



ORGANISATION
INTERNATIONALE DE
LA FRANCOPHONIE

Etat des pratiques de la démocratie, des droits et des libertés dans l'espace francophone



***Eléments pour un premier rapport au
Secrétaire général de l'Organisation internationale
de la Francophonie***

Délégation aux droits de l'Homme et à la démocratie

2004

SOMMAIRE

Propos liminaire	1
PREMIÈRE PARTIE : LE DISPOSITIF D'OBSERVATION ET D'ÉVALUATION PERMANENTES	3
1. Les finalités du système	4
2. L'observation	7
3. L'évaluation	11
4. Le système d'information destiné à soutenir le processus d'observation et d'évaluation	17
DEUXIÈME PARTIE : LA MISE EN ŒUVRE DES ENGAGEMENTS DE BAMAKO	23
A. POUR LA CONSOLIDATION DE L'ÉTAT DE DROIT	23
I. PROBLÉMATIQUE ET ÉTAT DES LIEUX	23
A. Les concepts fondateurs	23
1. Francophonie et État de droit	23
2. Francophonie et gouvernance	24
B. État des lieux : premiers éléments de référence	25
1. La généralisation des Institutions de l'État de droit dans l'espace francophone	25
2. La volonté manifeste des Institutions d'assumer leurs missions dans le respect des principes de Bamako	26
3. Commentaires	27
II. LES ACTIVITÉS MENÉES PAR LA FRANCOPHONIE EN SOUTIEN À L'ÉTAT DE DROIT ET À LA GOUVERNANCE DÉMOCRATIQUES	30
A. Le soutien au développement institutionnel comme mode stratégique d'intervention	31
B. L'option francophone en faveur des réseaux institutionnels	31
1. De multiples initiatives qui répondent directement aux différents volets de la Déclaration de Bamako	31
2. Un espace de participation aux rencontres francophones favorable au renforcement de l'autorité des institutions	32
3. Des mécanismes au service de l'identification des pratiques positives	32

C.	Les actions de la Francophonie en faveur de la gouvernance	32
1.	Les actions d'accompagnement	32
2.	Les actions propres	34
3.	Les actions conjointes	34
III.	PERSPECTIVES ET RECOMMANDATIONS	35
1.	Concernant les institutions	35
2.	Défis, perspectives et priorités pour les réseaux	36
B.	POUR DES ÉLECTIONS LIBRES, FIABLES ET TRANSPARENTES	38
I.	PROBLEMATIQUE ET ETAT DES LIEUX	38
A.	Contexte	38
B.	Enseignements	39
1.	Les élections : ultime issue aux crises et conflits	39
2.	L'organisation des élections	40
II	ACCOMPAGNEMENT, PAR LA FRANCOPHONIE, DES PROCESSUS ELECTORAUX	45
1.	L'Observation des élections	46
2.	L'assistance électorale	47
III.	PERSPECTIVES ET RECOMMANDATIONS	49
1.	En matière d'assistance électorale	50
2.	En matière d'observation électorale	55
C.	POUR UNE VIE POLITIQUE APAISÉE	56
I.	PROBLEMATIQUE ET ETAT DES LIEUX	56
A.	Sur l'évaluation en matière constitutionnelle et d'organisation des institutions politiques	56
B.	Etat des lieux	56
1.	Un rôle accru et diversifié du constitutionnalisme	57
2.	Des textes fondamentaux plus effectifs et plus soucieux des droits de l'Homme et de la démocratie	59
3.	Un contexte marqué par la préoccupation de la stabilité	60

II.	ACTIONS MENÉES PAR LA FRANCOPHONIE	60
1.	Valorisation de la démarche francophone	60
2.	Quelques exemples d'actions en faveur des pays en sortie de crise et en transition.	61
III .	APPRÉCIATIONS ET RECOMMANDATIONS	63
1.	Mettre en garde contre l'utilisation non démocratique du constitutionnalisme.	63
2.	Revisiter les textes fondamentaux.	63
3.	Améliorer l'intégration des questions constitutionnelles dans les mécanismes de prévention et d'alerte à propos des crises et des conflits	63
D.	POUR LA PROMOTION D'UNE CULTURE DÉMOCRATIQUE ET LE PLEIN RESPECT DES DROITS DE L'HOMME	66
I.	PROBLEMATIQUE ET ETAT DES LIEUX	66
A.	Problématique	66
B.	Etat des lieux	67
1.	Etat des signatures et des ratifications	71
2.	Évaluation des situations.	73
II.	PERSPECTIVES ET RECOMMANDATIONS	73
1.	En ce qui concerne l'adhésion aux engagements internationaux	73
2.	Mise en œuvre effective des engagements internationaux.	74
TROISIÈME PARTIE : RÈGLEMENT DES CONFLITS, PRÉVENTION ET ALERTE PRÉCOCE		79
I.	PROBLEMATIQUE	79
A.	Accords de paix et fins de conflits	79
B.	Réflexions sur les transitions dans l'espace francophone	80
II.	POINTS D'APPUI DES ACTIONS DE LA FRANCOPHONIE	82
A.	Approche francophone du règlement des conflits et de la consolidation de la paix	82
1.	Le cadre de référence.	82
2.	Gestion des crises et consolidation de la paix : le répertoire des actions de la Francophonie.	83

B.	<i>La prévention et l'alerte précoce</i>	84
1.	Les problématiques de l'alerte précoce	85
2.	La mise en place graduelle d'un système d'alerte précoce : les acquis francophones	85
III.	PERSPECTIVES ET RECOMMANDATIONS	86
A.	<i>Règlement des conflits, accords de paix et transitions : quelques enseignements</i>	87
B.	<i>Recommandations</i>	88
	Conclusion	97
	Sigles et abréviations	99

Propos liminaires

Au moment où la Communauté internationale s'apprête - déjà - à dresser le bilan à mi parcours de la réalisation des objectifs du millénaire, et où l'ONU a développé une réflexion approfondie pour adapter le fonctionnement de ses propres institutions aux nouvelles exigences de la mondialisation, la Francophonie ne pouvait rester indifférente aux mutations en cours.

C'est ainsi qu'elle a engagé, au seuil même de ce 2^{ème} millénaire, une réflexion en profondeur sur l'état des pratiques de la démocratie, des droits et des libertés dans l'espace francophone et que les délégations présentes à Bamako ont adopté, le 3 novembre 2000, une Déclaration par laquelle les États et gouvernements membres, pour ce qui les concerne, comme notre Organisation elle-même, pour sa part, se sont engagés réciproquement à promouvoir dans l'espace francophone la consolidation de la paix, de la démocratie et de l'Etat de droit dont ils ont fait ainsi le premier axe d'intervention prioritaire de la Francophonie. Cet élan concerté et conjugué marquait alors, conformément à la volonté exprimée dès 1999 par le 8^e Sommet à Moncton, un acquis particulièrement novateur.

Sans doute est-il légitime de rappeler ici que la Francophonie, conçue initialement comme un ambitieux projet politique, par plusieurs Chefs d'État sous l'impulsion éclairée du Président Léopold Sédar Senghor, n'a cessé de s'affirmer sur la scène internationale où elle apparaît désormais comme un interlocuteur et un partenaire pleinement reconnu.

Et aussi qu'elle constitue une enceinte non seulement privilégiée, grâce au partage d'une même langue, qui lui permet de se rassembler autour de valeurs communes telles l'aspiration à la paix, à la démocratie et au progrès des sociétés qui la composent, figurant dans le préambule de sa Charte, mais de même dotée d'un pouvoir d'attraction assez fort pour réunir aujourd'hui, avec les adhésions nouvelles formulées à l'occasion du X^{ème} Sommet, à Ouagadougou, en novembre 2004, 53 États et gouvernements membres et associés ainsi que 10 États observateurs ; cet ensemble représentatif de tous les continents du monde se devait donc d'affirmer clairement en son sein des règles respectueuses des normes universelles tout en se voulant l'expression de principes fondamentaux communs fondés sur un double constat « Francophonie et démocratie sont indissociables » d'une part, et, d'autre part, « pour la Francophonie, il n'y a pas de mode d'organisation unique de la démocratie ».

La Déclaration de Bamako a donc offert au monde francophone ce socle de références qui lui permet d'affirmer à la fois sa cohérence et sa spécificité dans le champ de l'approfondissement de la démocratie et de l'affirmation de la diversité culturelle comme dimensions essentielles d'une paix durable.

Cette démarche a induit une dynamique interactive, alliant délibérément dans un vaste mouvement de sensibilisation et de mobilisation l'ensemble des acteurs et des partenaires engagés dans le processus démocratique, autant les États et les gouvernements que les partis politiques, les syndicats, les médias, les ONG et toutes les composantes de la société civile.

Mais cette démarche ne pouvait demeurer conceptuelle et sa mise en oeuvre s'est trouvée confrontée à l'épreuve des multiples convulsions, voire des foyers de crises qui affectent l'espace francophone.

Aussi bien, tandis que l'OIF se dotait des premiers instruments requis pour rendre sa démarche opérationnelle, notamment pour ce qui est de la fonction d'observation et d'évaluation permanentes que la Délégation aux droits de l'Homme et à la démocratie s'est vu confier la mission d'exercer sous l'autorité du Secrétaire général, Son Excellence Monsieur le Président Abdou DIOUF, la Francophonie se devait-elle de poursuivre une réflexion en profondeur qui la conduira avant la fin de l'année 2005 à procéder à une revue de ces premiers acquis et à tirer les enseignements des expériences en cours dans l'accompagnement des processus démocratiques, des transitions ou des sorties de crises, dans le souci d'une nécessaire actualisation de ses différentes approches, mais aussi d'une optimisation de ses finalités et de ses mandats.

Tel est l'éclairage qu'il convenait d'apporter en préambule à ce premier exercice qui se veut moins, dans cet inventaire préalable visant à dresser un état des lieux, à présenter les actions de la Francophonie et à dégager quelques perspectives et recommandations, un rapport formel qu'une esquisse du travail en profondeur qui vient de s'engager.

Et il faut ajouter que ce travail ne peut résulter que d'un effort commun de tous les partenaires, grâce à une recherche dialectique associant, dans un dialogue constructif et toujours ouvert, l'ensemble des Etats et gouvernements avec notre Organisation pour dégager les voies de l'instauration de la paix dans des démocraties stables et solidaires vers le progrès et la modernité.

Première partie

Le dispositif d'observation et d'évaluation permanentes

(Chapitre V de la Déclaration de Bamako, alinéa 1)

La décision des Ministres et Chefs de délégation présents à Bamako, en novembre 2000, lors du Symposium international sur les pratiques de la démocratie, des droits et des libertés dans l'espace francophone de prévoir dans la Déclaration, adoptée dans ce cadre, le 3 novembre, des procédures de suivi de ces pratiques, a représenté une étape décisive dans l'affirmation politique de la Francophonie en tant que communauté fondée sur des valeurs partagées qu'elle entend, dans un souci de progrès concerté, proclamer, mais aussi promouvoir et défendre, tant en son sein que dans le cadre international, avec une responsabilité avérée de vigilance, en vue de la prévention efficace des crises et des conflits.

La *Déclaration de Bamako*, qui a été considérée par les Chefs d'Etat et de Gouvernement, réunis lors du Sommet de Beyrouth, en octobre 2002, comme « une avancée dans l'histoire de l'Organisation », et, qu'à ce titre, ils « se sont dits déterminés à mettre en œuvre », comporte, outre les chapitres portant constat des avancées autant que des insuffisances dans ce domaine (Chapitre 1), renouvellement de l'adhésion aux principes fondamentaux (Chapitre 2), proclamation des principes spécifiques auxquels la Francophonie attache une valeur particulière (Chapitre 3), et engagements propres à susciter une mobilisation significative des pays membres afin de donner corps aux principes évoqués (Chapitre 4), un cinquième chapitre (Chapitre 5) organisant le suivi de ces engagements, autour, d'une part, d'un volet portant « observation et évaluation permanentes des pratiques de la démocratie, des droits et des libertés dans l'espace francophone », (alinéa 1), et, d'autre part, d'un volet précisant les mesures et réactions spécifiques qui peuvent être développées par le Secrétaire général et les Instances de la Francophonie, en cas de crise de la démocratie ou de violations graves des droits de l'Homme (alinéa 2), ou en cas de rupture de la démocratie ou de violations massives des droits de l'Homme (alinéa 3).

Par ce dispositif de suivi témoignant du caractère volontairement contraignant des engagements consensuels consignés, la Déclaration de Bamako, premier instrument normatif et de référence, se distingue des autres Déclarations que la Francophonie a pu faire siennes, comme la Déclaration adoptée au Caire en novembre 1995 par la III^{ème} Conférence des Ministres francophones de la Justice, réunie sur le thème « Justice, Etat de droit et droits de l'Homme, en lien avec le développement ».

La Note adoptée par le Conseil Permanent de la Francophonie (CPF), en septembre 2001, a clairement explicité les modalités concrètes de mise en œuvre de ce dispositif qui doit être appréhendé comme global, lui-même constituant un volet de la Déclaration, ce qui induit une interprétation fondée, comme pour l'ensemble de la Déclaration, tant sur l'esprit qui a animé ses auteurs pour répondre aux ambitions affirmées par le Sommet de Moncton, en septembre 1999, que sur les principes fondamentaux qu'elle rappelle ou sur lesquels elle tient à mettre l'accent.

Parmi ces derniers, il convient de citer : « *Francophonie et démocratie sont indissociables; il ne saurait y avoir d'approfondissement du projet francophone sans une progression constante vers la démocratie et son incarnation dans les faits ; c'est pourquoi la Francophonie fait de l'engagement démocratique une priorité qui doit se traduire par des propositions et des réalisations concrètes* ». De même « *pour la Francophonie, il n'y a pas de mode d'organisation unique de la démocratie et, dans le respect des principes universels, les formes d'expression de la démocratie doivent s'inscrire dans les réalités et spécificités historiques, culturelles et sociales de chaque peuple* » ; « *la démocratie et le développement sont indissociables : ce sont là les facteurs d'une paix durable* » ; « *pour consolider la démocratie, l'action de la Francophonie doit*

reposer sur une coopération internationale qui s'inspire des pratiques et des expériences positives de chaque Etat et gouvernement membre » ; « les principes démocratiques, dans toutes leurs dimensions, politique, économique, sociale, culturelle et juridique, doivent également imprégner les relations internationales ».

L'articulation du dispositif du chapitre 5 avec les engagements pris par les Etats et gouvernements dans le chapitre 4, en faveur de la consolidation de l'Etat de droit, d'élections libres, fiables et transparentes, d'une vie politique apaisée, de l'intériorisation de la culture démocratique et du plein respect des droits de l'Homme, doit être aussi soigneusement respectée, dans la mesure où la légitimité des actions déployées par la Francophonie, dans ce cadre, repose sur cette détermination affirmée, qui justifie aussi celles s'inscrivant au titre de la mise en œuvre du Programme d'action, Annexe à la Déclaration, destiné à accompagner les efforts des pays membres de la Communauté francophone.

C'est à cette fin que les Chefs d'Etat et de Gouvernement, réunis à Beyrouth, convaincus « que cet engagement démocratique doit se traduire notamment par des actions de coopération de la Francophonie s'inspirant des pratiques et des expériences positives de chaque Etat et Gouvernement membre », ont adopté ce Programme d'action qui a constitué, depuis lors, la matrice des actions et des programmations pertinentes de l'ensemble des Opérateurs.

C'est donc le lieu de présenter le système d'observation et d'évaluation mis en œuvre par la Délégation aux Droits de l'Homme et à la Démocratie (DDHD), sous l'autorité du Secrétaire général de l'Organisation Internationale de la Francophonie (OIF), Son Excellence Monsieur Abdou DIOUF, qui s'était engagé à en assurer la pleine opérationnalité au début de l'année 2004.

1. Les finalités du système

La Déclaration de Bamako dispose que « le Secrétaire général se tient informé en permanence de la situation de la démocratie, des droits et des libertés dans l'espace francophone, en s'appuyant notamment sur la Délégation chargée de l'observation du respect de la démocratie et des droits de l'Homme dans les pays membres de la Francophonie ». Sur cette base, « une évaluation permanente des pratiques de la démocratie, des droits et des libertés, sera conduite, à des fins de prévention, dans le cadre de l'Organisation Internationale de la Francophonie, sur la base des principes constitutifs énoncés précédemment ».

La note du CPF de septembre 2001 précise que « Le Secrétaire général dispose également 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, qui en adressent une copie à la Délégation aux droits de l'Homme et à la démocratie ».

1.1 Les objectifs

Selon les termes mêmes de la Déclaration, cette observation et cette évaluation doivent permettre :

- « de définir les mesures les plus appropriées en matière d'appui à l'enracinement de la démocratie, des droits et des libertés ;
- d'apporter aux États et gouvernements qui le souhaitent l'assistance nécessaire en ces domaines ;
- de contribuer à la mise en place d'un système d'alerte précoce ».

De façon implicite aussi, un certain nombre d'autres objectifs sont poursuivis par les mécanismes d'observation et d'évaluation. Parmi ceux-ci, on décèle la recherche de l'instauration d'un dialogue permanent entre tous les acteurs de la Francophonie en matière de démocratie, de paix et de promotion des droits de l'Homme, vecteur puissant du déploiement d'un espace francophone d'échanges et de partage. Un autre objectif consiste à capitaliser, faire connaître et valoriser les actions, les textes et les approches francophones dans les secteurs couverts par la Déclaration de Bamako, notamment auprès des États et gouvernements membres, mais aussi auprès de l'ensemble des citoyens.

Enfin, il importe que le système d'observation et d'évaluation permanentes constitue un instrument performant pour aider le Secrétaire général de la Francophonie dans l'accomplissement de ses mandats.

