiques du cadre démocratique à préserver	Dispositifs et mécanismes	Événements déclencheurs	Applications	Mesures prises par l'Organisation
<p>L'Union européenne (dans son fonctionnement interne)</p>	<p>– Articles 6, 7, 46 et 49 du Traité sur l'Union européenne.</p> <p>– Articles 220 et 309 du Traité instituant la Communauté européenne.</p>	<p>Le respect des droits fondamentaux, tels qu'ils sont garantis par la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, signée à Rome le 4 novembre 1950, et tels qu'ils résultent des traditions constitutionnelles communes aux États membres, en tant que principes généraux du droit communautaire.</p>	<p>– Le Conseil européen, saisi, indifféremment, par un tiers des États membres « sur une proposition motivée », par le Parlement européen ou par la Commission, intervient de façon préventive afin de constater qu'il existe un « risque clair de violation grave ».</p> <p>– Le Conseil est tenu, avant qu'il ne procède à cette constatation, d'entendre l'État membre concerné, afin qu'il puisse apporter toutes les explications qu'il entend fournir concernant la potentialité du risque clair de violation grave des principes de l'article 6 § 1^{er} du Traité.</p> <p>– Pour l'éclaircir sur les réalités avérées prévalentes dans le pays concerné, le Conseil pourra « demander à des personnalités indépendantes, de présenter dans un délai raisonnable, un rapport sur la situation dans l'État membre en question ». Le Conseil ne pourra se prononcer sur l'existence d'un « risque clair de violation grave » qu'à l'issue de cette période d'instruction.</p> <p>– Pour être régulièrement adoptée, la décision du Conseil requiert une majorité des quatre cinquièmes de ses membres. Si le Conseil constate l'existence d'un « risque de violation grave », il adressera, en conséquence, « des recommandations appropriées » à l'État concerné.</p>	<p>– La constatation de l'existence « d'un risque clair de violation grave par un État membre des principes énoncés à l'article 6 paragraphe 1^{er} du Traité (mécanisme préventif de l'article 7 § 1^{er} du Traité).</p>	<p>Aucune.</p> <p>Autriche (janvier-septembre 2000). Application inaboutie.</p>	

Organisation	Instruments normatifs du mécanisme de sauvegarde	Caractéristiques du cadre démocratique à préserver	Dispositifs et mécanismes	Événements déclencheurs	Applications	Mesures prises par l'Organisation
<p>L'Union européenne (dans ses rapports avec les Etats ACP)</p>	<p>Les articles 5, 366 de la Convention de Lomé IV bis et 8, 9, 96 et 97 de l'Accord de partenariat entre les membres du Groupe des Etats ACP, d'une part, et la Communauté européenne et ses Etats membres, d'autre part », dit Accord de Cotonou (23 juin 2000).</p>		<p>– Si le Conseil, réuni au niveau des Chefs d'Etat et de gouvernement, aboutit à la constatation d'une violation grave et persistante des principes de l'article 6 paragraphe 1^{er}, l'instruction de l'affaire est, ensuite, confiée au Conseil des ministres qui décidera, à la majorité qualifiée, de la sanction devant être prise à l'endroit de l'Etat concerné. A cet égard, il est à relever que les dispositions de l'article 7 paragraphe 3 ne prévoient qu'une seule sanction : la suspension de l'exercice de certains des droits dont bénéficie l'Etat sanctionné, pouvant comprendre le droit de vote ou le droit de représentation. A cette fin, « le Conseil (devrait tenir) compte des conséquences éventuelles d'une telle suspension sur les droits et obligations des personnes physiques et morales ».</p> <p>– L'Etat membre dont les droits sont suspendus est tenu de continuer à respecter les obligations que lui confère son appartenance à l'Union européenne et aux Communautés. Les mesures adoptées peuvent être revues ou modifiées à la même majorité pour tenir compte de l'évolution de la situation.</p>			
