

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'ajoutent 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.php3?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 ».