L'article 7 de la Charte de la Francophonie, adoptée à Hanoï, en décembre 1997, lors du VII^{ème} Sommet, investit, en effet, le Secrétaire général de fonctions politiques générales et spécifiques. Il est « le porte-parole politique et le représentant officiel de la Francophonie au niveau international. (...) 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 crise ou de conflit dans lesquelles des membres peuvent être ou sont impliqués. Il propose les mesures

spécifiques pour leur prévention, éventuellement en collaboration avec d'autres organisations internationales. Les instances de la Francophonie donnent au Secrétaire général des délégations générales de pouvoirs qui découlent de son statut et qui sont liées aux exigences de sa fonction. »

A ce titre, le Secrétaire général doit pouvoir disposer de toute l'information nécessaire. Il en est de même en vue de l'accomplissement des nouveaux mandats qui lui sont explicitement confiés par le chapitre 5, alinéas 2 et 3 de la Déclaration de Bamako. C'est ainsi que : « *Face à une crise de la démocratie ou en cas de violations graves des droits de l'Homme, les Instances de la Francophonie se saisissent, conformément aux dispositions de la Charte, de la question afin de prendre toute initiative destinée à prévenir leur aggravation et à contribuer à un règlement. A cet effet, le Secrétaire général propose des mesures spécifiques* ». « *En cas de rupture de la démocratie ou de violations massives des droits de l'Homme* »¹, également, des actions graduées sont mises en œuvre, allant de la condamnation à la suspension de la participation des représentants du pays concerné aux réunions des Instances, à la suspension de la coopération multilatérale francophone et la suspension du pays concerné de la Francophonie, ce, en particulier, quand il s'agit « *d'un coup d'Etat militaire contre un régime issu d'élections démocratiques* (voir infra)».

1.2 Etablir des rapports périodiques à l'attention du Secrétaire général

La Note du CPF de septembre 2001 prévoit trois types de rapports qui doivent, dans ce contexte, être préparés par la DDHD pour le Secrétaire général.

En vertu de cette Note, « *la Délégation établit des rapports périodiques sur l'état des pratiques de la démocratie, des droits et des libertés dans l'espace francophone* ». C'est dire qu'en fonction des données fournies par ses partenaires, la DDHD, qui dispose aussi d'informations collectées et traitées par ses soins, établit à l'attention du Secrétaire général les rapports requis. Il a été retenu, au terme des consultations menées, et notamment à la suite des travaux de la session spéciale de la Commission politique du Conseil Permanent de la Francophonie, consacrée, le 1^{er} décembre 2003, au dispositif d'observation, que ces rapports seraient produits à l'occasion de

chaque Sommet, avec une mise à jour annuelle, leur structuration devant répondre aux domaines visés dans la Déclaration (État de droit, Élections, Vie politique apaisée, Culture démocratique et Droits de l'Homme), avec une prise en compte de la spécificité des engagements contenus dans la Déclaration par rapport aux autres instruments internationaux et régionaux auxquels les pays membres de la Francophonie sont parties, de manière à ne pas dupliquer les procédures.

Pour mémoire, la Note du CPF du 21 septembre 2001 précise la finalité de ces rapports :

Ainsi, les rapports élaborés pour l'information du Secrétaire général par la DDHD permettront en particulier :

- *de présenter les tendances constatées en matière de pratiques de la démocratie, et de l'exercice des droits et des libertés dans l'espace francophone ;*
- *d'appeler l'attention sur les mesures qui sembleraient appropriées en matière d'appui à l'enracinement de la démocratie, des droits et des libertés, en valorisant les pratiques positives, dont l'identification doit se poursuivre ;*
- *de signaler les dangers que pourrait constituer, eu égard aux objectifs recherchés, l'existence ou la persistance d'actes ou de comportements contraires aux principes et paramètres consensuellement définis ;*
- *de souligner, à cet égard, le cas échéant, l'opportunité de l'établissement d'un dialogue avec certains Etats ou Gouvernements, à des fins de prévention ou d'assistance, cette dernière pouvant se traduire par des programmes spécifiques à l'intention des Etats et gouvernements qui le souhaitent, afin de surmonter les éventuelles difficultés constatées ;*
- *de formuler des propositions en vue de l'adaptation régulière des axes stratégiques de la coopération multilatérale dans le domaine de la démocratie, de l'Etat de droit et des droits de l'Homme, permettant au Secrétaire général dans le cadre du Conseil de Coopération qu'il préside, d'en saisir les Opérateurs.*

¹ Interprétation de la Tunisie : par « rupture de la démocratie », entendre « coup d'Etat », par « violations massives des droits de l'Homme », entendre « génocide ».

« *Sur cette base, le Secrétaire général prend les initiatives qu'il juge appropriées* ». On peut songer ici à différentes formules étayant un dialo-

que constructif avec les Etats et gouvernements, allant de l'échange de correspondances à l'envoi de missions d'information de nature à préciser les actions utiles que la Francophonie pourrait mener. Selon une telle approche, les indications fournies par les Etats et gouvernements sur la mise en œuvre des engagements pris à Bamako, assorties de l'identification des pratiques positives et des mesures qui leur paraîtraient souhaitables pour les soutenir dans cette démarche, seront du plus grand intérêt.

1.3 Préparer des rapports et des synthèses ad hoc

La Note de septembre 2001 prévoit aussi la préparation, par la DDHD, de rapports ou de synthèses ad hoc à l'attention du Secrétaire général : « *En outre, chaque fois que nécessaire, la Délégation établit également, pour le compte du Secrétaire général, des synthèses ad hoc sur des situations de crise ou de violations graves des droits de l'Homme, ainsi que sur des situations de rupture de la démocratie ou de violations massives des droits de l'Homme, nécessitant la mise en œuvre des procédures prévues au titre des articles 2 et 3 du chapitre 5 de la Déclaration de Bamako* ». Dans les faits, la DDHD prépare sur une base régulière des rapports et synthèses ad hoc, portant sur l'évolution politique et institutionnelle des pays francophones, en particulier sur ceux qui se trouvent en situation de crise, de sortie de crise ou de transition, de même que sur les diverses facettes de l'action francophone d'accompagnement. Le système d'information de la DDHD qui est en cours de consolidation devrait faciliter, à partir de 2005, la rédaction de rapports et de notes de synthèse à jour et en temps réel à destination du Secrétaire général.

1.4 Examiner les « communications »

Outre le mode d'information que représentent ces rapports et synthèses, relevant d'une démarche d'auto-saisine, la Note de septembre 2001 prévoit un mécanisme de « Communications » en vertu duquel le Secrétaire général peut être saisi de requêtes portant à son attention des situations où les principes fondamentaux de la Déclaration de Bamako sont violés ou encore les engagements qu'elle comporte ne sont pas respectés.

Un groupe de travail informel portant sur le mécanisme des communications a été constitué par la Délégation. L'accent a été mis, en ce qui concerne les modalités souhaitables de mise en œuvre, sur l'esprit d'ouverture, la flexibilité et la souplesse qui doivent caractériser cette démarche,

dans le respect des procédures en vigueur au sein des autres Organisations internationales, notamment pour ce qui est de l'appréciation de la recevabilité de ces communications.

Parmi les conditions générales de recevabilité déjà identifiées, figurent les éléments suivants :

- la communication ne doit pas être anonyme ;
- l'auteur de la communication doit avoir une connaissance digne de foi des violations alléguées des droits de l'Homme et de la démocratie et il ne doit pas se fonder exclusivement sur des renseignements diffusés par les moyens de communication de masse ;
- la communication ne doit pas être incompatible avec la Déclaration de Bamako ni concerner des faits antérieurs à l'adoption de la Déclaration, et elle doit faire apparaître la responsabilité du pays membre de l'OIF mis en cause ;
- la communication ne doit pas être manifestement mal fondée mais doit contenir des éléments de preuve pertinents ;
- elle ne doit pas être injurieuse, ni constituer un abus du droit de présenter des communications ;
- elle doit être présentée dans un délai raisonnable à partir de la date des faits qui en constituent l'objet, ou de la date à laquelle ces faits auront été connus.

« Dans ce cadre, (la DDHD) est aussi chargée, par le Secrétaire général, de l'examen des communications transmises, le cas échéant, par les Etats et gouvernements, les organismes gouvernementaux et les OING reconnues au plan international et, en particulier, reconnues par la Francophonie, appelant l'attention de la Francophonie sur des situations pouvant constituer des violations des principes fondamentaux réaffirmés et des engagements pris au titre de la Déclaration de Bamako.

Le Secrétaire général accuse réception de ces communications. La Délégation en apprécie la recevabilité eu égard aux termes mêmes de la Déclaration (crise de la démocratie ou violations graves des droits de l'Homme ; rupture de la démocratie ou violations massives des droits de l'Homme), en tenant le plus grand compte des mesures déjà engagées par les autres Organisations internationales ou par des organismes nationaux ou régionaux. Elle établit un dossier à l'intention du Secrétaire général.

Lorsqu'il juge qu'une communication est recevable, le Secrétaire général informe les autorités du pays concerné et sollicite leur réaction. Au vu du dossier et des informations recueillies, le Secrétaire général se prononce sur les actions spécifiques que l'OIF peut envisager avec le souci d'apporter une valeur ajoutée par rapport à l'action d'autres intervenants». (Note du CPF du 24 septembre 2001)

A ce jour, le Secrétaire général a été saisi de plusieurs communications émanant en particulier de la Fédération Internationale des Ligues des Droits de l'Homme (FIDH), de Reporters sans Frontières (RSF), de la Conférence Internationale des Barreaux de Tradition Juridique Commune (CIB) et, enfin, du Comité Syndical Francophone pour l'Éducation et la Formation (CSFEF).

Sur la base de ces correspondances qui font, aujourd'hui, l'objet d'accusés de réception systématiques, le Secrétaire général a engagé un certain nombre de démarches auprès d'États et de Gouvernements concernés (Mauritanie, Cambodge, Centrafrique, Burkina Faso), dont plusieurs se sont avérées positives quant à l'issue des questions évoquées, la plupart en relation avec le respect des droits à l'intégrité physique, d'expression, d'association et d'exercice des droits politiques.

Cette fonction tribunicienne, participant du souci de partenariat rénové avec les OING reconnues par la Francophonie, particulièrement avec celles qui poursuivent les mêmes objectifs dans les domaines de la démocratie et des droits de l'Homme, que la Déclaration de Bamako a fortement encouragé, est appelée à se consolider dans le cadre de la réforme engagée afin de mieux fixer les relations entre le monde des organisations de la Société civile et l'Organisation internationale de la Francophonie.

2. L'observation

Le processus d'observation se situe au cœur de la Déclaration de Bamako et constitue une des conditions du succès de sa pleine mise en œuvre, car, faute de pouvoir observer de façon fiable l'état des droits et libertés, de la démocratie et de la paix au sein de l'espace francophone, il deviendrait difficile pour la Francophonie de répondre de façon appropriée à ses ambitions et à ses engagements.

Ce processus repose avant tout sur la collecte d'informations fiables émanant de chacune des parties concernées de l'espace francophone, soit

par le canal des Représentations permanentes de l'OIF, de l'Assemblée Parlementaire de la Francophonie (APF), et des Opérateurs, tout en impliquant aussi l'ensemble des acteurs associés au processus de Bamako, réunis au sein d'un Réseau d'information et de concertation développé par la Délégation aux Droits de l'Homme et à la Démocratie. Autrement dit, la responsabilité du processus d'observation se veut partagée.

2.1 Un Réseau d'information et de concertation

Pour la réalisation de l'observation et de l'évaluation permanentes, la note du CPF de septembre 2001, prévoit que « la Délégation aux droits de l'Homme et à la Démocratie développe un réseau d'information et de concertation devant lui permettre de procéder à la collecte des données disponibles et à leur traitement adéquat ».

A cet effet, la Délégation dispose « des informations recueillies dans le cadre du partenariat avec :

- les réseaux institutionnels francophones œuvrant dans les domaines de la démocratie, de l'Etat de droit et des droits de l'Homme ;
- les structures locales ou régionales spécialisées (Observatoires, Instituts et Centres d'analyse), dont la DDHD poursuit la mise en réseau ;
- des experts indépendants, personnalités du monde académique et acteurs de la vie démocratique impliqués dans le processus de préparation et de déroulement du Symposium ;
- les Organisations internationales gouvernementales, au niveau global ou régional, œuvrant dans des domaines similaires ;
- les Organisations internationales non gouvernementales œuvrant dans ces domaines, avec lesquelles il est prévu, par ailleurs, de renforcer un mécanisme de concertation et de dialogue».

A cet effet, également, « elle dispose des informations transmises par les Etats et gouvernements au titre de la mise en œuvre des engagements pris à Bamako. A cet égard, l'intérêt de l'élaboration de rapports périodiques nationaux, sur la base d'un questionnaire, est reconnu ».

L'intérêt de l'approche, originale, et assurément ambitieuse, ainsi proposée, selon un mode déconcentré, correspondant, d'ailleurs, à la dynamique traditionnelle de l'espace francophone, qui s'est structuré selon différentes strates, non gouver-

nementales, socio-professionnelles, puis gouvernementales, même si la responsabilité d'impulsion, puis d'intégration et d'analyse des données incombe à la DDHD, est de permettre à tous de s'approprier le processus et ses finalités.

Chacun des acteurs est dès lors mieux à même d'identifier et de transmettre les renseignements les plus pertinents, de nature à garantir la compréhension la plus exacte des enjeux et des défis dans un secteur donné, à un moment précis. Collectivement, le système d'observation, grâce à la multiplicité de ses sources, doit faciliter le croisement des informations, leur validation et leur intégration au sein de systèmes d'analyse et d'évaluation fiables.

2.2. Des partenaires sensibilisés

Dans le souci d'informer, puis de mobiliser les personnalités et les partenaires appelés à apporter leur concours au fonctionnement de ce dispositif, en précisant, en fonction de leurs compétences propres, leurs contributions potentielles respectives, la Délégation a organisé à Paris cinq réunions informelles associant des représentants des catégories susceptibles de participer au Réseau d'information et de concertation, en 2002, en 2003 et en 2004, mais également à l'occasion des rencontres des représentants des réseaux partenaires, à Beyrouth (2002), à Brazzaville

(2003), à Marrakech (avril 2004), puis à Ouagadougou (novembre 2004) (Voir le tableau en annexe à ce chapitre). Ces questions ont également été au cœur des échanges intervenus tout au long du déploiement des différentes activités de coopération et de concertation menées depuis 2001.

Ces différentes concertations ont notamment permis aux structures et personnalités sollicitées de se prononcer sur leur approche du dispositif d'observation et d'évaluation, à la lumière de démarches similaires promues au sein d'autres Organisations gouvernementales et non gouvernementales. Elles ont donné lieu à l'élaboration de plusieurs documents de référence. Si les deux premières réunions informelles ont dressé l'inventaire des questions relatives à l'observation et à l'évaluation, les 4^{ème} et 5^{ème} rencontres ont arrêté le consensus sur les différents aspects du système, de s'entendre avec les partenaires sur les formes de leur contribution au système d'observation et d'évaluation ainsi que d'assurer une coordination avec les secteurs de l'AIF intéressés. Par ailleurs, au cours des 2^{ème} et 5^{ème} rencontres, des propositions ont été émises au sujet des modalités de traitement des communications adressées au Secrétaire général, ainsi qu'au sujet de la mise en œuvre des dispositifs du Chapitre 5 de la Déclaration de Bamako.

Les membres du réseau d'information et de concertation

- **des représentants des réseaux spécialisés (ACCPUF, AISCCUF, AOMF, AFCNDH, CIB, Réseau des Structures gouvernementales, Assemblée des Instituts francophones des droits de l'Homme, de la démocratie et de la paix),** dont certains se sont déjà dotés de mécanismes d'observation, et que la Francophonie a aidé durant cette période, à se consolider et à se diversifier, avec lesquels le partenariat est en voie d'être formalisé et mieux planifié, tant dans le domaine de la coopération que dans celui de l'observation ;
- **des représentants des autres organisations internationales et régionales,** soit par le canal des représentants permanents de l'OIF auprès de ces Organisations, afin d'établir de façon à la fois interactive et permanente des échanges d'information et des relations de concertation, soit de manière directe, en prenant l'initiative de rencontres destinées à redynamiser la coopération, comme avec le Haut Commissariat aux droits de l'Homme, le Conseil de l'Europe, le Commonwealth, l'Union Africaine, ou à l'occasion de la Table ronde sur la Gouvernance, préparatoire au Symposium sur l'accès aux financements internationaux, et, enfin, en participant aux réunions de haut niveau tenues annuellement à l'initiative des Nations Unies avec les Organisations régionales sur des questions intéressant la paix, comme celle de 2003, autour des nouvelles menaces à la paix, y compris le terrorisme ;

- **les OING**, qui sont les partenaires traditionnels de la Délégation en matière de droits de l'Homme et de démocratie, largement associées à sa démarche dès le lancement du processus préparatoire au Symposium de Bamako et dont la Francophonie soutient plusieurs initiatives (Observatoire des défenseurs des droits de l'Homme, Observatoire Panafricain de la Démocratie (OPAD), réseau presse et démocratie), ainsi que des colloques et des sessions de formation, etc. ;
- **des experts indépendants, des personnalités du monde académique et des acteurs de la vie démocratique**, déjà impliqués dans le processus de Bamako.