			<p>Procédure du dialogue politique (article 8 de l'Accord)</p> <p>– L'initiative de la mise en œuvre de cette procédure de consultation est partagée par les parties à l'Accord lorsqu'elles estiment que des « éléments essentiels » de celui-ci n'ont pas été respectés.</p> <p>– La consultation entreprise entre l'Etat ACP concerné et la CE ne doit excéder au-delà d'une durée maximale de soixante (60) jours.</p>	<p>1. La violation d'un des « éléments essentiels » des articles 5 de Lomé IV bis et 9 § 2 de l'Accord de Cotonou :</p> <ul style="list-style-type: none"> • le respect des libertés fondamentales et des droits de l'homme tels que définis par le droit international et entendus dans leur universalité, c'est-à-dire comprenant les droits civils et politiques, les droits économiques, sociaux et culturels, mais aussi la question genre ; 	<p>– Suspension de la coopération imputable à un coup d'Etat. Soudan (1990), au Nigeria (1993), en Gambie (1994), au Burundi (1996 et 1999), au Niger (1996), aux Comores (1995 et 1999), en Côte d'Ivoire (1999), Guinée Bissau (1999), au Fidji (2000), en République Centrafricaine (2003) et Mauritanie (2005).</p>	

Organisation	Instruments normatifs du mécanisme de sauvegarde	Caractéristiques du cadre démocratique à préserver	Dispositifs et mécanismes	Événements déclencheurs	Applications	Mesures prises par l'Organisation
		<p>– Si, à l'issue de cette période, la consultation n'aboutit pas à une solution acceptable pour les parties, ou en cas d'un refus de consultation ou encore en cas d'urgence particulière, c'est-à-dire des « cas exceptionnels de violation particulièrement graves et évidentes » nécessitant une réaction immédiate (dont le coup d'Etat constitue l'exemple le plus accompli), des « mesures appropriées » seront prises par le Conseil des ministres ACP-CE.</p> <p>– Ces « mesures appropriées » sont des mesures arrêtees en conformité avec les règles du droit international. À ce titre, elles doivent être proportionnées à la violation constatée. Mais, en outre, l'Accord de Cotonou précise que l'évocation de la suspension de l'aide et de la coopération ne doit intervenir qu'en ultime recours, car la priorité doit être donnée au dialogue.</p> <p>– L'Accord de Cotonou ne précise pas l'objet de ces « mesures appropriées » susceptibles d'être adoptées en cas de violation des éléments essentiels.</p>	<p>– Si, à l'issue de cette période, la consultation n'aboutit pas à une solution acceptable pour les parties, ou en cas d'un refus de consultation ou encore en cas d'urgence particulière, c'est-à-dire des « cas exceptionnels de violation particulièrement graves et évidentes » nécessitant une réaction immédiate (dont le coup d'Etat constitue l'exemple le plus accompli), des « mesures appropriées » seront prises par le Conseil des ministres ACP-CE.</p> <p>– Ces « mesures appropriées » sont des mesures arrêtees en conformité avec les règles du droit international. À ce titre, elles doivent être proportionnées à la violation constatée. Mais, en outre, l'Accord de Cotonou précise que l'évocation de la suspension de l'aide et de la coopération ne doit intervenir qu'en ultime recours, car la priorité doit être donnée au dialogue.</p> <p>– L'Accord de Cotonou ne précise pas l'objet de ces « mesures appropriées » susceptibles d'être adoptées en cas de violation des éléments essentiels.</p>	<ul style="list-style-type: none"> le respect des principes démocratiques « universellement reconnus sur lesquels se fonde l'organisation de l'Etat pour assurer la légitimité de son autorité, la légalité de ses actions qui se reflète dans son système constitutionnel, législatif et réglementaire, et l'existence de mécanismes de participation ». L'Accord de Cotonou précise que ces principes doivent se développer selon la culture démocratique de chaque pays ; le respect de l'Etat de droit, devant régir la structure de l'Etat et la répartition des pouvoirs en son sein, et impliquant l'application générale du principe de légalité prévoyant l'existence de voies de recours juridique efficaces et accessibles, et l'institution d'un système judiciaire indépendant garantissant l'égalité de tous devant la loi La violation de « l'élément fondamental » de l'article 9 paragraphe 3 de l'Accord de Cotonou qui a trait à « la gestion transparente et responsable des ressources humaines, naturelles, économiques et financières en vue du développement équitable et durable. Elle implique des procédures de prise de 	<ul style="list-style-type: none"> Suspension imputable des manipulations à des consultations