Les membres associés aux activités du réseau d'information et de concertation

- **l'Assemblée parlementaire de la Francophonie (APF)**, dans l'esprit de réciprocité prévu par l'accord cadre liant les deux institutions, comme l'illustre, en particulier, la participation régulière et active de la Délégation aux travaux de la Commission politique de l'Assemblée parlementaire qui, disposant d'un rapporteur spécial sur la mise en œuvre de la Déclaration de Bamako, a été tenue régulièrement informée des initiatives prises, et a progressivement affiné les modalités selon lesquelles elle entend concourir pleinement à la mise en œuvre du dispositif. C'est ainsi, notamment, que l'APF a prévu dans son rapport semestriel concernant chaque pays en crise ou dont la section parlementaire est suspendue de l'APF, l'élaboration d'un volet particulier établi selon la grille de lecture de la Déclaration de Bamako. Cette démarche, qui comporte une dimension pédagogique, doit servir à la fois à l'information du Secrétaire général de la Francophonie et à l'accompagnement des Etats et Gouvernement. L'APF fonde son analyse sur les informations recueillies dans le cadre d'une procédure contradictoire, et s'appuie aussi sur d'autres sources comme celles, notamment, de l'ONU, de l'OCDE ou du NEPAD. De même, il convient de souligner que le Secrétariat général de l'APF a entrepris, en liaison avec la DDHD, un vaste travail de réflexion et d'évaluation de l'institution parlementaire (voir infra).
- **les Opérateurs : l'AIF, l'AIMF, l'AUF et l'Université Senghor**

Pour ce qui concerne les directions concernées de l'Agence intergouvernementale de la Francophonie, la Direction de la Coopération Juridique et Judiciaire (DCJJ) a été sollicitée pour mettre à jour, de façon systématique, les premiers rapports établis après la Conférence du Caire sur l'état de la justice et des politiques menées en ce domaine par les Etats et gouvernements. La Direction du Cinéma et des Medias (DCM) est appelée, pour sa part, à contribuer à dresser l'état des lieux en matière de liberté de la Presse et des Medias, grâce, en particulier, au réseau des observatoires d'auto-régulation des medias et de la future Union des instances de régulation et de la communication (UFIRC).

Les actions de l'Association Internationale des Maires Francophones entendent aussi contribuer au développement du système, en particulier par la création d'un Observatoire de l'état civil et, plus récemment, d'un Observatoire de la démocratie locale, avec un site Internet qui offre aux maires un espace de dialogue interactif. Ainsi, la réflexion sur le thème de la médiation a été particulièrement développée au cours des derniers travaux de l'AIMF et a mis en lumière la relation entre médiation et décentralisation.

La contribution de l'Agence Universitaire de la Francophonie s'avère particulièrement utile, notamment dans le cadre de la recherche et de la formation développées par les Universités, ainsi que de la capacité de l'AUF à mobiliser des réseaux, déjà en rapport avec la Délégation, spécialement pour ce qui concerne les droits fondamentaux.

2.3 Des réseaux institutionnels mobilisés

Les réseaux disposent d'une place spécifique au sein du processus d'observation et d'évaluation permanentes. Non seulement la note précitée, adoptée par le CPF le 24 septembre 2001, les mentionne expressément, mais aussi le Programme d'action, Annexe à cette Déclaration, adopté formellement par les Chefs d'État et de gouvernement, en octobre 2002, à Beyrouth, qui confirme le rôle attribué aux réseaux. C'est ainsi qu'est mis en exergue le principe de « consolider le travail en réseaux », instrument privilégié de mobilisation afin de « donner plein effet aux principes affirmés et aux engagements pris à Bamako »².

Les réseaux, en effet, aux côtés de l'APF et de l'AIMF, regroupent la majorité des institutions nationales évoquées dans la Déclaration (Institutions de contrôle, de régulation et de médiation, Institutions nationales des droits de l'Homme). Ils constituent, de ce fait, des rouages essentiels pour la réception, au quotidien, dans les systèmes nationaux, des normes et des valeurs de Bamako, à la formulation desquelles ils ont d'ailleurs, au cours du processus de préparation du Symposium, largement contribué.

Les différentes initiatives prises par les Réseaux, espaces d'échanges d'expériences et de textes, témoignent, aussi, de l'importance et de la variété de leur implication dans la mise en œuvre de l'ensemble des engagements consignés dans la

2 De façon plus particulière, le Programme d'action définit ainsi les priorités de la Francophonie à l'égard des réseaux :

- Poursuivre, « sur la base des besoins prioritaires identifiés en partenariat tant avec les pays qu'avec les Réseaux francophones regroupant les Institutions, dans le cadre de plans d'action concertés et intégrés : l'organisation de sessions de perfectionnement; les dotations en documentation, en équipement bureautiques et informatiques, ainsi que l'appui à la création et au développement de sites Internet en cours de réalisation au sein de chacun des réseaux ». (Art. I, 1)
- Continuer d'apporter aux réseaux, « notamment à l'occasion de leurs congrès ou conférences générales thématiques, son concours (de la Francophonie) tant financier que scientifique ». (Art. I, 1)

« Renforcer l'appui aux institutions nationales de promotion et de protection des droits de l'Homme et contribuer à leur généralisation, en soutenant l'émergence et le fonctionnement de réseaux francophones soutenant ces institutions ». (Art IV, 4).

Déclaration de Bamako, ainsi que des actions préconisées dans le Programme d'action, comme en témoignent les éléments inclus dans le chapitre de ce Rapport traitant de la consolidation de l'État de droit.

De fait, les différents réseaux, en mettant à la disposition de leurs membres un cadre propice à l'échange d'expériences, à la réflexion partagée et à la concertation renforcée, mais aussi à la formation et au soutien mutuel pour rendre effectifs les principes d'indépendance, d'éthique et de déontologie, se sont progressivement affirmés comme des partenaires privilégiés de l'OIF tant pour la réalisation de ses actions de coopération que pour les initiatives prises en faveur des pays en situation de crise, de sortie de crise et de transition.

Les Réseaux institutionnels de la Francophonie

- Conférence internationale des Barreaux de tradition juridique commune (**CIB**) Création : **1985**
- Association des Institutions supérieures de contrôle ayant en commun l'usage du français (**AISCCUF**) Création : **1994**
- Association des Cours constitutionnelles ayant en partage l'usage du français (**ACCPUF**) Création : **1997**
- Association des Ombudsmans et Médiateurs de la Francophonie (**AOMF**) Création : **1998**
- Association africaine des Hautes Juridictions francophones (**AAHJF**) Création : **1998**
- Association des Hautes Juridictions de cassation des pays ayant en partage l'usage du français (**AHJUCAF**) Création : **2001**
- Association francophone des Commissions nationales de promotion et de protection des droits de l'Homme (**AFCNDH**) Création : **2002**
- Assemblée des Instituts francophones des droits de l'Homme, de la démocratie et de la paix (**AIFDHDP**) Création : **2002**
- Conférence des Structures gouvernementales chargées des droits de l'Homme dans l'espace francophone Création : **2003**
- Union des Conseils économiques et sociaux et institutions similaires des Etats et gouvernements membres de la Francophonie (**UCESIF**) Création : **2004**

Ils sont aujourd'hui sollicités pour la pleine mise en œuvre du dispositif du chapitre 5 de la Déclaration de Bamako, en participant à la collecte et au traitement d'informations fiables et croisées, en contribuant aussi de ce fait à la mise en place d'un système d'alerte précoce.

C'est ainsi que l'Association Francophone des Commissions Nationales de promotion et de protection des Droits de l'Homme (AFCNDH) a choisi, par ses statuts, de faire de l'engagement des institutions nationales à mettre en œuvre les principes de (la Déclaration de) Bamako une condition d'adhésion et de maintien de la qualité de membre.

L'Association des Ombudsmans et Médiateurs de la Francophonie (AOMF) a, pour sa part, inséré dans le préambule de ses statuts une clause selon laquelle l'Association et ses membres s'engagent à promouvoir et à défendre, à travers la Francophonie, la démocratie, l'État de droit et la paix sociale, ainsi qu'à faire respecter les textes nationaux et internationaux sur les droits de la personne, dont la Déclaration universelle des droits de l'Homme et la Déclaration de Bamako.

L'AOMF a par ailleurs récemment organisé, en septembre 2004, à Québec, un séminaire de formation portant sur *Le triple défi de l'AOMF en rapport avec la Déclaration de Bamako*. À l'occasion de cette journée d'étude et de réflexion, des experts de la Délégation aux Droits de l'Homme et à la Démocratie (DDHD) se sont joints à ceux de l'AOMF afin de présenter les principes et les dispositions de la *Déclaration de Bamako*, ainsi que leur impact sur le quotidien des Ombudsmans et Médiateurs.

2.4. Une méthode de travail systématisée

Les techniques par lesquelles les partenaires sont appelés à contribuer au système d'information sont variées. Le recours aux questionnaires établis, en étroite concertation avec la DDHD, par les différents réseaux à l'intention de leurs membres semble particulièrement efficace pour obtenir une image précise de la réalité des institutions francophones, et, en conséquence, du respect des engagements pris à Bamako. La Conférence Internationale des Barreaux de Tradition juridique commune (CIB) et l'APF, notamment, ont engagé un tel processus. L'information ainsi recueillie, puis colligée au cours du premier trimestre 2005, devrait être mise dès lors à la disposition de leurs membres et de l'Observatoire. Cette démarche est en cours de généralisation.

De même, les OING partenaires développées, avec le soutien de la Francophonie, au sein d'observatoires, les paramètres et indicateurs susceptibles de rendre compte de l'état des libertés et des droits dans l'espace francophone. C'est le cas de l'Observatoire des Défenseurs des Droits de l'Homme (FIDH), de l'Observatoire des droits culturels (Université de Fribourg), de l'Observatoire des Droits Economiques et Sociaux (CSFEF)

du Réseau « Presse et démocratie », sous l'égide de Reporters sans Frontières.

Enfin, les informations produites par les États et Gouvernements membres de l'OIF, qui seront saisis par les soins du Secrétaire général pour faire connaître, selon des modalités jugées appropriées, notamment par le moyen d'un questionnaire ouvert, les initiatives qu'ils ont prises à l'appui de la mise en œuvre de la Déclaration de Bamako depuis son adoption, devraient, à partir de 2005, constituer une source précieuse d'évaluation, en particulier au regard des pratiques positives et des attentes, pour surmonter les éventuelles difficultés de mise en œuvre de la Déclaration.

La Délégation aux Droits de l'Homme et à la Démocratie, par le biais de son système interne d'information, pour sa part, poursuivra la collecte de toutes les informations, publiquement disponibles, sur les sujets couverts par la Déclaration, tout en structurant et systématisant les données recueillies dans le cadre de ses activités.

3. L'évaluation

L'essentiel de la fonction d'évaluation et d'analyse est mené au sein de la Délégation, dont les ressources humaines ont été enrichies de façon significative dès le début de l'année 2004. Organisée en trois Départements, respectivement chargés des actions menées par le Secrétaire général dans le domaine de la contribution à la paix, du renforcement des capacités de l'ensemble des acteurs impliqués dans les processus démocratiques et de promotion des droits de l'Homme, et, enfin, de la fonction d'observation et d'évaluation permanentes, elle dispose, dans ce dernier secteur, de plusieurs analystes. Ceux-ci, de provenance diverse et de formations disciplinaires multiples, sont à même, à partir des informations dont ils disposent et de leur connaissance du terrain, de proposer des analyses approfondies sur les différents sujets dont ils sont saisis, d'ordre soit thématique, soit géographique. Ils s'appuient, dans l'exécution de leurs missions, sur une grille d'observation et d'évaluation propre à baliser leurs travaux, en fonction des paramètres de la *Déclaration de Bamako*.

La Délégation a pris par ailleurs connaissance des indicateurs développés par les autres institutions internationales et régionales, nombre d'entre elles disposant également de mécanismes d'observation et d'évaluation, et a de plus engagé avec elles un dialogue constructif sur les préoccupations partagées autour de la pertinence des indicateurs, leur appropriation par l'ensemble des acteurs, ainsi que sur les actions opportunes à

entreprendre à partir des résultats obtenus, notamment en ce qui concerne l'alerte précoce qui implique une appréciation circonstanciée de l'ensemble du contexte. A cet égard, le mécanisme de Bamako, fondé sur l'identification consensuelle de paramètres d'application précis des principes (chapitres 2 et 3) et des engagements (chapitre 4) consignés dans la Déclaration, de même que sur le dialogue permanent, présente des atouts incontestables.

Enfin, le Réseau d'information et de concertation a été utilement sollicité, pour partie de sa formation, pour études, avis, ou même validation des résultats de l'observation intégrée, selon des modalités différenciées. En effet, et afin d'étayer la crédibilité des analyses et des recommandations subséquentes, les personnalités, reconnues pour leur autorité morale et leur haute expérience dans ces domaines et considérés comme experts indépendants, visées dans la note adoptée par le CPF, sont appelées à être consultées en tant que de besoin par le Secrétaire général et la Délégation, de même qu'à contribuer aux études et aux missions requises pour le processus.

3.1. Le «paramétrage» de la Déclaration de Bamako

3.1.1 Des engagements concrets

Le chapitre 4 de la *Déclaration de Bamako* consigne les engagements pris par les Etats et gouvernements francophones, dans quatre domaines considérés comme constitutifs de la démocratie, à savoir, la consolidation de l'Etat de droit (A), la tenue d'élections libres, fiables et transparentes (B), la gestion d'une vie politique apaisée (C) et, enfin, la promotion d'une culture démocratique intériorisée et le plein respect des droits de l'Homme (D).

Chacun de ces secteurs est ensuite décliné selon un certain nombre de dispositions précises, destinées à donner corps aux principes énoncés aux chapitres 2 et 3 de la Déclaration et à surmonter les difficultés ou insuffisances constatées au chapitre 1. Une lecture attentive révèle que ces sous-engagements peuvent, eux aussi, être assortis de modalités plus précises. C'est ainsi, à titre d'exemple, que l'engagement n°4 – A. 2) qui se lit « *Encourager le renouveau de l'institution parlementaire* », dresse en fait trois axes :

- celui de faciliter matériellement le travail des élus ;
- celui de veiller au respect des immunités des élus ; et
- celui de favoriser la formation des élus.

La Note du CPF de septembre 2001

spécifiait, au sujet de la grille d'observation et d'évaluation : « *Compte tenu de l'ensemble des informations et des analyses recueillies, dont il convient de s'assurer en tout temps de la fiabilité de leur source et de leur contenu, l'évaluation permanente des pratiques des Etats et gouvernements en matière de démocratie, des droits et des libertés, s'effectue à la lecture de la grille des principes constitutifs énoncés dans le chapitre 2 de la Déclaration, assortis de paramètres de mise en œuvre sur lesquels se fondent les engagements pris par les Etats au chapitre 4.*

Cette grille a un caractère évolutif et indicatif. Elle est appelée à être affinée, en particulier dans le cadre des concertations engagées avec les Organisations internationales et régionales partenaires, et peut également constituer la trame sur laquelle se fondent d'autres catégories d'interventions de la Francophonie : missions d'identification des besoins, missions d'observation des élections, etc.».

3.1.2. Développer la méthodologie de «paramétrage » appropriée

Le travail a consisté tout d'abord à identifier clairement la liste complète des sous-engagements auxquels ont souscrit les Etats et gouvernements. C'est, en effet, à partir de cette liste que l'observation et l'évaluation des pratiques de la démocratie dans l'espace francophone peuvent légitimement être menées. Il apparaît en conséquence indispensable que le processus d'observation et d'analyse soit fondé sur des données objectivement valables, donnant lieu à des résultats mesurables. En vue de la réalisation d'un paramétrage cohérent couvrant toutes les dimensions des différents engagements contractés par les Etats et gouvernements, une méthodologie, conjuguant ces engagements en termes de paramètres, d'indicateurs, d'indices et de variables, a été développée. En vertu de cette approche :

- les *paramètres* constituent les éléments qui sont contenus dans le texte de la Déclaration de Bamako; autrement dit, les paramètres sont les sous-engagements auxquels les Etats et gouvernements se sont engagés. Ils représentent en quelque sorte les vecteurs de la mise en œuvre des quatre domaines d'engagements principaux, hissés au rang d'idéaux, de valeurs et de principes régulateurs de la vie politique. Les paramètres sont fournis par le texte même de Bamako ;

- les *indicateurs* permettent de décliner les paramètres ainsi définis en identifiant les éléments à valeur significative, afin d'apprécier, de façon réaliste, le respect du paramètre ;
- les *indices* ou les *variables* représentent dans ce contexte les éléments factuels à partir desquels la mesure des indicateurs pourra être réalisée; la combinaison des indices dans une situation donnée permettant d'émettre un jugement global sur l'atteinte de l'indicateur; enfin,
- les *sources* indiquent à partir de quelles origines les renseignements sont recherchés, ou pourront être collectés.

C'est ainsi que, dans l'exemple qui précède, le sous-engagement de l'engagement n°4 – A. 2) qui traite, dans le cadre de la consolidation de l'Etat de droit, du renouveau de l'institution parlementaire, peut se décliner de la manière suivante :

Paramètres	Indicateurs	Indices/variables	Sources
Le renouveau de l'Institution parlementaire	<i>Le respect des immunités des élus</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Des immunités des élus existent et sont garanties par la loi ; - La loi précise les conditions de leur levée; - Le champ d'application des immunités (quant aux personnes, quant aux faits incriminés) ; - La période durant laquelle les immunités s'appliquent (en tout temps ou durant les sessions) - L'existence d'un mécanisme qui assure le respect des immunités ; - Les conditions auxquelles on peut déroger aux immunités ; - Les immunités ont été appliquées au cours des dernières années. 	<ul style="list-style-type: none"> - Les questionnaires remplis par les parlements membres de l'APF; - Les textes législatifs ou parlementaires applicables; - Autres sources publiques (médias, etc.)

Cette approche, par son caractère à la fois réaliste et systématique, est susceptible d'identifier avec précision ce qui doit être observé et évalué et à partir de quelles sources et selon quelle méthodologie le processus d'observation doit être mené. Un premier exercice de conjugaison des paramètres découlant de la *Déclaration de Bamako* a déjà été réalisé. Une fois consolidée, cette déclinaison de la teneur des engagements de Bamako sera intégrée dans le système d'information afin de rendre disponibles les renseignements utiles afférents, dûment vérifiés.

3.2. Les processus d'observation et d'évaluation conduits par d'autres Organisations

La Francophonie n'est pas la seule Organisation à s'être dotée d'une Déclaration de principes sur la démocratie et les droits de l'Homme, étayée de mécanismes de sauvegarde desdits principes requérant des dispositifs d'observation et d'évaluation. De nombreuses institutions ont ainsi opté clairement en faveur d'une contribution à la définition, à la promotion et à la généralisation des principes démocratiques et à l'avènement d'un ordre mondial reposant sur la légitimité démocratique, considérée comme facteur et garant essentiels du développement et de la paix.

Dans ce contexte, la Francophonie se doit de prendre en compte les résultats déjà obtenus et présentant un caractère de pertinence pour ses fins propres, à la fois pour un examen critique de sa démarche, de même que pour la recherche d'une rationalisation ou d'une conjugaison des tâches. Il est souhaitable que, dans toute la mesure du possible, les différents autres intervenants crédibles se prévalent aussi des travaux menés par la Francophonie sur la démocratie ou les droits et les libertés.

A cet égard, il convient de citer, notamment : la Déclaration sur la démocratie du Conseil européen de Copenhague, août 1978 ; la Résolution 800 relative aux principes de la démocratie (Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe) du 1^{er} juillet 1983 ; la Résolution 1080 du 5 juin 1991 de l'OEA sur la Démocratie représentative, accompagnée de la Charte démocratique interaméricaine (Lima, 11 septembre 2001) sur l'interruption inconstitutionnelle de l'ordre démocratique ou altération de l'ordre constitutionnel; la Déclaration des Chefs de gouvernement de Harare du 20 octobre 1991, pour le Commonwealth, complétée par le Programme d'action de Milbrook de 1995; le Protocole 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, adopté par la 25^{ème} session de la Conférence des chefs d'État et de Gouvernement de la Communauté Economique des Etats de l'Afrique de l'Ouest-CEDEAO-, tenue à Dakar les 20 et 21 décembre 2001 ; les dispositions des articles 8, 9, 96 et 97 de l'Accord de partenariat UE/ACP de Cotonou de juin 2000, pour l'Union européenne, qui précisent les « éléments essentiels et fondamentaux » sous-tendant cette coopération.

Et pour ce qui concerne l'état des lieux du respect des droits de l'Homme et des libertés, (engagement n°D), les travaux menés au sein de la Commission des droits de l'Homme des Nations Unies, y compris à travers les procédures spéciales, se révèlent d'un intérêt particulièrement appréciable : il convient donc d'y avoir plus systématiquement recours. C'est dans ce sens que la concertation développée avec le Haut Commissariat et la Commission incite la Francophonie, comme l'ont recommandé les Instances, à mieux participer à la réflexion en cours sur la réforme de la Commission et sur la problématique des rapports requis des Etats parties aux instruments internationaux.

De même, sur le plan international et régional, de multiples mécanismes en matière d'évaluation de la gouvernance sont en cours de mise en œuvre. C'est le cas, par exemple, du dispositif prévu par l'Accord de Cotonou (voir encadré), comme du mécanisme d'évaluation mis en place par la Commission Economique des Nations Unies pour l'Afrique (CEA) ou du « Mécanisme Africain d'Evaluation par les Pairs » prévu par le Nouveau Partenariat pour le Développement de l'Afrique (NEPAD) (voir encadré).

Qu'entend-on par la bonne gestion des affaires publiques ou bonne gouvernance ?

L'Accord de Cotonou (article 9) définit la bonne gestion des affaires publiques comme étant la « gestion transparente et responsable des ressources humaines, naturelles, économiques et financières dans des buts de développement équitable et durable ».

Cela implique l'existence de procédures de prise de décision claires au niveau des pouvoirs publics, des institutions transparentes et responsables, la primauté du droit dans la gestion et la répartition des ressources, le renforcement des capacités pour l'élaboration et la mise en œuvre des mesures visant en particulier à prévenir et à combattre la corruption.

Le Mécanisme d'évaluation de la Commission Economique des Nations Unies pour l'Afrique a permis de réaliser une étude dans la perspective du renforcement des capacités d'Etats « compétents », capables de garantir la paix et la sécurité, qui sont les conditions d'un développement à long terme. A la fin de l'année 2003, le processus d'évaluation de la gouvernance portait sur 28 pays africains dont 12 sont francophones : Afrique du Sud, Bénin, Botswana, Burkina Faso, Cameroun, Égypte, Éthiopie, Gabon, Gambie, Ghana, Kenya, Lesotho, Malawi, Mali, Maroc, Maurice, Mozambique, Namibie, Niger, Nigeria, Ouganda, Rwanda, Sénégal, Swaziland, Tanzanie, Tchad, Zambie et Zimbabwe. Il est prévu d'y ajouter 12 autres pays en 2006.

Ont été appréhendés : (i) la représentation politique, notamment le système politique, l'équilibre des pouvoirs, la liberté et la sécurité des partis politiques, la crédibilité du processus électoral, (ii) l'efficacité et la transparence des institutions, notamment l'efficacité des trois pouvoirs de l'État, l'exécutif étant particulièrement mis en évidence, (iii) les droits de la personne et l'État de droit, (iv) les organisations de la société civile : leur indépendance, le cadre dans lequel elles fonctionnent et leur efficacité et (v) la gestion de l'économie, particulièrement les politiques d'investissement, le système fiscal et les effets de la corruption.

Dans chacun des pays concernés par le processus d'évaluation, après la collecte des données et sous le contrôle qualité de la CEA, un rapport national sur la gouvernance a été établi. Ces études ont donné lieu à une synthèse du rapport sur la gouvernance en Afrique qui définit dix domaines d'action prioritaires pour l'édification d'Etats compétents et responsables :

- Renforcer les capacités des parlements pour qu'ils puissent s'acquitter de leurs principales fonctions ;
- Approfondir les réformes juridiques et judiciaires ;
- Améliorer la gestion du secteur public ;
- Améliorer la prestation de services publics ;
- Supprimer les entraves à l'action des entreprises privées ;
- Exploiter le potentiel des technologies de l'information et de la communication ;
- Susciter l'émergence de médias crédibles et responsables ;
- Tirer le meilleur parti des modes traditionnels de gouvernance ;
- Atténuer l'impact du VIH/sida sur la gouvernance ;
- Faire en sorte que les partenaires tiennent leurs promesses.

Le Mécanisme Africain d'Evaluation par les Pairs (MAEP) du NEPAD

En mars 2003, les Chefs d'Etat et de gouvernement chargés de la mise en œuvre du NEPAD ont adopté la « Déclaration sur la gouvernance démocratique, politique, économique et des entreprises » (déjà approuvée en juillet 2002 par le Sommet inaugural de l'Union Africaine à Durban), contenant des codes et des normes prioritaires dans les quatre domaines suivants : démocratie et gouvernance politique ; gouvernance et gestion économique ; gouvernance des entreprises et développement socio-économique. Ils ont également décidé de mettre en place un « Mécanisme Africain d'Evaluation par les Pairs » (MAEP).

L'objectif principal de ce Mécanisme est de « stimuler l'adoption de lois, politiques, normes et pratiques appropriées pouvant mener à la stabilité politique, à une forte croissance économique, à un développement durable et à une intégration économique accélérée aux niveaux sous-régional et continental ». Son originalité réside dans le fait qu'il s'agit d'un instrument auquel les Etats membres adhèrent sur une base volontaire et où ceux-ci « s'auto évaluent » à la lumière de la « Déclaration sur la gouvernance démocratique, politique, économique et des entreprises » mentionnée précédemment.

Le processus d'évaluation favorise la participation de tous les intervenants socio-économiques, notamment la société civile. Il est financé par les Etats eux-mêmes. Pour encadrer cette auto-évaluation, les Chefs d'Etat et de gouvernement ont prévu la constitution d'un « Forum des Chefs d'Etat et de gouvernement » (plus haute instance de décision du MAEP) et surtout la mise en place d'un Groupe d'Eminentes Personnalités (présidé actuellement par Madame Marie-Angélique Savané, du Sénégal), qui veillera à superviser l'ensemble du processus et à en assurer l'intégrité.

Le processus d'évaluation du MAEP comporte une phase préliminaire (la mission de soutien) suivie de cinq grandes phases.

■ *La mission de soutien :*

La mission de soutien vise à évaluer les processus et mécanismes mis en place par le pays concerné afin d'entreprendre son autoévaluation, de préparer son Programme d'Action préliminaire et, ultérieurement, de se soumettre à la revue du Groupe du MAEP. A ce jour, des missions de soutien se sont tenues dans quatre pays : Ghana (mai 2004), Rwanda (juin 2004), Maurice (juin 2004) et Kenya (juillet 2004). Quatre autres missions sont également prévues début 2005 : Mali, Sénégal, Nigéria et Ouganda. A l'issue de la mission de soutien, le Mécanisme Africain d'Evaluation par les Pairs (MAEP) est engagé.

■ *Le processus préparatoire :*

Sur la base d'un questionnaire transmis par le Secrétariat du MAEP, le pays concerné prépare son autoévaluation et élabore un programme d'action préliminaire. Parallèlement, le secrétariat du MAEP élabore un document de fond sur le pays. A partir de ces documents, le secrétariat rédige un texte établissant la liste des problèmes à résoudre, texte qui servira de guide au processus d'évaluation du pays. Selon la nature des problèmes exposés, certaines évaluations techniques pourront alors être effectuées afin de compléter le dossier.

■ *La visite d'évaluation :*

Sous la direction du Groupe des Eminentes Personnalités, une équipe d'évaluation se rend dans le pays concerné afin d'entreprendre un processus de consultation le plus large possible (gouvernement, partis politiques, parlementaires, société civile incluant notamment la presse, le milieu universitaire, les syndicats et les gens d'affaires) tant sur le programme d'action préliminaire que sur le texte énonçant les problèmes à régler.

■ *La rédaction du rapport préliminaire :*

Au terme de sa visite, l'équipe d'évaluation produit son rapport. Ce rapport est d'abord soumis au gouvernement concerné dont les réactions sont jointes au rapport. A la lumière de celui-ci, le pays concerné rédige la version finale de son programme d'action.

- *La transmission du rapport du MAEP et du Programme d'action au Forum des Chefs d'Etat et de gouvernement :*
 - si le gouvernement concerné manifeste une volonté de remédier aux faiblesses identifiées, les pays participants l'assistent et incitent les bailleurs de fonds à lui venir en aide ;
 - si le gouvernement ne manifeste pas une telle volonté, les pays participants tentent d'établir un dialogue constructif avec lui et de lui offrir toute l'assistance pertinente.

Dans le cas où ce dialogue n'est pas concluant, les pays participants peuvent envisager de donner un préavis de leur intention commune d'appliquer des mesures appropriées dans un délai donné. De telles mesures ne seraient cependant prises qu'en dernier ressort.

- *La publication du rapport du MAEP :*
Six mois après avoir été examiné par le Forum des chefs d'Etat et de gouvernement, le rapport est rendu public et présenté aux structures régionales et sous-régionales.

Selon les promoteurs du Mécanisme Africain d'Evaluation par les Pairs (MAEP), le déroulement des phases « *du processus préparatoire* » à « *la transmission du rapport du MAEP et du Programme d'action au Forum des Chefs d'Etat et de gouvernement pour considération* » devrait prendre de six à neuf mois, tout le processus ayant une durée prévue d'un peu plus d'un an.

A ce jour, vingt-trois Etats, dont dix pays membres de l'Organisation Internationale de la Francophonie, ont volontairement adhéré au MAEP. Ce sont : l'Afrique du Sud, l'Algérie, l'Angola, le **Bénin**, le **Burkina Faso**, le **Cameroun**, la **République du Congo**, l'**Egypte**, l'Ethiopie, le **Gabon**, le Ghana, le Kenya, le Lesotho, le Malawi, le **Mali**, **Maurice**, le Mozambique, le Nigeria, l'Ouganda, le **Rwanda**, le **Sénégal**, la Sierra Leone et la Tanzanie. Il est actuellement prévu que chacun de ces pays fasse l'objet d'une première évaluation dans les dix-huit mois suivant son adhésion au MAEP. Par la suite, des évaluations régulières auront lieu environ tous les trois ans.

Il importe de noter que le MAEP est déjà confronté à certaines difficultés. Parmi celles-ci, mentionnons le manque de ressources financières émanant des pays ; les effectifs limités du secrétariat du MAEP dont le rôle est pourtant central ; les modalités de participation de certains partenaires, dont la société civile, au processus d'évaluation et la lenteur inhérente à un processus aussi complexe.

Compte tenu des similitudes entre ce processus d'évaluation et celui retenu au chapitre 5 de la Déclaration de Bamako, la Francophonie s'est engagée résolument à soutenir le Mécanisme Africain d'Evaluation par les Pairs (MAEP), en particulier en favorisant l'appréhension collective du système par les responsables désignés dans chaque Etat, en mettant à disposition l'expertise francophone et en apportant une contribution financière à la réalisation des missions requises.

3.3. Autres systèmes d'indicateurs de la démocratie et des droits de l'Homme

Enfin, plusieurs Organisations internationales gouvernementales, telles la Banque mondiale (Governance Matters III : Governance Indicators for 1996-2002, May 2003), les Nations Unies, le PNUD (Human Development Report), l'Union Européenne (liste des indicateurs d'alerte

précoce), ont développé des systèmes d'observation. Il en est de même pour des Organisations privées : voir, par exemple, Freedom House : « Freedom in the world 2003, the Annual Survey of Political rights and Civil Liberties », IFES : « Rule of Law White Paper Series », Pratiques modèles internationales : Modèle pour un rapport sur l'état du pouvoir judiciaire, avril 2004, International IDEA : « Democracy Assessment Framework ». Certains universitaires ont aussi développé des bases de données portant sur l'état des démocraties : voir, par exemple, The Polyarchy Dataset (Vanhanen's Index of Democracy), the Polity IV Project (et les projets antérieurs qui couvrent les années 1800 à 2002). Des OING oeuvrent dans ce sens, dans leurs domaines d'intervention : par exemple, Reporters sans Frontières publie un « Classement mondial de la liberté de la presse » (octobre 2004) et Transparency International publie annuellement un « Rapport mondial sur la corruption » et diffuse un « Corruption Surveys and Indices ».

La grande variété de ces systèmes d'information et de leurs contenus exige qu'une méthodologie soit développée afin de garantir leur caractère comparable et d'assurer la cohérence des informations utiles à la Délégation. Le dévelop-

pement d'un processus d'agrégation qui permettra d'amalgamer les indicateurs existants afin de porter un regard sur la situation globale d'un pays, présente des difficultés méthodologiques considérables, ainsi que l'étude de la littérature disponible le démontre. Cette méthodologie d'agrégation des indicateurs externes devrait être arrêtée au cours du premier semestre 2005.

4. Le système d'information destiné à soutenir le processus d'observation et d'évaluation

Le recours aux nouvelles technologies de l'information a été fortement encouragé en vue de l'accomplissement optimal du mandat d'observation et d'évaluation de la Délégation. Des travaux se sont déroulés en 2002 et 2003 afin de définir les caractéristiques d'un système d'information qui soit le plus apte à répondre aux besoins et aux attentes de ses publics multiples.

C'est ainsi qu'il doit être en mesure d'assurer la circulation du maximum d'informations pertinentes relatives à la paix, à la démocratie et aux droits de l'Homme au sein de la Francophonie, quelle qu'en soit la nature ou la provenance, apte, de même, à favoriser l'émergence de communautés virtuelles francophones autour de questions prioritaires, ainsi qu'à doter la Francophonie et ses Instances des capacités techniques nécessaires pour appréhender et gérer les dossiers les plus significatifs.

Les outils informatiques devront donner aux Instances de la Francophonie l'information la plus complète, notamment en établissant des liens entre des données qui, a priori, ne sont pas immédiatement connexes, ou encore mettre en évidence les échos croissants des prémices de tensions potentielles dans un pays en particulier ou dans une sous région donnée, sur une question ou une autre ; ils devront aussi être de nature à offrir à tous les acteurs les moyens d'identifier les tendances lourdes ou en émergence dans un secteur donné, ou dans un ensemble de secteurs et, le cas échéant, d'identifier les pratiques positives. Les États, pour leur part, pourront se servir de l'outil pour faire connaître leur action et leurs positions, leurs attentes en la matière, de même que les efforts menés par eux et les autres membres de la Francophonie pour répondre aux engagements de Bamako. Le système d'information doit être également au service des membres des réseaux dans l'accès à l'information pertinente, propre à stimuler le dialogue entre leurs membres et entre les réseaux, offrant ainsi des lieux d'échange pour surmonter les difficultés. Les participants au débat et à la dynamique démocratique au sein de la Francophonie,

notamment les OING, la société civile et les Instituts des droits de l'Homme, disposeront d'un outil précieux pour transmettre les résultats de leurs travaux et leurs points de vue.

4.1. Un système d'information externe

Les derniers mois de 2004 ont été consacrés à la réalisation d'une partie du système informationnel externe de la Délégation et à la mise en ligne, en septembre 2004, d'un site pilote de l'Espace francophone des Droits de l'Homme, de la démocratie et de la Paix. Son adresse est <http://democratie.francophonie.org>. Ce site permet désormais aux acteurs de l'espace francophone ainsi qu'au grand public de s'informer et d'interagir, tout en témoignant de l'action de la Francophonie dans le domaine de la démocratie, de la Paix et des droits de l'Homme. Il est prévu que la version définitive de ce site voie le jour au milieu de l'année 2005.

L'enjeu était de développer un outil inédit, qui constitue en quelque sorte l'une des pierres angulaires de l'action de la Francophonie en matière de démocratie et de droits de l'Homme. Ce site se propose notamment de favoriser l'éclosion d'une culture vivante et dynamique de la démocratie et des droits de l'Homme au sein de la Francophonie, de ses pays membres, de ses acteurs et de ses réseaux ; il doit nécessairement être à même de refléter le résultat des actions de la Francophonie et de chacun de ses membres en la matière. C'est pourquoi le site réserve une zone à chaque catégorie d'acteurs de la Francophonie dans l'espace de la démocratie, des droits et des libertés.