électorales vérifiées au Togo (1998), en Haïti (2000) et en Côte d'Ivoire (2001). Suspension imputable au « manque de volonté politique d'ouvrir le pays au processus de démocratisation » constitue la troisième catégorie de violation d'un « élément essentiel », constatée au Zaïre (1992), en Guinée Equatoriale (1992) et en Guinée Konakry (2003) ». Suspension à la violation des droits de l'homme représente le dernier motif de suspension de la coopération, situation vérifiée au Kenya (1991), en Haïti (1991), au Togo (1992), au Malawi (1992), au Nigeria (1995), en Sierra Leone (1997), au Liberia (2001) et au Zimbabwe (2001). <p>Aucune.</p>	

Organisation	Instruments normatifs du mécanisme de sauvegarde	Caractéristiques du cadre démocratique à préserver	Dispositifs et mécanismes	Événements déclencheurs	Applications	Mesures prises par l'Organisation
<p>Le Commonwealth</p>	<p>– La Déclaration des principes du Commonwealth, adoptée par les chefs de gouvernement du Commonwealth, réunis à Singapour, en janvier 1971.</p> <p>– La Déclaration de Harare, adoptée par la Réunion des chefs de gouvernement des pays du Commonwealth, à Harare, le 20 octobre 1991.</p> <p>– Le Programme d'action du Commonwealth pour donner suite à la Déclaration de Harare, adopté lors de la Réunion des chefs de gouvernement des pays du Commonwealth à Millbrook le 12 novembre 1995.</p>	<p>– La protection et la promotion des valeurs politiques fondamentales du Commonwealth : des institutions et des processus démocratiques qui sont l'expression de la situation nationale et reposent sur la primauté du droit, l'indépendance de l'appareil judiciaire et un gouvernement juste, honnête.</p> <p>– « le respect des droits fondamentaux, notamment l'égalité des droits et des possibilités pour tous les citoyens sans considération de race, de couleur, de foi ou de convictions politiques ».</p> <p>– Le respect de la séparation des pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire ainsi que celui de l'équilibre des pouvoirs, conformément aux règles du « checks and balances ».</p> <p>– L'indépendance, de l'impartialité et de la compétence de ses membres des institutions de l'Etat.</p> <p>– La participation de la société civile à l'inculcation des valeurs politiques du Commonwealth ainsi que sa participation au processus démocratique.</p>	<p>– Saisi par le Secrétaire général de l'Organisation, qui, préalablement, instruit le dossier concerné en menant des consultations directes avec les autorités de l'Etat concerné, ou en allant personnellement sur le terrain pour constater de visu la situation, le Groupe d'action ministériel (CMAG) qualifie celle-ci par rapport aux principes de la Déclaration de Harare et de ceux du Programme d'action de Millbrook.</p> <p>– La nature retenue de l'infraction déterminera la portée de la mesure qu'il doit recommander pour « pour une action rapide du Commonwealth ».</p> <p>– Dans la pratique il appartient aux chefs de gouvernement de prendre la décision de suspension ou d'expulsion d'un Etat membre de l'Organisation, sauf le cas d'un renversement d'un gouvernement démocratiquement élu par un coup d'Etat. Dans ce cas de figure, le Groupe d'action ministériel dispose de la compétence pour prononcer la suspension de la participation du pays concerné aux Conseils du Commonwealth.</p>	<p>décision claires au niveau des pouvoirs publics, des institutions transparentes et soumises à l'obligation de rendre compte, la primauté du droit dans la gestion et la répartition des ressources, et le renforcement des capacités pour l'élaboration et la mise en œuvre de mesures visant en particulier la prévention et la lutte contre la corruption ».</p> <p>– « Les changements institutionnels d'un gouvernement démocratique que sa participation au processus démocratiquement élu ».</p> <p>– « les violations massives ou persistantes de la Déclaration de Harare.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Les violations des droits de l'homme ; • Le non-respect des règles démocratiques. 	<p>– Le coup d'Etat militaire au Pakistan (12 octobre 1999).</p>	<p>– Le Groupe d'action ministériel a qualifié le coup d'Etat militaire de « violation sérieuse des principes politiques fondamentaux du Commonwealth, ainsi que ceux énoncés par la Déclaration de Harare.</p> <p>– En conséquence, il a décidé la suspension immédiate du Pakistan des Conseils de l'Organisation, y compris sa participation à la Réunion des chefs de gouvernement des pays membres du Commonwealth prévue pour se tenir à Durban du 12 au 15 novembre suivant, en attendant la restauration de la démocratie.</p> <p>– Ces décisions du Groupe d'action ministériel seront par la suite confirmées par les chefs de gouvernement du Commonwealth réunis à Durban du 12 au 15 novembre 1999 qui ont</p>