L'outil informatique se devait aussi de présenter un intérêt différencié par rapport aux autres portails Internet. Le site actuel, en effet, se veut également une banque de données exhaustives régulièrement mise à jour, pour ce qui est des textes illustrant les supports et les dynamiques en cours dans les domaines concernés : constitutions nationales, lois fondamentales, codes électoraux, instruments internationaux ; il s'agira, aussi, de mettre à la disposition de l'ensemble des acteurs et des publics intéressés, des bibliographies assorties de liens pertinents, des rapports de conférences et de séminaires, des répertoires des partenaires de la Francophonie, etc. Existente aussi des fiches pays qui présentent l'information nationale pertinente disponible.

4.2. Un système d'information interne

La Délégation développera en 2005 un système d'information interne, venant en complément du volet externe, ouvert en 2004. L'appel d'offres

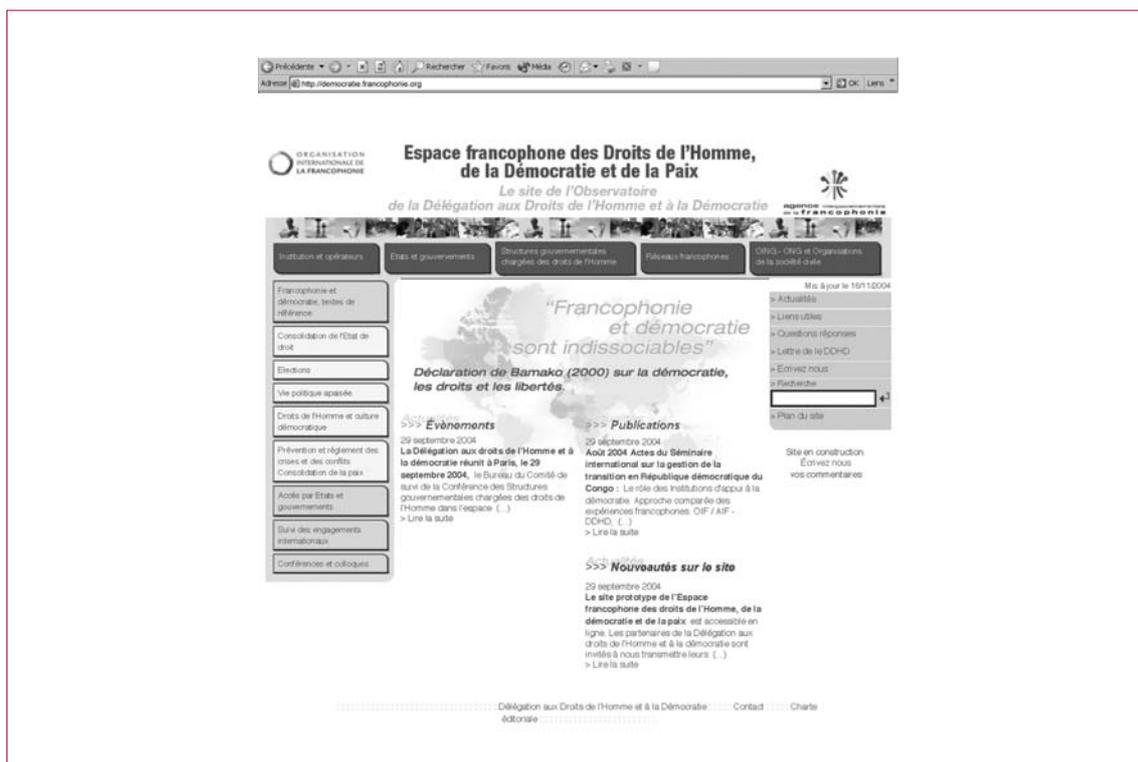
pour l'élaboration de ce projet a été lancé en novembre 2004. Ce système sera pleinement en place à la fin de 2005.

Il aura pour fonction d'acquérir et de traiter des sources d'informations variées reposant sur des formats et supports hétérogènes, de gérer les contributeurs et les flux d'échange de ces informations, d'analyser les informations en les qualifiant et en les enrichissant, d'éditer et de publier les informations et les analyses, le tout au sein d'un espace fortement sécurisé.

Les principaux bénéfices attendus doivent permettre d'assurer, de manière continue, l'infor-

mation de l'équipe des analystes, des partenaires et du public, ainsi que de fiabiliser et de sécuriser ces échanges d'informations. Le système présentera notamment l'intérêt de raccourcir les cycles de traitement de l'information et d'anticiper, d'organiser et de suivre le partage et le traitement de l'information, d'assurer le suivi des missions d'experts et des réunions des groupes de travail ; l'expérience démontre clairement, en effet, que le plus grand danger en l'espèce est de disposer d'une quantité d'information telle que celle-ci ne puisse être répertoriée et traitée de façon adéquate.

Site Internet de l'Observatoire



Le site de l'Observatoire offrira par ailleurs des fonctionnalités multiples marquées par la souplesse. C'est ainsi qu'il proposera des outils informatiques variés tels des bulletins électroniques, ceux-ci autorisant autour de thèmes pertinents des conférences virtuelles ou des séances de débats. Des bulletins électroniques seront préparés et diffusés à tous les intéressés au sujet des actions et des événements nationaux et internationaux francophones en matière de démocratie et de droits de l'Homme. Un des gages de succès de l'outil, outre sa valeur ajoutée, reposera indiscutablement sur sa crédibilité, ainsi que sur la fiabilité de l'information diffusée.

Cette présentation du système d'observation et d'évaluation permanentes atteste tout d'abord de la complexité de l'opération. La nécessité d'assurer la fiabilité intégrale du processus d'observation et d'évaluation a imposé une démarche rigoureuse et par étape. Ainsi, au moment de la tenue du Sommet de Ouagadougou, en novembre 2004, la Délégation disposait, depuis moins d'une année, d'un groupe de chargés de projets spécialisés dans les différents secteurs d'activités couverts par la Déclaration de Bamako. Le site Internet de l'Observatoire est en ligne depuis septembre 2004 et est appelé à se développer rapidement, dans les prochains mois.

Le processus de « paramétrage » de l'Observatoire est en voie de systématisation, le dispositif d'information soutenant tout le processus devenant graduellement opérationnel. Le mécanisme d'observation et d'évaluation sera donc alors pleinement fonctionnel. Ce processus et cette mobilisation témoignent, en dépit de la modestie de ses ressources, de l'importance accordée par la Francophonie à cette fonction, ainsi que de sa

détermination à répondre aux engagements de Bamako.

L'implication des États et des gouvernements prend ici toute son importance, en particulier afin de donner toute leur portée, dans le courant de l'année 2005, aux mécanismes d'alerte précoce et de prévention des conflits.



L'option retenue pour ce premier rapport, établi par la Délégation aux droits de l'Homme et à la démocratie, à l'intention du Secrétaire général de la Francophonie, a consisté, à cette étape, à privilégier, dans chacun des secteurs d'engagements de la Déclaration de Bamako, les questions sur lesquelles l'Organisation dispose des matériaux substantiels. Il en est ainsi des informations afférentes aux consultations électorales collectées dans le cadre des différentes missions d'observation des élections, qui se sont attachées, depuis l'an 2000, à respecter, tout en les affinant, les différents paramètres afférant au volet « élections » de la Déclaration. C'est aussi le cas des actions conduites dans le cadre de

l'accompagnement des processus de sortie de crises ou de transitions, traduites aussi par une mobilisation de l'expertise dans le domaine des textes fondamentaux et de l'assistance constitutionnelle, ou comme celles qui concernent le renforcement des capacités des institutions et de leurs réseaux. Enfin, le tableau commenté de l'état des engagements internationaux relatifs aux droits de l'Homme, réalisé en 2004, est apparu comme une contribution significative à la poursuite des efforts menés par les membres de la Communauté francophone en faveur de la réalisation des engagements pour le plein respect des droits de l'Homme.

Réunion du Groupe de travail sur l'approfondissement des modalités de mise en œuvre du dispositif d'observation et d'évaluation permanentes des pratiques de la démocratie, des droits et des libertés dans l'espace francophone.

Date et lieu	Concertations	Sujets abordés	Documents de référence ou de travail
12 et 13 mars 2002 (Paris)	1 ^{ère} réunion préparatoire à la constitution du Réseau informelle	Les conditions concrètes de la constitution du réseau d'information et de concertation prévu par la Note fixant les modalités pratiques de mise en œuvre des procédures du chapitre 5 de la Déclaration de Bamako, adoptée par le Conseil Permanent de la Francophonie en sa 47 ^{ème} session, le 24 septembre 2001.	<ul style="list-style-type: none"> - Note fixant les modalités pratiques de mise en œuvre des procédures du chapitre 5 de la Déclaration de Bamako, adoptée par le Conseil Permanent de la Francophonie en sa 47^{ème} session, le 24 septembre 2001. - Principes constitutifs et paramètres (Premiers éléments pour une grille d'observation et d'évaluation), Annexe à la Note fixant les modalités pratiques de mise en œuvre des procédures du chapitre 5 de la Déclaration de Bamako.
7 juin 2002 (Paris)	2 ^{ème} réunion préparatoire à la constitution du Réseau informelle	<ul style="list-style-type: none"> - La collecte, le traitement et la mise en forme de l'information, ainsi que les modalités d'évaluation de sa fiabilité, par le croisement des sources ; - les modalités de saisine ou de dépôt des communications ; - la question de l'alerte précoce en relation avec la notion de violations graves ou massives des droits de l'Homme, de crise ou de rupture de la démocratie. 	<ul style="list-style-type: none"> - <i>Recommandations sur la mise en œuvre de la Déclaration de Bamako</i> (Assemblée parlementaire de la Francophonie (APF) : XXVII Session ordinaire – Québec, 6-10 juillet 2001). - <i>Éléments de mise en œuvre du chapitre 5 alinéa 1 de la Déclaration de Bamako</i> (contribution de M. Karel VASAK). - <i>Interprétation et mise en œuvre du chapitre 5 de la Déclaration de Bamako</i> (contribution de M. Guillaume PAMBOU TCHIVOUNDA). - <i>Projet de questionnaire aux pays membres sur la mise en œuvre de la Déclaration de Bamako</i> (contribution de M. J.F. PAROZ).

12 et 13 octobre 2002 (Beyrouth)	Assemblée internationale des Instituts et des Réseaux francophones des droits de l'Homme, de la démocratie et de la paix	<ul style="list-style-type: none"> - Atelier 1 : Observation et évaluation permanentes des pratiques de la démocratie, des droits et des libertés dans l'espace francophone : principes constitutifs. - Atelier 2 : Démocratie, Universalité et pluralisme. - Atelier 3 : Droits de l'Homme et conflits. - Atelier 4 : Sortie de crise et culture de la paix. 	<ul style="list-style-type: none"> - Procédures pour le suivi des pratiques de la démocratie, des droits et des libertés dans l'espace francophone (Contribution de M. Daniel TURP, Université de Montréal).
25-28 avril 2003 (Brazzaville)	Conférence des Structures gouvernementales chargées des Droits de l'Homme dans l'espace francophone	<ul style="list-style-type: none"> - Atelier n° 1 : Mise en œuvre des engagements internationaux et régionaux des États et gouvernements en matière de droits de l'Homme. - Atelier 2 : Concertations et partenariat entre différents acteurs gouvernementaux et non gouvernementaux dans le domaine des droits de l'Homme. - Atelier 3 : Droits de l'Homme et conflits. - Atelier 4 : Sortie de crise et culture de la paix. 	<ul style="list-style-type: none"> - Note de problématique générale, Conférence de Brazzaville ; - Fiches thématiques indicatives pour les Ateliers.
10 septembre 2003 (Paris)	4 ^{ème} Réunion du Groupe de travail	<ul style="list-style-type: none"> - Les contributions possibles de chacun des opérateurs, organismes, partenaires de la DDHD, identifiés par la Note portant modalités de mise en œuvre d'un dispositif d'observation et d'évaluation permanentes et, d'autre part, - les échanges sur l'élaboration du rapport sur l'état des pratiques de la démocratie que le Secrétaire général présentera aux plus hautes instances, au regard de la mise en œuvre de la Déclaration de Bamako. 	<ul style="list-style-type: none"> - Déclaration de Bamako : analyse comparative et observations préliminaires concernant la mise en œuvre d'un système d'alerte précoce (Etude du Centre de Recherche sur la Paix de l'Université Catholique de Paris ; étude réalisée à la demande de la DDHD, sous la direction de M. Joseph MAILA). - Enjeux et perspectives de la mise en œuvre d'un outil informatique de soutien du dispositif d'observation et d'évaluation des pratiques de la démocratie et des droits et libertés dans l'espace francophone (Contribution produite, à la demande de la

				<p>DDHD, par MM. Jacques FRÉMONT et Georges NAKSEU NGUEFANG).</p> <ul style="list-style-type: none"> - Mécanisme africain d'évaluation par les pairs (étude réalisée à la demande de la DDHD, par M. Luc SINDJOUN).
28 octobre 2003 (Paris)	5 ^{ème} Réunion du Groupe de travail		Les modalités de traitement des communications adressées au Secrétaire général.	<ul style="list-style-type: none"> - <i>Eléments de mise en œuvre du chapitre 5 alinéa 1 de la Déclaration de Bamako</i> (contribution de M. Karel VASAK). - <i>Interprétation et mise en œuvre du chapitre 5 de la Déclaration de Bamako</i> (contribution de M. Guillaume PAMBOU TCHIVOUNDA).
1 ^{er} décembre 2003 (Paris)	OIF, Commission politique (session spéciale)		Le point sur l'observation et l'évaluation permanentes des pratiques de la démocratie, des droits et des libertés dans l'espace francophone.	<i>Note à l'intention de la Commission politique, établie par la Délégation aux Droits de l'Homme et à la Démocratie.</i>
11 février 2004 (Paris)	Réunion sur la mise en œuvre du dispositif informationnel et thématique en vue de l'observation et de l'évaluation permanentes		Finalisation de la collaboration entre la Délégation aux droits de l'Homme et à la démocratie (DDHD) et les services et directions concernées (DCJJ, INTIF) et coordination des outils informatiques en vue de la mise en place du site interne et externe de l'observation et de l'évaluation permanentes des pratiques de la démocratie, des droits et libertés dans l'espace francophone.	<i>Note sur le dispositif de mise en œuvre de l'outil informatique</i> (Contribution de M. Jacques Frémont).
21-22 juin 2004 (Paris)	Réunion du Groupe de travail		Finalisation des paramètres et indicateurs de l'observation et de l'évaluation.	

Deuxième partie

La mise en œuvre des engagements de Bamako

A. POUR LA CONSOLIDATION DE L'ÉTAT DE DROIT

La consolidation de l'Etat de droit constitue le premier des quatre axes d'engagements majeurs qu'ont pris les Etats et les Gouvernements francophones dans la Déclaration de Bamako. Cette notion à laquelle on adjoint aujourd'hui couramment le concept de gouvernance se présente comme un point d'articulation central de tout processus démocratique. Ainsi, pour la consolidation de l'Etat de droit, les Etats et Gouvernements se sont engagés à :

- *Renforcer les capacités des institutions de l'Etat de droit, classiques ou nouvelles, et œuvrer en vue de les faire bénéficier de toute l'indépendance nécessaire à l'exercice impartial de leur mission ;*
- *Encourager le renouveau de l'institution parlementaire, en facilitant matériellement le travail des élus, en veillant au respect de leurs immunités et en favorisant leur formation ;*
- *Assurer l'indépendance de la magistrature, la liberté du Barreau et la promotion d'une justice efficace et accessible, garante de l'Etat de droit, conformément à la Déclaration et au Plan d'action décennal du Caire adoptés par la III^e Conférence des Ministres francophones de la justice ;*
- *Mettre en œuvre le principe de transparence comme règle de fonctionnement des institutions ;*
- *Généraliser et accroître la portée du contrôle, par des instances impartiales, sur tous les organes et institutions, ainsi que sur tous les établissements, publics ou privés, maniant des fonds publics ;*
- *Soutenir l'action des institutions mises en place dans le cadre de l'intégration et de la*

coopération régionales, de manière à faire émerger, à ce niveau, une conscience citoyenne tournée vers le développement, le progrès et la solidarité.

L'Annexe à la « Note fixant les modalités pratiques de mise en œuvre des procédures du chapitre 5 de la Déclaration de Bamako », rappelle la teneur des « principes » que traduisent les engagements souscrits dans les quatre domaines considérés comme constitutifs de la démocratie, eux-mêmes structurés en engagements plus précis qui sont autant de « paramètres » qui auront cours dans l'appréhension, l'observation et l'évaluation de la pratique des Etats et des Gouvernements.

En matière de consolidation de l'Etat de droit, les « principes » énoncés sont de facture classique, tels qu'ils ressortent du chapitre 2 de la Déclaration: « *L'Etat de droit implique la soumission de l'ensemble des Institutions à la loi, la séparation des pouvoirs, le libre exercice des droits de l'Homme et des libertés fondamentales, l'égalité devant la loi des citoyens, femmes et hommes* ».

I. PROBLEMATIQUE ET ETAT DES LIEUX

A. Les concepts fondateurs

1. Francophonie et Etat de droit

Depuis la 2^e Conférence des Ministres francophones de la Justice, réunis à Paris, en janvier 1989, dont les conclusions ont été entérinées par le III^e Sommet de la Francophonie, à Dakar, en mai 1989, qui a créé un nouveau champ de coopération multilatérale francophone dans le domaine juridique et judiciaire et a adopté une Résolution sur les droits fondamentaux dans l'espace francophone, le concept d'Etat de droit, considéré « comme déterminant dans l'organisation politique des pays et imposant l'existence d'une justice forte et indépendante », a véritablement constitué le levier de l'approche consen-

suelle des pays membres de la Francophonie pour accompagner les processus démocratiques, l'enracinement de la culture démocratique et le respect des droits et des libertés.

Le Colloque international organisé par la Francophonie à Cotonou en septembre 1991 sur le thème de « l'Etat de droit au quotidien : bilan et perspectives dans l'espace francophone », a explicité, à titre précurseur, les contours et les traductions pratiques de ce concept, traçant dès lors la méthodologie et les axes essentiels des actions déployées.