Organisation	Instruments normatifs du mécanisme de sauvegarde	Caractéristiques du cadre démocratique à préserver	Dispositifs et mécanismes	Événements déclencheurs	Applications	Mesures prises par l'Organisation
	<p>– Les principes, dits de « Latimer House » relatifs à l'obligation de rendre des comptes dans le cadre des rapports entre les trois branches de gouvernement, adoptés lors d'une Conférence des représentants de l'Association parlementaire du Commonwealth, de l'Association des juges et des magistrats du Commonwealth, de l'Association des avocats du Commonwealth et de l'Association du Commonwealth pour l'enseignement du droit, lors d'une réunion tenue à Latimer House (Royaume-Uni) du 15 au 19 janvier 1998, et pris à son compte par la réunion des chefs de gouvernement des pays du Commonwealth à Abuja (Nigeria) en 2003.</p>				<p>– L'affaire des îles Fidji (2000).</p>	<p>« condamné le renversement institutionnel du gouvernement démocratiquement élu au Pakistan », déclaré « qu'aucune légitimité ne devrait être accordée au régime militaire », et « réclamé le rétablissement de la démocratie et du régime civil dans ce pays.</p> <p>– Le Secrétaire général du Commonwealth pour examiner la situation prévalant dans les îles Fidji, après une visite qu'il a effectuée à Suva en compagnie de Sergio Vieira de Mello représentant personnel du secrétaire général des Nations Unies.</p> <p>– Convocation du CMAG appelé à se prononcer sur la nature des événements par rapport aux exigences de la Déclaration de Harare. Il soutient que l'« utilisation de la force armée contre le Premier ministre et son gouvernement démocratiquement élu par un groupe d'extrémistes, (...) ainsi que l'imposition de la loi maritale et l'abrogation de la loi constitutionnelle de 1997 » constituent « des violations sérieuses des principes fondamentaux du Commonwealth, ainsi que ceux de la déclaration de Harare » qui, en application du Programme d'action de Millbrook, appellent une réaction du Commonwealth.</p>

Organisation	Instruments normatifs du mécanisme de sauvegarde	Caractéristiques du cadre démocratique à préserver	Dispositifs et mécanismes	Événements déclencheurs	Applications	Mesures prises par l'Organisation
					<p>– Le cas du Nigéria (1995).</p> <p>– Le cas du Zimbabwe (2001).</p>	<p>En conséquence, il décide, immédiatement, la suspension des Îles Fidji des Conseils du Commonwealth, en attendant la restauration de la démocratie.</p> <p>– Avant même que ne se réunisse, pour la première fois, le CMAG ont, le 13 novembre décidé la suspension du Nigéria pour violation sérieuse de ses principes.</p> <p>– Saisi de la situation par le Secrétaire général, et appelé à se prononcer pour la première fois sur la nature de certains événements par rapport aux dispositions de la Convention de Harare et du Programme d'action de Millbrook, le CMAG, dans sa décision du 20 décembre 1995, pour qualifier les événements et les griefs reprochés aux autorités nigérianes, adopte une démarche emprunte d'un laconisme qui ne dévoile guère le fond de son raisonnement, tout en avalisant la décision de suspension des chefs de gouvernement.</p> <p>– Depuis mai 2000, le CMAG manifeste son inquiétude devant les rapports faisant état d'une dégradation des droits de l'homme.</p> <p>– Envoi par le CMAG d'une mission de contact.</p>

Organisation	Instruments normatifs du mécanisme de sauvegarde	Caractéristiques du cadre démocratique à préserver	Dispositifs et mécanismes	Événements déclencheurs	Applications	Mesures prises par l'Organisation