La Déclaration et le Plan d'action adoptés, au Caire, le 1er novembre 1995 par la 3^{ème} Conférence des Ministres francophones de la Justice, en application de la décision pertinente du Sommet de Maurice, ont marqué, ensuite, une étape essentielle dans la formalisation de la doctrine francophone dans ce domaine. Les principes énoncés au Caire, relayés depuis lors par les Sommets dans leurs Déclarations successives et leurs Plans d'action, seront consacrés solennellement par la Déclaration de Bamako en son chapitre 2, selon laquelle les exigences affirmées de l'Etat de droit « représentent autant d'éléments constitutifs du régime démocratique ».

Si l'Etat de droit doit s'entendre comme un Etat fondé essentiellement sur la primauté du droit, cette conception emporte la reconnaissance et le respect de l'autonomie institutionnelle et des pouvoirs exécutif, législatif et juridictionnel et donc ceux de l'indépendance de la justice ou de la réalité du pouvoir législatif. Mais elle implique aussi le principe de responsabilité de tous ceux qui, en vertu d'un mandat, exercent le pouvoir.

Pour la Francophonie, ces impératifs de l'Etat de droit trouvent leur légitimité ultime, non dans la rationalité d'une quelconque ingénierie juridique ou institutionnelle, mais, plutôt, dans le respect de la dignité et de la liberté de la personne humaine, véritable dépositaire de la souveraineté. Dans cette logique, retenue par la Déclaration de Bamako, l'Homme devient la fin première de la société et de l'Etat. Le concept d'Etat de droit convoque alors, naturellement, une exigence, celle de l'existence de mécanismes spécifiques de garantie des droits substantiels et de protection des droits de l'Homme, consacrant l'option d'un Etat de droit démocratique.

Enfin, dans la mise en œuvre de l'Etat de droit démocratique, la Francophonie a mis traditionnellement l'accent sur la nécessité d'adhérer au vécu quotidien des peuples, en prenant en compte les contraintes ou les réalités politiques ou socio-

économiques qui en entravent la réalisation, afin de dégager des voies nouvelles avec des mécanismes propres à le promouvoir, dans un esprit pragmatique et pédagogique.

2. Francophonie et gouvernance

En tant qu'instrument principal d'engagements opérationnels dans le domaine de la démocratie, des droits et des libertés dans l'espace francophone, la Déclaration de Bamako fait, explicitement, peu de place à la notion de gouvernance, alors que cette dernière décline communément les mêmes principes composites et agrégés que ceux afférents au concept de l'Etat de droit (participation, transparence, impartialité, imputabilité, efficacité, compétence et primauté du droit), tous principes, d'ailleurs, expressément soulignés, dans la Déclaration.

Aussi, compte tenu de la prévalence de plus en plus marquée de ce concept en matière de coopération au développement, la Francophonie, à l'instar des autres Organisations internationales, mais aussi des Etats eux-mêmes et de la société civile, a voulu y porter une attention particulière. A ce titre, l'OIF s'est rapprochée des autres partenaires au développement se réclamant de la gouvernance, pour contribuer avec eux à un approfondissement, en commun, du sens à lui accorder. Car plus qu'un simple vecteur stratégique des politiques publiques, la gouvernance représente le levier d'une plate-forme permanente qui peut permettre la définition, concertée, de plans d'action réalistes et la conduite d'actions multilatérales coordonnées sur des champs sectoriels d'interventions mitoyens.

C'est dans ce sens qu'elle a non seulement accompagné la réflexion développée dans d'autres enceintes en participant à différents forums portant sur ce thème ; mais elle a pris, elle-même, l'initiative d'un débat concerté, notamment lors du Symposium sur l'accès aux financements internationaux tenu à Paris du 5 au 7 mai 2004.

A cette occasion, les éléments balisant sa propre démarche ont fait l'objet de consensus. Ainsi, pour être démocratique, la « bonne » gouvernance doit-elle reposer sur la prise en compte, en particulier, des pratiques sociales utiles, sur l'implication de la société civile et des acteurs décentralisés dans la définition même de sa propre substance ; sur l'encouragement à l'innovation juridique, politique et institutionnelle, tant au niveau national, aux fins de rechercher de nouveaux modes d'exercice du politique plus proche des préoccupations des citoyens et par la mise en place d'institutions reflétant mieux les réalités historique, sociale, économique et

politique des Etats, qu'international, comme le prescrit la Déclaration de Bamako qui affirme que « les principes démocratiques, dans toutes leurs dimensions, doivent également imprégner les relations internationales ».

B. Etat des lieux : premiers éléments de référence

Dans l'attente de l'exploitation systématique, par la Délégation aux droits de l'Homme et à la démocratie (DDHD), des données collectées dans le cadre des nombreuses activités développées par la Francophonie, depuis bientôt près de quinze ans, ainsi que des informations que produiront l'Assemblée Parlementaire de la Francophonie (APF), pour les Parlements et les Institutions elles-

mêmes, regroupées en réseaux (voir infra), il a semblé utile de présenter les premiers constats parcellaires découlant des travaux et de la pratique d'un certain nombre de ces réseaux, qu'il s'agisse de l'Association des Cours constitutionnelles ayant en partage l'usage du français (ACCCUF), de l'Association Africaine des Hautes Juridictions francophones (AAHJF), ou de l'Association des Ombudsmans et Médiateurs de la Francophonie (AOMF).

Par le canal des réseaux institutionnels, la Francophonie est à même de disposer, en effet, d'informations appréciables et souvent inédites sur le fonctionnement des institutions membres (voir infra).

1. La généralisation des Institutions de l'Etat de droit dans l'espace francophone

Les Institutions membres des réseaux institutionnels francophones (octobre 2004)

	CIB (1985)	AISCCUF (1994)	ACCCUF (1997)	AOMF (1998)	AHJUCAF (2001)	AFCNDH (2002)*	AAHJF (1998)	CSGDHEF (2003)*
Belgique	X	X	X	X				
Bénin	X	X	X		X		X	X
Bulgarie		X	X		X			
Burkina Faso	X	X	X	X	X		X	X
Burundi	X		X		X			
Cambodge			X		X			X
Cameroun	X	X	X		X			
Canada	X	X	X	X	X			X
Canada Nouveau - Brunswick				X				
Canada - Québec	X			X		X		X
Cap-Vert			X		X			
République centrafricaine	X	X	X					
Communauté française de Belgique				X				X
Comores (Union des)		X	X		X			
Congo	X		X	X	X			X
Rép. dém. du Congo	X		X		X		X	X
Côte d'Ivoire		X	X	X	X		X	X
Djibouti	X	X	X	X				
Dominique								
Egypte	X		X		X			X
France	X	X	X	X	X	X		X
Gabon	X	X	X	X	X			X
Guinée	X	X	X		X		X	
Guinée Bissau			X		X		X	
Guinée équatoriale			X		X			
Haïti	X		X	X	X			X
Laos								
Liban	X	X	X		X			X
Luxembourg	X			X				

(♦) Institutions membres du Conseil d'administration de l'AFCNDH.

(*) Pays membres du Comité de suivi de la Conférence des Structures gouvernementales chargées des droits de l'Homme dans l'espace francophone

Macédoine					X			X
Madagascar	X	X	X	X	X			
Mali	X		X	X	X		X	X
Maroc	X	X	X		X	X		X
Maurice			X	X	X	X		X
Mauritanie	X	X	X	X	X			X
Moldavie			X	X	X			
Monaco			X		X			
Niger	X	X	X		X	X	X	X
Roumanie	X		X	X	X			
Rwanda	X		X		X	X		X
Sainte Lucie				X				
Saô Tomé et Príncipe					X			
Sénégal	X	X	X	X	X	X	X	X
Seychelles			X	X				
Suisse	X		X	X	X			X
Tchad	X	X	X	X	X		X	
Togo	X	X	X		X	X	X	
Tunisie	X	X		X	X			X
Vanuatu				X	X			
Vietnam	X				X			
Etats observateurs								
Lituanie								
Pologne					X	X		
République tchèque			X	X	X			
République slovaque					X			
Slovénie			X					

2. La volonté manifeste des Institutions d'assumer leurs missions dans le respect des principes de Bamako

Les actions des réseaux par rapport aux thématiques de la Déclaration de Bamako

Consolidation de l'Etat de droit

Indépendance – Séparation des pouvoirs

Hautes Juridictions Francophones (AAHJF)

- « La problématique de l'indépendance du pouvoir judiciaire en Afrique de l'Ouest », 2000.
- « L'Etat de droit et la séparation des pouvoirs », 2004. Colloque et publication. Incluant la « Déclaration de Cotonou » sur l'Etat de droit et la séparation des pouvoirs, adoptée par les participants.

Institutions supérieures de contrôle (Cours de comptes) (AISCCUF)

- « L'indépendance des institutions supérieures de contrôle », Assemblée générale, 2001.

Ombudsmans et Médiateurs (AOMF)

- « Ombudsmans et Médiateurs : l'indépendance de l'institution au service de la démocratie », 1998.

Transparence

Ombudsmans et Médiateurs (AOMF)

- « L'Ombudsman / Médiateur : acteur de la transparence administrative », 2003.

Renforcement des institutions de contrôle, de régulation et de médiation

Cours constitutionnelles (ACCPUF)

- Bulletin de référence : « Compétences et organisation des Cours constitutionnelles et institutions équivalentes ayant en partage l'usage du français », 1999 (mises à jour 2000, 2001 et 2003).
- « Les relations entre Cours constitutionnelles et Cours suprêmes », 2003.

Association Africaine des Hautes juridictions Francophones (AAHJF)

- « Le contrôle juridictionnel de la décentralisation », 2001.
- « L'opportunité de l'éclatement ou non des Cours suprêmes ouest africaines en plusieurs juridictions distinctes », 2002.
- « Les contrariétés de décisions entre Hautes juridictions, constitutionnelles, administratives et judiciaires », 2004.

Ombudsmans et Médiateurs (AOMF)

- « L'AOMF comme outil de renforcement et de développement des bureaux d'Ombudsmans et Médiateurs dans la Francophonie », 1999
- « L'organisation, le fonctionnement et la professionnalisation des bureaux d'Ombudsmans et de Médiateurs », 1999
- « Le triple défi de l'AOMF en rapport avec la Déclaration de Bamako », 2004.

Cours constitutionnelles (ACCPUF)

- « Les Cours constitutionnelles face aux enjeux de la communication », 2003.

Cours de cassation (AHJUCAF)

- « Le juge de cassation et les nouvelles technologies », 2004.

Institutions supérieures de contrôle (Cours des comptes) (AISCCUF)

- « Les fonctions du secrétariat général et le rôle du Ministère public dans les institutions supérieures de contrôle », 2000.
- « Le contrôle des collectivités locales », 2001.
- « La gestion des personnels des Institutions supérieures de contrôle, et leur formation continue », 2002.
- « Les procédures à suivre dès lors que les comptes sont produits et remis à l'Institution supérieure de contrôle », 2004.

Intégration régionale et droit international

Association Africaine des Hautes juridictions Francophones (AAHJF)

- « L'application du droit international dans l'ordre juridique interne des Etats africains francophones », 2003.

Association des Cours de cassation (AHJUCAF)

- « Le juge de cassation et les conventions internationales », 2004.

Institutions supérieures de contrôle (Cours des comptes) (AISCCUF)

- « Les institutions supérieures de contrôle francophones face aux exigences des institutions financières internationales », Assemblée générale, 2001.

Elections**Association Africaine des Hautes juridictions Francophones (AAHJF)**

- « Le contentieux électoral et l'Etat de droit », 1998.
- « Le juge suprême et la gestion du contentieux des élections locales », 2002.

Cours constitutionnelles (ACCPUF)

- « Le rôle et le fonctionnement des Cours constitutionnelles en période électorale », 2003.

Droits de l'Homme et culture démocratique**Cours constitutionnelles (ACCPUF)**

- « Le principe d'égalité », 1997.
- « La Fraternité », 2003.
- « L'accès au juge constitutionnel : modalités et procédures », 2000.

Cours de cassation (AHJUCAF)

- « L'accès au juge de cassation », 2004.

Ombudsmans et Médiateurs (AOMF)

- « Protection des droits de l'Homme et proximité avec le citoyen : les prérogatives de l'Ombudsman et du Médiateur », 2001.

3. Commentaires**3.1. Le principe d'indépendance**

Si les études comparatives réalisées dans le cadre des réseaux mettent en exergue l'évolution institutionnelle continue qui caractérise plusieurs Etats et Gouvernements membres de la Francophonie et, subséquemment, le caractère récent de nombre d'entre elles, expliquant, pour partie, leur installation souvent inachevée, les travaux de l'ACCPUF et de l'AAHJF reflètent toutefois leur choix de voir la question de l'indépendance et de la séparation des pouvoirs toujours approfondie et, pour ce faire, d'identifier les obstacles récurrents. Ainsi en est-il, en particulier, des Hautes juridictions, à l'égard du principe de l'indépendance du pouvoir judiciaire,

les amenant à dénoncer l'insuffisance des progrès réalisés dans la mise en œuvre de la Déclaration de Bamako.

Aussi, constatant la persistance « de l'immixtion des autres pouvoirs constitutionnels dans le fonctionnement juridictionnel(...), des dysfonctionnements internes de l'appareil judiciaire, des mauvaises conditions matérielles de travail du juge, de la résistance à l'application du principe de l'inamovibilité du magistrat du siège »³, les représentants des Juridictions suprêmes ouest

3 Déclaration de Cotonou adoptée le 15 janvier 2004 par les participants au colloque international organisé par l'AAHJF sur « L'Etat de droit et la séparation des pouvoirs ».

africaines ont adopté à Cotonou, en janvier 2004, une Déclaration, dite « Déclaration de Cotonou », formulant engagements et recommandations.

Ces dernières ont trait à l'approfondissement de la réflexion sur la question de l'indépendance, l'autonomie de gestion et l'accroissement du budget alloué à la justice, le renforcement de l'autonomie des Conseils supérieurs de la magistrature, l'observation plus systématique des règles d'éthique et de déontologie, la formation continue des magistrats, la lutte contre la corruption, l'intérêt du développement des juridictions régionales pour le renforcement de l'indépendance du pouvoir judiciaire. Plusieurs recommandations ont été émises en direction de la société civile et de la presse, appelée à contribuer au renforcement de l'indépendance du pouvoir judiciaire.

Les Modalités d'adhésion aux réseaux se présentent également comme un moyen de renforcement du principe d'indépendance, à l'exemple de l'AOMF et de l'AFCNDH.

Chaque réseau, en effet, par ses statuts, définit les conditions auxquelles une institution nationale peut devenir membre. Dans la majorité des réseaux, l'adhésion est plus ou moins automatique pour les institutions qui en font la demande. Deux réseaux ont choisi d'assortir cette qualité à des conditions de fond.

Les statuts de l'*Association des Ombudsmans et Médiateurs de la Francophonie (AOMF)* prévoient dans ce sens, différentes catégories de membres (membres votants, associés, individuels et honoraires). Seuls les membres votants possèdent le plein statut au sein de l'AOMF. Or, pour le devenir, l'Institution requérante doit démontrer que les règles qui la régissent sont compatibles avec les conditions définies à l'article 7.1.1 des statuts de l'AOMF. Cette disposition définit en effet un certain nombre de conditionnalités ayant notamment trait aux conditions formelles et effectives d'indépendance (par exemple : institution créée en vertu de la constitution ou d'un texte législatif, qui est indépendante de l'administration qu'elle contrôle et dont le titulaire a un mandat à durée fixe et qui a le pouvoir d'enquêter, y compris de sa propre initiative, et de faire des recommandations) ou d'impartialité (absence de conflit d'intérêts). L'institution nationale qui ne peut démontrer qu'elle se conforme à ces conditions ne peut par conséquent devenir membre votant ; elle a la qualité de membre associé. Pour cette raison, aujourd'hui au moins trois institutions nationales au sein de l'AOMF n'ont pas été en mesure d'acquiescer le plein statut (Gabon, Mauritanie,

Tchad). Par ailleurs l'institution nationale membre qui ne répondrait plus aux critères d'adhésion pourrait être suspendue ou radiée de l'AOMF.

L'*Association Francophone des Commissions Nationales de promotion et de protection des Droits de l'Homme (AFCNDH)* a adopté en 2002 une approche semblable à l'égard des conditions que doit remplir une institution nationale afin de pouvoir devenir membre. Ses statuts précisent en effet que pour devenir membre, l'institution nationale doit avoir été créée et demeurer en conformité avec les « Principes de Paris » et s'engager à mettre en œuvre les principes de la *Déclaration de Bamako*. Il est intéressant de noter que les *Principes de Paris concernant le statut des Institutions nationales de défense et de promotion des droits de l'Homme* furent adoptés lors de rencontres internationales en 1991 et adoptés par la suite par l'Assemblée générale des Nations unies en 1993. C'est donc, entre autres, par référence à un texte contenant des normes internationales que la qualité de membre à l'AFCNDH est déterminée ; celles-ci ont trait aux compétences et attributions des institutions nationales, à leur composition et aux garanties d'indépendance et de pluralisme de leurs membres ainsi qu'à certaines modalités de fonctionnement. Les statuts de l'AFCNDH précisent par ailleurs que l'institution nationale qui obtient le statut de membre associé parce qu'elle n'est pas en mesure de se conformer auxdits principes doit indiquer comment elle entend se mettre en conformité dans un délai qui ne peut dépasser deux années. Enfin, le membre votant qui, du fait d'une modification de son statut juridique, ne satisfait tout simplement plus à ces principes, peut perdre sa qualité de membre votant.

Les deux exemples qui précèdent rappellent, si besoin était, que les règles d'adhésion aux réseaux peuvent être utilisées comme outil de gouvernance afin d'une part de déterminer quelles sont les institutions qui peuvent devenir membre à part entière, mais aussi afin de soutenir les institutions nationales qui ne sont pas en situation de le faire. En effet, les règles d'adhésion édictées tant par l'AOMF que par l'AFCNDH prévoient que les institutions nationales qui ne peuvent se conformer aux standards d'adhésion puissent néanmoins participer aux activités du réseau ; ceci permet de maintenir le dialogue tout en produisant un effet de levier auprès des autorités étatiques afin qu'elles interviennent et modifient l'état de faits qui empêche la pleine adhésion. La solidarité entre les institutions nationales, par le biais du réseau, se trouve ainsi d'autant renforcée, dans l'esprit de la *Déclaration de Bamako*.

3.2. Le principe d'efficacité

Les Cours constitutionnelles francophones se sont emparées du thème des stratégies de communication des institutions, leurs échanges ayant démontré l'utilité d'une action de communication par ces Hautes juridictions, aux fins d'une meilleure compréhension de l'action de l'institution, afin d'éclairer le sens d'une décision et sa motivation, de même qu'en vue de contribuer à la formation des citoyens. L'utilisation des outils de communication par les Cours constitutionnelles, qui contribue à une plus grande transparence, figure aujourd'hui parmi les démarches bénéfiques, voire nécessaires, pour l'affirmation de l'autorité des Cours constitutionnelles. Après que l'ACCPUF ait consacré un séminaire aux « Cours constitutionnelles face aux enjeux de la communication », les Juridictions multiplient aujourd'hui leurs activités en faveur de la vulgarisation des textes et de la diffusion de leurs jurisprudences.

Dans le même ordre d'idées, les travaux de l'Association Africaine des Hautes Juridictions Francophones (AAHJF) sur l'Etat de droit et la séparation des pouvoirs ont également permis de formuler des recommandations en faveur d'un renforcement des capacités des médias afin que ceux-ci s'approprient les textes fondamentaux ainsi que les mécanismes de l'Etat de droit.

De même, les conclusions des travaux de l'AAHJF consacrés aux contrariétés de décisions entre Hautes Juridictions constitutionnelles, administratives et judiciaires, soulignent quant à elles l'importance d'une action documentaire aux fins de prévention des conflits de jurisprudence et, en conséquence, l'importance du renforcement et du déploiement des capacités documentaires des institutions.

3.3. Le principe de transparence

Les Ombudsmans et Médiateurs traitent les réclamations présentées par les administrés ou les citoyens, et la plupart peuvent également proposer des réformes. Ils n'ont pas le pouvoir de décision ou d'annulation, mais celui de recommander des solutions et d'en rendre compte publiquement. Ils occupent ainsi une place originale dans l'environnement politique et institutionnel de leurs pays respectifs.

Afin de mettre en œuvre leur engagement en faveur des principes de la Déclaration de Bamako, les Institutions membres de l'AOMF, ont débattu lors de leur 3^{ème} Congrès statutaire, organisé à Tunis du 14 au 17 octobre 2003, du thème : «L'Ombudsman/Médiateur, acteur de la transpa-

rence administrative ». Comment l'Ombudsman, le Médiateur ou le Protecteur du citoyen peut-il favoriser cette transparence ? Les travaux ont mis en lumière les éléments suivants : la transparence traduit, en principe, l'expression d'une volonté d'instaurer un dialogue entre l'Etat et le citoyen, de permettre un plein exercice de la citoyenneté. Les critères de la transparence administrative sont la simplification administrative qui suppose un accès facilité aux services, une information de qualité ; cette information de qualité doit être juste et donnée en temps opportun, de manière compréhensible en vue de favoriser un meilleur accès à l'administration et au processus décisionnel contribuant ainsi à accroître aussi bien la légitimité que la qualité de l'administration publique.

En outre, les Médiateurs, tout en reconnaissant que leur collaboration avec les autres pouvoirs publics (autorités politiques, administration) est indispensable et que ces derniers peuvent s'appuyer sur les Médiateurs pour mieux connaître les exigences des citoyens, ont reconnu l'intérêt d'agir en collaboration avec les organisations non gouvernementales de défense des droits de la personne qui sont, aussi, des agents de défense de l'Etat de droit, et ce, au nom de la solidarité qui doit unir celles et ceux qui oeuvrent à cette mission.

II. LES ACTIVITES MENÉES PAR LA FRANCO-PHONIE EN SOUTIEN A L'ETAT DE DROIT ET A LA GOUVERNANCE DEMOCRATIQUES

La stratégie francophone en matière de démocratie, de paix et de droits fondamentaux a privilégié le soutien au renforcement des capacités des institutions aussi bien qu'à la création et au développement des activités de réseaux institutionnels regroupant les institutions nationales des États et gouvernements membres. Ce faisant, l'une des activités les plus marquantes développées à l'égard des droits de l'Homme, de la Démocratie et de la Paix a certainement consisté en la capacité de réunir régulièrement des forums où ces questions sont abordées en présence des membres de la Francophonie et de tous ses partenaires et experts, dont les institutions de l'Etat de droit et de la démocratie, regroupées au sein de ces réseaux. Un espace de dialogue a ainsi émergé, favorisant une intériorisation, par les participants, de l'importance de ces thèmes et le développement d'une culture participative commune. Les jalons, de ce fait, ont été ainsi posés pour un dialogue permanent porteur d'une dynamique démocratique, par le dialogue, tant au sein des États, entre tous les acteurs gouvernementaux, institutionnels et non gouvernementaux, qu'au sein de la famille francophone, les différences linguistiques et

culturelles permettant d'emblée l'établissement de débats très concrets.

A Le soutien au développement institutionnel comme mode stratégique d'intervention

Compte tenu de son option initiale en faveur de l'Etat de droit, la Francophonie a de ce fait résolument retenu le principe, depuis 1990, de contribuer au renforcement des capacités des différentes institutions nationales, organes et leviers de cet Etat, en développant des relations directes avec elles. Ce soutien s'est d'abord adressé aux Parlements et aux parlementaires, sous l'égide de l'Assemblée Parlementaire de la Francophonie (APF), qui développe des actions de formation pour les fonctionnaires parlementaires et d'échanges pour les parlementaires, de participation aux missions d'observation électorales diligentées par le Secrétaire général, ou à des missions de bons offices, à l'initiative des Parlementaires ou d'information et de contacts, dépêchées par le Secrétaire général (RCA, Haïti), comme d'appui aux travaux parlementaires, en particulier par l'organisation de services documentaires performants.

Le renforcement des capacités de l'institution judiciaire (Ministères mais aussi Cours de Cassation et Cours Suprêmes), a été également privilégié, au lendemain de la décision, prise au Sommet de Dakar, en 1989, d'ouvrir un champ de coopération juridique et judiciaire. Il s'agit de l'amélioration des conditions d'exercice de la justice, y compris en matière de formation, d'appui aux plans nationaux de réforme judiciaire, par l'aide à la décision et des dotations en équipements de base et en documentation, actions de coopération menées depuis 1999 par la DCJJ au sein de l'Agence, en s'appuyant sur les recommandations du Bureau de la Conférence des Ministres francophones de la justice. La DCJJ s'attache, également, à la modernisation de la collecte, de la gestion et de la diffusion de la documentation juridique, à l'harmonisation, à la codification et à la vulgarisation du droit.

Les Institutions de contrôle, de régulation et de médiation, de même que les institutions nationales oeuvrant en matière de droits de l'Homme (Cours constitutionnelles, Barreaux, Médiateurs, Conseils Economiques et Sociaux, Commissions nationales des droits de l'Homme, Structures gouvernementales chargées des droits de l'Homme), considérées comme déterminantes dans l'avènement d'un Etat de droit et d'une vie politique apaisée, ont progressivement, lors de leur élargissement, notamment dans les pays ayant opéré une rupture avec l'ordre politique ancien, tant en Afrique que dans l'espace central et Est-

européen, pris une place majeure dans ce dispositif de coopération.

Les actions concrètes se traduisent par un soutien à la tenue de séminaires de formation et de perfectionnement à l'attention des membres et collaborateurs des institutions, à la participation de représentants d'institutions francophones à des sessions d'échanges et de formation internationales, à des dotations en documentation, à l'appui à la publication des décisions et rapports des institutions ainsi que des divers supports de communication conçus par ces institutions pour assurer une meilleure connaissance de leur rôle et de leur fonctionnement par les citoyens, à des dotations en matériels bureautiques et informatiques, notamment en faveur du développement de sites Internet, en mise à disposition de l'expertise pertinente.

B L'option francophone en faveur des réseaux institutionnels

La mise en réseau de ces différents protagonistes, la plupart du temps à leur initiative, a rapidement rencontré l'adhésion de la Francophonie, dans la mesure où cette démarche lui a semblé particulièrement propre à promouvoir les valeurs de solidarité et la mise en commun des expériences utiles. Aujourd'hui, de plus, l'examen des activités menées par ces réseaux est de nature à concourir à une meilleure appréhension des efforts déployés à la fois par les Etats et Gouvernements, et par les institutions elles-mêmes, afin de répondre aux engagements pris à Bamako. Dans ce contexte, la Francophonie apporte une aide significative à la tenue des réunions statutaires de ces réseaux, ainsi qu'à leurs différentes activités, dans un esprit d'émulation conforté par des rencontres régulières entre les responsables de ces réseaux. Il convient de citer, ici, la réunion majeure tenue à Ouagadougou, dans l'environnement du X^{ème} Sommet de la Francophonie, en novembre 2004, à l'initiative de l'ensemble des Institutions burkinabé qui ont souhaité inviter certains de leurs pairs sur les thèmes « réseaux institutionnels et développement durable », et « réseaux institutionnels et soutien aux initiatives politiques pour les pays en situation de crise ou de transition ».

1. De multiples initiatives qui répondent directement aux différents volets de la Déclaration de Bamako

Ces initiatives se déploient de façon complémentaire avec les actions directes menées par la Francophonie à l'égard des Institutions, les réseaux étant progressivement considérés comme des interfaces efficaces. C'est ainsi que par leur

intermédiaire, l'expertise requise a été mise à la disposition des pays soucieux de créer une institution de contrôle, de régulation ou de médiation, comme ont été facilitées la dotation de certaines institutions nationales en équipement informatique ainsi que l'appropriation des technologies de l'information et de la communication. D'autres réseaux assurent des sessions de formation pour leurs membres et collaborateurs, et suscitent de précieuses données en droit comparé. Certains réseaux s'impliquent également dans l'évaluation de secteurs essentiels comme la participation exacte des institutions de contrôle à la gestion du processus électoral, ou encore en publiant des travaux pédagogiques et de vulgarisation sur le rôle et le fonctionnement des institutions ainsi que la mise en œuvre des droits fondamentaux.

2. Un espace de participation aux rencontres francophones favorable au renforcement de l'autorité des institutions

La participation aux activités de coopération d'un réseau institutionnel et aux travaux comparatifs et scientifiques qu'il conduit, contribue à une valorisation significative des institutions sur la scène francophone. Les rencontres, régulières, donnent une nouvelle dimension à la vie des institutions, ouvrant un espace de débats qui peuvent être l'occasion d'examiner :

- une situation de transition institutionnelle se prolongeant, en violation des dispositions constitutionnelles prévoyant l'installation de l'institution dans de plus brefs délais,
- la non adoption des textes organiques garantissant l'indépendance d'une institution, créée par simple décret,
- les menaces pouvant peser sur l'indépendance d'une institution, voire sur son existence même,
- l'absence de suivi d'une décision, d'un avis ou d'une recommandation émanant d'une institution.

L'organisation d'une rencontre internationale au siège d'une jeune institution peut également venir favoriser son installation, en accélérant l'attribution de locaux adaptés à son activité.

3. Des mécanismes au service de l'identification des pratiques positives

L'espace d'échanges et de concertation offert aux institutions dans le cadre des réseaux constitue un lieu privilégié pour l'identification des pratiques

utiles contribuant au renforcement de l'indépendance, de l'autorité et de l'efficacité des institutions, qu'il s'agisse :

- des efforts de communication déployés par l'institution en vue d'une meilleure connaissance de son fonctionnement par les citoyens,
- du renforcement des centres de documentation des institutions et de leur équipement pour un accès plus aisé au réseau Internet,
- des démarches effectuées en vue d'une formation continue des membres et collaborateurs de l'institution,
- du développement des bases de données de droit comparé, notamment des bases de jurisprudence,
- de l'organisation d'une conférence internationale pouvant conduire à l'adoption de réformes favorables au renforcement de l'institution mise en exergue à l'occasion de ces travaux,
- de l'identification de compétences spécifiques au sein d'une institution favorisant son appui et son expertise auprès des homologues de la sous région,
- de la créativité d'une institution dans la mise en œuvre de procédures ad hoc aux fins d'une meilleure garantie des droits des citoyens ou de la régulation de la vie politique.

C. Les actions de la Francophonie en faveur de la gouvernance

1. Les actions d'accompagnement

La Francophonie a contribué à la tenue de la réunion du Forum des Parlementaires africains pour le Nouveau partenariat pour le Développement de l'Afrique (NEPAD), à Cotonou, les 8 et 9 octobre 2002, en liaison avec l'Assemblée nationale du Bénin. Cette importante réunion panafricaine a donné lieu à la publication d'un « Rapport sur l'Etat de droit et la gouvernance en Afrique ».

L'OIF a participé au 25^{ème} Congrès de l'Institut International des Sciences Administratives qui s'est déroulé du 14 au 18 juillet 2003 à Yaoundé, au Cameroun, avec pour thème, « Gouvernance partagée : la lutte contre la pauvreté et les exclusions », en facilitant la présence d'experts francophones. De même, elle a suivi avec attention le 26^{ème} Congrès du même Institut sur « e-gouvernance : défis et chances pour la démocratie, l'Administration et le droit », qui s'est tenu du 14 au 18 juillet 2004, à Séoul, en Corée, lequel a, une fois de plus, bénéficié de la prise en charge d'un expert francophone.

Appuis aux institutions de contrôle, de régulation et de médiation et à leurs réseaux 2003 - 2004

Cours constitutionnelles et Association des Cours constitutionnelles ayant en partage l'usage du français (ACCPUF)

- Renforcement des capacités de la Cour constitutionnelle du Bénin, dans le cadre des élections législatives de mars 2003, qui a permis l'organisation de sessions de formation et l'élaboration de plaquettes de sensibilisation et d'information, aussi bien que la fourniture d'un équipement bureautique et de matériels de communication.
- Visite de travail et de consultations du Conseil constitutionnel du Burkina Faso auprès de la Cour constitutionnelle du Bénin, en mai 2004.
- Dotations en équipements informatiques et bureautiques en faveur des Cours ou Conseils constitutionnels du Burkina Faso, du Niger et du Tchad (en cours).
- Congrès de l'ACCPUF, sur le thème de la Fraternité, à Ottawa, en juin 2003.
- Organisation du 3^{ème} séminaire de formation et d'échanges des correspondants nationaux de l'ACCPUF sur « Le rôle et le fonctionnement des Cours constitutionnelles en période électorale », en novembre 2003, et de la 4^{ème} édition de ce séminaire sur la question des partis politiques, en décembre 2004, à Paris, au siège de l'AIF.

Institutions supérieures de contrôle et Association des Institutions Supérieures de Contrôle ayant en commun l'usage du français (AISCCUF)

- Formation de magistrats et greffiers de la Cour des comptes du Burkina Faso.
- Organisation par l'AISCCUF de sessions de formation des greffiers et des auditeurs des Institutions supérieures de contrôle, dont l'une s'est tenue à Ouagadougou, en février 2004, sur « Les procédures à suivre dès lors que les comptes sont produits et remis à l'Institution supérieure de contrôle ».

Institutions de médiation et Association des Médiateurs et Ombudsmans de la Francophonie (AOMF)

- Edition d'une documentation de présentation du rôle et du fonctionnement du Médiateur du Gabon et de son rapport d'activités 2002-2003.
- Organisation d'un séminaire atelier international à l'initiative du Médiateur du Mali, sur l'institution du Médiateur et sa contribution à l'amélioration du fonctionnement de l'administration, à Bamako, en février 2003.
- Appui à la tenue de la 8^{ème} Conférence régionale des Ombudsmans et Médiateurs africains et à la création de l'Association correspondante à Ouagadougou, en juillet 2003, sur « La tradition africaine de la médiation et l'avenir de l'Ombudsman africain ».
- Congrès de l'AOMF et séminaire de formation à Hammamet, en octobre 2003, sur le thème de « L'Ombudsman / Médiateur : Acteur de la transparence administrative ».
- Tenue d'un séminaire de formation sur « Le triple défi de l'AOMF en rapport avec la Déclaration de Bamako », à Québec, en septembre 2004.

Hautes Juridictions Francophones d'Afrique de l'Ouest et Association Africaine des Hautes Juridictions francophones (AAHJF)

- Renforcement des capacités en matière de documentation de la Haute Cour de Justice du Bénin et publication de documents pédagogiques sur le rôle et le fonctionnement de l'institution.
- Colloque international de l'AAHJF sur « L'application du droit international dans l'ordre juridique interne des États africains francophones », à Ouagadougou, en juin 2003.
- Colloque international de l'AAHJF sur « L'État de droit et la séparation des pouvoirs », à Cotonou, en janvier 2004.
- Colloque international de l'AAHJF sur « Les contrariétés de décisions entre Hautes Juridictions constitutionnelles, administratives et judiciaires », à Bamako, en juillet 2004.

Instances de régulation de la communication

- Edition d'une documentation de référence consacrée aux expériences et travaux de réflexion de la Haute Autorité de l'Audiovisuel et de la Communication du Bénin.

L'OIF a porté une attention particulière au V^e Forum Global Mondial sur la réinvention du Gouvernement organisé à Mexico, du 3 au 6 novembre 2003. Ce forum a marqué une étape importante dans la mutation du concept de gouvernance en dépassant le seul débat autour de sa signification et en privilégiant la mise en avant de ses différentes composantes en tant qu'elles concourent à l'émergence d'un bon gouvernement. C'est ainsi qu'une synthèse des bonnes pratiques de la gestion des affaires publiques en rapport avec l'utilisation des technologies de l'information et de la communication a été esquissée dans le but de préciser le contenu de la bonne gouvernance, en tant qu'indicateur du bon gouvernement.