					<p align="center">– La crise des îles Solomon (2000).</p>	<ul style="list-style-type: none"> – Constitution d'une Troïka (Afrique du Sud, Nigeria, Australie) pour continuer les contacts, au plus haut niveau, avec le Zimbabwe. – Mission d'observation des élections présidentielles (9-10 mars 2002). – Se basant sur les conclusions négatives de la mission d'observation des élections, la Troïka décide la suspension du Zimbabwe (19 mars 2002). <p>Saisi de la situation lors de la même réunion du 6 juin 2000 qui a examiné la situation aux îles Fidji, le Groupe d'action ministériel a tenu à rappeler que « le remplacement d'un gouvernement élu démocratiquement par des moyens inconstitutionnels, appelle à l'application des dispositions du Programme d'action de Millbrook, pouvant aller jusqu'à la suspension du pays concerné aux Conseils du Commonwealth</p> <ul style="list-style-type: none"> – Sans aller jusqu'à mettre en œuvre cette menace de sanction, le CMAG décide de l'envoi immédiat d'une délégation ministérielle aux îles Solomon pour s'entretenir avec le gouvernement et les protagonistes de la crise politique, afin d'éviter le renversement

Organisation	Instruments normatifs du mécanisme de sauvegarde	Caractéristiques du cadre démocratique à préserver	Dispositifs et mécanismes	Événements déclencheurs	Applications	Mesures prises par l'Organisation
					<p>– L'affaire de la Gambie (2001).</p>	<p>du gouvernement démocratiquement élu :</p> <ul style="list-style-type: none"> – À la suite d'un décret pris par le gouvernement gambien à la veille des élections de 1996, interdisant à certains partis politiques et à certaines personnalités l'exercice de leur liberté d'expression et de participation au débat politique, le CMAG, à l'issue de sa réunion du 28 août 1996, décide de ne pas envoyer ses observateurs pour superviser la consultation électorale, sans pour autant qualifier cette situation par rapport aux dispositions de la Déclaration de Harare ou du Programme d'action de Millbrook. – En prévision des élections présidentielles d'octobre 2001 et des législatives de janvier 2002, le CMAG, lors de sa réunion du 2 mai 2000, décide, à l'invitation formulée par le Président Jammeh lors du Sommet de Durban, l'envoi d'une mission d'évaluation du respect par la Gambie des principes de la Déclaration de Harare. – Le CMAG demande au Secrétaire général du Commonwealth d'engager le dialogue avec les autorités publiques gambiennes afin de l'aider à la restauration du climat politique et permettre le plein exercice de la liberté d'expression par tous les citoyens.

Organisation	Instruments normatifs du mécanisme de sauvegarde	Caractéristiques du cadre démocratique à préserver	Dispositifs et mécanismes	Événements déclencheurs	Applications	Mesures prises par l'Organisation
La Francophonie	<p>– Déclaration de Bamako adoptée par les Ministres et Chefs de délégation des Etats et gouvernements des pays ayant le français en partage, réunis à Bamako pour le Symposium International sur le bilan des pratiques de la démocratie, des droits et des libertés dans l'espace francophone (3 novembre 2000).</p> <p>– Note fixant les modalités pratiques de mise en œuvre des procédures du chapitre 5 de la Déclaration de Bamako, document adopté par le Conseil Permanent de la Francophonie en sa 42^{ème} session, le 24 septembre 2001.</p> <p>– Programme d'action de Bamako adopté par la IX^{ème} Conférence des chefs d'Etat et de gouvernement des pays ayant le français en partage (Beyrouth, les 18, 19 et 20 octobre 2002).</p>	<p>– Reconnaissance de la diversité d'expression de la démocratie qui doit s'inscrire dans les réalités et spécificités historiques, culturelles et sociales de chaque peuple.</p> <p>– Une organisation de la vie politique relevant la validité des valeurs universelles de la démocratie, fondée sur la reconnaissance :</p> <ul style="list-style-type: none"> • du caractère inaliénable de la dignité et de l'égalité de valeur de tous les êtres humains ; • de l'Etat de droit et la soumission de l'ensemble des institutions à la loi ; • de la séparation des pouvoirs ; • du libre exercice des droits de l'Homme et des libertés fondamentales, de l'égalité des citoyens devant la loi <p>– Une organisation de la vie politique qui requiert :</p> <ul style="list-style-type: none"> • 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 ; • le multipartisme, où l'opposition bénéficie d'un statut clairement défini ; • 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. 	<p>– Information du SG par l'observation et l'évaluation permanente des pratiques de la démocratie, des droits et des libertés dans l'espace francophone effectuées par la DDHP, ainsi que sur la base des informations transmises par les Représentations permanentes de l'OIF auprès des Organisations internationales et régionales (New York, Genève, Bruxelles et Addis-Abeba), de même que par l'APF et les Opérateurs.</p> <p>– Prise, par le SG, de mesures d'accompagnement du processus démocratique fragilisé afin de contribuer à sa consolidation ;</p> <p>– Convocation, éventuelle, d'un Comité ad hoc consultatif restreint par le SG, pour avis sur les mesures les plus appropriées à mettre en œuvre.</p> <p>– Envoi par le SG, après consultation du Président de la Conférence ministérielle et en accord avec l'ensemble des protagonistes, d'un facilitateur susceptible de contribuer à la recherche de solutions consensuelles.</p> <p>– La facilitation s'effectue en liaison étroite avec le CPF.</p> <p>– Dans le cas de procès suscitant la préoccupation de la communauté francophone, envoi par le SG, en accord avec le CPF, d'observateurs judiciaires dans le pays concerné, en accord avec celui-ci.</p> <p>– Convocation, éventuelle par le SG, d'un Comité ad hoc consultatif.</p>	<p>– L'existence ou la persistance d'actes ou de comportements contraires aux engagements, aux principes et paramètres définis dans la Déclaration de Bamako (Mécanisme préventif du Chapitre 5 § 1 de la Déclaration de Bamako).</p> <p>– En cas de crise de la démocratie ou de violations graves des droits de l'Homme (Mécanisme répressif du chapitre 5 § 2 de la Déclaration de Bamako).</p>		<p>– Après le retrait du décret concerné par le gouvernement, le Groupe d'action a retiré la Gambie de son ordre du jour de décembre 2001.</p>

Organisation	Instruments normatifs du mécanisme de sauvegarde	Caractéristiques du cadre démocratique à préserver	Dispositifs et mécanismes	Événements déclencheurs	Applications	Mesures prises par l'Organisation
	<p>– Une organisation politique qui ne reconnaît 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.</p>	<p>– Saisine immédiate, par le SG, du Président de la Conférence ministérielle de la Francophonie à des fins de consultation.</p> <p>– Convocation immédiate du CPF en session extraordinaire pour confirmer, condamner la rupture de la démocratie ou l'existence de violations massives des droits de l'homme et exiger le rétablissement de l'ordre constitutionnel, ou l'arrêt immédiat des violations massives des droits de l'homme.</p> <p>– Le CPF peut prendre des mesures de sanction telles que le refus de soutenir les candidatures présentées par le pays concerné, à des postes électifs au sein d'organisations internationales, le refus de la tenue de manifestations ou conférences de la Francophonie dans le pays concerné, des recommandations en matière d'octroi de visas aux autorités de fait du pays concerné et la réduction des contacts intergouvernementaux, la suspension de la participation des représentants du pays concerné aux réunions des instances, la 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, la 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 automatiquement décidée.</p> <p>– Convocation, éventuelle par le SG, d'un Comité ad hoc consultatif.</p>	<p>– En cas de rupture de la démocratie ou de violations massives des droits de l'Homme (Mécanisme répressif du Chapitre 5 de la Déclaration de Bamako).</p>	<p>– Coup d'Etat en République Centrafricaine (15 mars 2003).</p> <p>La crise togolaise consécutive à la vacance de la Présidence de la République par le décès du Président Eyadéma (5 février 2005).</p>	<p>– Communiqué du SG condamnant la prise du pouvoir par le Général Bozizé (17 mars 2003).</p> <p>– Réunion du Conseil Permanent de la Francophonie en session ordinaire (27 mars 2003) qui qualifie le coup d'Etat intervenu de « changement de régime opéré par des voies non constitutionnelles ». Le CPF condamne « fermement toute prise de pouvoir par la violence, les armes ou quelque autre moyen illégal ».</p> <p>– Le CPF décide de l'envoi d'une mission d'information et de contacts et de réexaminer la situation au vu des conclusions de cette mission.</p> <p>– Communiqué du SG (6 février 2005) appelant « à l'application rigoureuse de l'ensemble du dispositif constitutionnel qui doit conduire à l'organisation dans les 60 jours d'élections libres, fiables et transparentes ».</p> <p>– Convocation par le SG du CPF, en session extraordinaire. Celui-ci « condamne avec la plus grande fermeté le coup d'Etat perpétré par les forces armées togolaises ainsi que les violations caractérisées et répétées de toutes les dispositions constitutionnelles en vigueur » (9 février 2005).</p>	

Organisation	Instruments normatifs du mécanisme de sauvegarde	Caractéristiques du cadre démocratique à préserver	Dispositifs et mécanismes	Événements déclencheurs	Applications	Mesures prises par l'Organisation
					<p>Le coup d'Etat militaire en Mauritanie (3 août 2005).</p>	<ul style="list-style-type: none"> – Le CPF prend une résolution prononçant « la suspension de la participation du Togo aux instances de l'OIF et la suspension de la coopération multilatérale française, à l'exception des programmes bénéficiant directement aux populations civiles et de ceux qui peuvent concourir au rétablissement de la démocratie » (9 février 2005). – Le CPF propose au SG l'envoi d'un émissaire chargé de transmettre aux autorités togolaises la teneur de la résolution et de faire un rapport sur l'évolution de la situation – Réunion du CPF (8 avril 2005) « prenant acte de l'évolution de la situation au Togo, caractérisée notamment par le retour au cadre constitutionnel et l'application du calendrier électoral, décide de la levée des mesures de suspension prononcées le 9 avril 2005 ». – Communiqué du SG (3 août 2005) « condamnant avec fermeté toute prise de pouvoir par la violence, les armes ou quelque autre moyen illégal ».

Organisation	Instruments normatifs du mécanisme de sauvegarde	Caractéristiques du cadre démocratique à préserver	Dispositifs et mécanismes	Événements déclencheurs	Applications	Mesures prises par l'Organisation
						<p>– Convocation par le SG du CPF en session extraordinaire (23 août 2005) qui adopte une résolution confirmant la condamnation de la prise du pouvoir par la force. Le CPF qualifie la situation de « coup de force perpétré par une junte militaire ».</p> <p>– Prenant acte des conditions dans lesquelles le « coup de force » s'est réalisé (« prise de pouvoir sans effusion de sang, « changement semblant bénéficier du soutien de la société civile » ; « adoption d'une Charte constitutionnelle qui maintient les dispositions relatives aux droits et libertés ; fixation à 24 mois au plus de la transition, ponctuelle par la soumission à referendum d'un texte révisé de la Constitution et de l'organisation par une Commission électorale indépendante d'élections libres et transparentes » ; appréciant l'engagement pris par les membres du Conseil Militaire pour la Justice et la Démocratie et ceux du gouvernement de ne pas se présenter aux futures élections »), le CPF prononce « la suspension à titre provisoire de la coopération multilatérale francophone, à l'exception des programmes bénéficiant directement aux populations civiles et de ceux qui peuvent concourir au rétablissement de la démocratie ».</p>

Organisation	Instruments normatifs du mécanisme de sauvegarde	Caractéristiques du cadre démocratique à préserver	Dispositifs et mécanismes	Événements déclencheurs	Applications	Mesures prises par l'Organisation
						<ul style="list-style-type: none"> - Le CPF donne mandat au SG de dépêcher « une mission d'information et de contact chargée d'élaborer un rapport circonstancié sur les dynamiques en cours, en liaison avec les autres partenaires Internationaux ». - Réunion du CPF en session ordinaire (12 octobre 2005). - Le CPF, sur la base « des conclusions positives » de la mission d'information et de contacts prononce la levée de la mesure de suspension provisoire de la coopération multilatérale francophone » par l'Organisation.