L'OIF a participé aux travaux du IV^e Forum sur le Développement de l'Afrique portant sur la gouvernance organisé par la Commission Economique des Nations Unies pour l'Afrique (CEA) du 12 au 15 octobre 2004. (voir supra)

2. Les actions propres

A l'invitation et en collaboration étroite avec les Autorités de la République du Sénégal, l'OIF a organisé deux concertations francophones, les 12 et 13 avril 2002, à Dakar, puis à Paris, les 19 et 20 juin 2002, sur le thème : « le NEPAD et les valeurs communes », en vue d'identifier les modalités possibles de la contribution de la Francophonie à la mise en œuvre du NEPAD pour ce qui concerne le volet « paix, démocratie, sécurité et bonne gouvernance ». A l'issue de ces assises, les personnalités et experts de haut niveau ont émis plusieurs recommandations, dont l'ancrage du NEPAD aux institutions et aux mécanismes africains existants, tels l'Union africaine, les organisations régionales, les réseaux d'institutions nationales, les réseaux d'organisations non gouvernementales ; le recours plus systématique à l'expertise locale, y compris celle des universités, tant pour la conception que pour la mise en œuvre, voire le suivi du NEPAD ; la mise à disposition du NEPAD par la Francophonie de sa démarche et de ses programmes qui « constituent des acquis en faveur de la démocratie, de la bonne gouvernance, de l'Etat de droit et des droits de l'Homme, de la paix et de la sécurité » ; la création de l'Académie du Monde Africain pour la Paix (AMAP), la mise en place d'un groupe (Commission de Dakar) portant l'Initiative internationale pour la Démocratie et les Droits de l'Homme en Afrique (IDDA).

Dans le cadre du processus d'organisation, par l'OIF, du Symposium sur l'accès aux financements internationaux (les 7 et 8 mai 2004), une Table ronde préparatoire s'est tenue sur le thème

« bonne gouvernance : objet et condition du financement », les 20 et 21 novembre 2003, et a réuni de nombreux participants (Etats et gouvernements, organisations internationales et régionales partenaires, personnalités, OING). Les conclusions ont été actées lors du Symposium qui a en outre abrité un Forum spécifique sur l'accès aux financements internationaux pour les pays en situation de crise, de post-crise et de transition, avec plusieurs acteurs de ces transitions.

3. Les actions conjointes

L'Organisation Internationale de la Francophonie a également participé activement, à travers la Délégation aux Droits de l'Homme et à la Démocratie et l'Agence Universitaire de la Francophonie, à la constitution et aux activités d'un « Groupe sur la Gouvernance vue du Sud », à l'initiative du ministère français des Affaires étrangères, et dont l'animation a été confiée à l'Observatoire de la Fonction Publique Africaine (OFPA) à la suite d'un séminaire organisé à Cotonou du 9 au 11 juillet 2002. Partant de l'idée qu'il apparaît nécessaire de refonder ou de renouveler le concept de gouvernance, de le rendre plus opérationnel, pour en faire le fondement de la gestion des affaires publiques, il s'est avéré important de mettre plus d'emphasis sur les pays du Sud, où la bonne gestion et les bonnes pratiques démocratiques conditionnent, de manière directe, la réduction de la pauvreté et le développement durable, la réforme de l'Etat et le bon fonctionnement de l'Administration.

- 23 janvier 2003, première réunion du « Groupe de la gouvernance au Sud » qui s'est tenue à Paris pour examiner et faire des observations sur le projet de document d'orientation intitulé « Pour une gouvernance démocratique » du ministère français des affaires étrangères.
- 14 au 18 juillet 2003, réunion en marge des travaux de la Conférence internationale de l'Institut International des Sciences Administratives, à Yaoundé. A cette occasion, la Francophonie a réaffirmé le soutien à l'OFPA et son concours financier pour la réalisation d'un programme sur les fonctions publiques africaines portant notamment sur des études sur la déconcentration dans quatre pays cibles et sur l'intégration des valeurs traditionnelles et des coutumes dans le droit positif africain.
- 29 et 30 octobre 2003, à Paris, réunion consacrée à des thèmes divers ayant trait à

la gouvernance : les évolutions récentes du concept de gouvernance ; la problématique développement, gouvernance et culture ; les programmes de gouvernance dans les pays de la Communauté de développement de l'Afrique australe (SADC) et leur intégration dans les programmes continentaux du NEPAD ; l'émergence et le renforcement de la gouvernance locale, l'opportunité qu'offrent les contrats de désendettement/développement, la lutte anti-corruption et l'éthique ; les situations de post-crise et de post-conflit ; les valeurs traditionnelles africaines et la problématique de leur intégration dans le droit positif.

- 24 et 25 mars 2004 à Maputo, au Mozambique, cinquième réunion du Groupe Sud pour débattre des questions suivantes : le NEPAD et la coopération française ; la mobilisation des experts africains des Etats francophones ; la lutte contre la corruption ; le mécanisme d'évaluation par les Pairs du NEPAD ; le partenariat public/privé ; l'intégration régionale en Afrique de l'Ouest ; la mutation de l'Observatoire des Fonctions publiques Africaines.

La participation de la Francophonie à la mise en œuvre d'actions en faveur de la gouvernance s'effectue aussi par le truchement des différentes actions conduites par la DDHD en faveur du renforcement des capacités des institutions panafricaines intervenant dans le domaine de la consolidation de l'Etat de droit et de la démocratie. Ceci se vérifie à travers sa contribution financière et scientifique à la mise en place et au développement d'un certain nombre de réseaux, dont le Réseau Africain des Instances de Régulation de la Communication (RIARC), l'Association Africaine des Médiateurs (AAM), l'Association Africaine des Autorités électorales (AAA), l'Association Africaine des Hautes Juridictions Francophones (AAHJF), le Centre International de Formation en Afrique des Avocats Francophones (CIFAF), l'Observatoire des Fonctions Publiques Africaines (OFPA), le suivi de la Conférence panafricaine sur la justice, le droit et le développement, etc.

III PERSPECTIVES ET RECOMMANDATIONS

1. Concernant les Institutions

- ❖ ***Systématiser la collecte des informations relatives au fonctionnement des institutions de la démocratie et de l'Etat de droit***

Les questionnaires préparés de façon concertée durant l'année 2004, en vue d'une étude approfondie du fonctionnement des institutions, permettront de disposer des informations utiles sur les aspects suivants du développement institutionnel :

- les délais nécessaires à l'installation effective de l'institution,
- l'importance du personnel administratif à la disposition de l'institution pour la réalisation de ses missions et les mesures prises pour sa formation continue,
- les capacités documentaires et informatiques de l'institution,
- la fréquence des saisines et / ou consultations de l'institution,
- les décisions, avis, rapports de l'institution et les voies retenues pour leur diffusion,
- les efforts de communication de l'institution, à l'attention de la presse et du citoyen,
- la fréquence des commentaires produits sur l'institution, par la doctrine et dans la presse,
- les relations de l'institution avec le monde universitaire, notamment les modalités d'échanges et de rencontres,
- la visibilité de l'institution sur la scène internationale,
- le développement de relations avec les organisations de la société civile, la presse, ainsi que les cas de mise en cause de l'institution par ces organes,
- les initiatives de l'institution pour un enracinement de la démocratie, des droits et des libertés, notamment par une meilleure connaissance des instruments internationaux relatifs à la promotion et la protection des droits fondamentaux.

Les publications comparatives sur les institutions (voir l'encadré *Actions des réseaux par rapport aux thématiques de Bamako*) éditées à l'initiative des réseaux doivent également faire l'objet d'une lecture critique. Il s'agira pour la Délégation aux droits de l'Homme et à la démocratie de concevoir les modalités les plus appropriées à l'analyse et à l'intégration systématiques de ces données, dans ses propres rapports.

- ❖ ***Dynamiser les échanges entre les Institutions et accroître la portée de ces échanges***

La visibilité des rencontres entre Institutions francophones ainsi que la diffusion des publications qui en découlent, doivent être mieux assurées. Il importe également de rendre mieux préhensibles pour les promouvoir, les standards ou principes de fonctionnement exigeants en termes d'indépendance, de transparence et d'efficacité

des institutions, conformément aux résolutions et aux recommandations adoptées par les institutions au cours de leurs rencontres. Au-delà, il est essentiel de mieux maîtriser les résultats des différentes actions entreprises en faveur des institutions et d'engager un suivi systématique des recommandations de chaque réunion engagée ou appuyée par la Francophonie.

❖ **Poursuivre le renforcement des capacités des Institutions**

Le renforcement des capacités humaines, ainsi que le développement d'une mentalité institutionnelle, constituent l'un des enjeux majeurs de la coopération francophone en faveur des institutions, notamment celles installées en périodes de Transition ou celles nouvellement créées au terme de ces processus, dans plusieurs pays francophones. La mise en place d'une banque d'experts très détaillée s'avère essentielle à la réalisation de cette mission. Plus globalement, les actions de renforcement des capacités doivent être approfondies, en particulier dans la perspective des périodes d'activité intense des institutions, et notamment en amont des échéances électorales.

Dans cette perspective, la Francophonie, conformément aux recommandations du Symposium International sur l'accès aux financements internationaux, se voit confier une responsabilité particulière pour sensibiliser à la fois les responsables gouvernementaux nationaux et ses partenaires internationaux oeuvrant dans ce secteur, en valorisant l'expertise francophone et en mobilisant les ressources financières susceptibles de faire progresser de façon significative les capacités de ces Institutions, tant au niveau national que régional. Il convient tant de s'assurer de la complémentarité des initiatives menées que de veiller à éviter les duplications comme l'oubli de certaines actions. Mais cette exigence signifie aussi une rationalisation des actions engagées au niveau national, par le renforcement des mécanismes de coordination, susceptibles de mettre en valeur les secteurs ou les niveaux administratifs requérant des actions spécifiques pour améliorer la gouvernance dans le cadre de plans nationaux.

2. Défis, perspectives et priorités pour les réseaux

La majorité des réseaux a été essentiellement préoccupée, depuis leur émergence, par des soucis relatifs à leur établissement et à leur fonctionnement effectif. Force est de constater, dans ces conditions, que dans certains cas les réseaux ont connu une faible mobilisation, même si plusieurs d'entre eux disposent aujourd'hui d'un degré certain d'autonomie et ont développé des

modes d'action tout à fait exemplaires et efficaces. La Francophonie se doit de continuer à réfléchir sur le rôle collectif des réseaux, de même que sur celui de chacun d'entre eux, afin, de ce fait, de mieux arrimer l'Etat de droit dans l'espace francophone.

❖ **Des réseaux qui couvrent mieux l'espace francophone de la démocratie et des droits de l'Homme**

L'examen de la liste des réseaux francophones existants démontre l'ampleur des secteurs institutionnels couverts. Le secteur des Institutions de la justice, de contrôle, de médiation et de régulation, est particulièrement bien représenté, par les Barreaux, les Cours constitutionnelles, les Cours de cassation, les Institutions supérieures de contrôle, les Hautes Juridictions francophones africaines. Il en va de même du secteur des droits de l'Homme dont les réseaux couvrent désormais les Commissions nationales de promotion et de protection des droits de l'Homme, les Structures gouvernementales chargées des droits de l'Homme ainsi que les Instituts et Centres de recherche oeuvrant dans le secteur, et, enfin, les Conseils économiques et sociaux.

En matière électorale, s'il n'existe pas de réseau formellement structuré, c'est essentiellement en raison de la diversité des modèles électoraux en présence et de la multiplicité des formes des institutions qui les accompagnent. La DDHD a toutefois mobilisé depuis plusieurs années un réseau informel des compétences électorales. (RECEF). Cette formalisation se présente toutefois aujourd'hui comme nécessaire, notamment en raison de l'importance des enjeux en présence. On songe à la création d'un Institut francophone des compétences électorales, Institut qui regrouperait toutes les Institutions et groupes de personnes qui, à un titre ou à un autre, oeuvrent au sein des processus électoraux, y compris les médias, les experts et les ONG. Seule une approche holistique permettra de rendre compte de la complexité des défis et des enjeux électoraux.

Dans le même esprit, en matière de prévention des conflits et d'alerte précoce, la démarche en cours est d'assurer le rapprochement entre les Institutions oeuvrant dans ces domaines. Enfin, le regroupement des institutions nationales chargées de lutter contre la corruption et de celles oeuvrant en faveur de la paix et de la réconciliation, est amorcé.

D'autres problématiques, comme celles des processus de transition ou de sortie de crises ou encore de l'accompagnement institutionnel requis à cet égard, ont déjà fait l'objet de rencontres de

réflexion entre acteurs de ces processus, société civile et universitaires. Ces initiatives méritent d'être approfondies (groupe de travail sur la Côte d'Ivoire, séminaire sur la gestion de la transition en République Démocratique du Congo, préparation du Colloque International de Cotonou, préparation de la Table ronde sur les Transitions démocratiques en Haïti, dans la perspective de la tenue du Dialogue national, etc, voir infra).

Enfin, l'étendue de la couverture géographique des différents réseaux existants soulève plusieurs questions qui renvoient, notamment, à la nécessité de mieux appréhender la diversité des systèmes juridiques nationaux. Ceux-ci se déploient, en effet, à travers un certain nombre d'Institutions, de régulation, de contrôle, et de médiation, selon des modèles et des logiques extrêmement variés. Seul un examen approfondi et croisé des textes, des pratiques et des contextes pourra permettre une observation et une évaluation utiles du fonctionnement des Institutions nationales. Il demeure aussi utile d'inviter les réseaux à promouvoir leurs activités auprès des Etats et, pour la Francophonie, de se mobiliser par une action de sensibilisation au sein des espaces sous représentés.

❖ **Des réseaux impliqués plus intensivement dans la mise en œuvre de la Déclaration de Bamako : coordonner l'action des réseaux autour de thèmes communs et porteurs**

La coordination des activités des réseaux mériterait d'être plus systématique afin de soutenir de façon vigoureuse les interventions de la Francophonie dans les secteurs des Droits de l'Homme, de la Démocratie et de la Paix. De façon concrète, cela impliquera notamment 1) une association plus étroite des réseaux à l'effort d'observation mené par le Réseau d'information et de concertation, notamment en produisant des « photographies institutionnelles » précises des institutions membres par le recours à des questionnaires et par la confection de bases de données à cet effet, 2) une association plus étroite des réseaux au travail de renforcement des capacités institutionnelles nationales et, 3) une participation des réseaux aux mécanismes de prévention des conflits et d'alerte précoce, qui constitue aujourd'hui une priorité pour la Francophonie, ainsi qu'au soutien aux institutions des pays en état de sortie de crise, comme y incite la 5^{ème} réunion des réseaux tenue dans l'environnement du Sommet de Ouagadougou. Le risque d'uniformisation guette aussi le secteur de la démocratie, des droits fondamentaux et de la gouvernance où l'on tente de plus en plus d'imposer des concepts étrangers aux systèmes

juridiques nationaux. La Francophonie entend mobiliser dans ce sens les institutions et les réseaux, notamment en valorisant la pluralité et la pertinence des modèles, en particulier dans le secteur juridique.

Au regard de cette responsabilité particulière, un certain nombre d'aménagements dans le partenariat entre l'OIF et les réseaux, s'impose pour l'avenir. Il s'agit notamment, en ce sens :

- *d'une coordination plus serrée entre l'action de la Délégation et celle des réseaux.* Si le respect de l'indépendance de chacun de ces réseaux constitue une condition nécessaire à leur vitalité et à leur crédibilité, dans un souci d'efficacité collective, il apparaît néanmoins indispensable de mailler de façon plus fine leurs activités, tout en établissant des modes de coopération et de suivi plus intenses, objectif que poursuivent les accords en voie d'être conclus avec chacun d'entre eux. Ces protocoles énoncent aussi le principe d'une rencontre annuelle entre les Responsables de chaque réseau et la Délégation, qui a désigné en son sein des responsables du suivi des réseaux ;
- *de l'établissement d'une rubrique couvrant les activités de ces réseaux sur le site Internet de l'Observatoire de la Délégation, qui devrait également assurer une plus grande cohérence systémique du travail des réseaux.* Cette coordination renforcée, facilitant l'expression des priorités respectives, sera susceptible de promouvoir un soutien rationalisé, tant sur le plan budgétaire que sur celui de la nature et du calendrier des actions déployées ;
- *du renforcement des réseaux et de leurs modes de fonctionnement.* Il est indéniable que plus les réseaux s'organisent, plus le besoin d'un accompagnement logistique de leurs activités se manifeste. On constate d'ailleurs, à ce titre, que les réseaux qui présentent une réelle performance dans la Francophonie sont ceux dotés d'une infrastructure permanente de coordination des différents volets de leur activité. Dès lors se pose la question délicate de la création, des moyens et de l'implantation géographique de secrétariats permanents, qui devra faire l'objet d'échanges approfondis entre la Délégation et les responsables de chacun des réseaux afin d'examiner les mesures concrètes de nature à assurer l'émergence de secrétariats généraux forts et efficaces ;

- de l'évaluation et de la valorisation des activités des réseaux. Les réseaux organisent, pour la plupart, de nombreuses activités, appuyées de façon multiforme par la Francophonie. Ces activités connaissent en général un succès considérable. Il semble opportun que la Francophonie puisse, aujourd'hui, se doter progressivement des moyens d'évaluer ces activités et, de façon plus générale, la performance des différents réseaux qu'elle soutient. Il s'agit, pour la Francophonie et la DDHD, de dégager, à partir d'une gestion axée sur les résultats, les pratiques positives des réseaux, ainsi que leur valorisation dans un espace plus large. On pourrait même songer à mutualiser certaines compétences techniques (ex : webmestre) parmi plusieurs réseaux.
- Prendre les mesures nécessaires pour s'orienter vers un financement national, sur fonds publics, des élections ;
- Se soumettre aux résultats d'élections libres, fiables et transparentes.

L'Annexe à la « Note fixant les modalités pratiques de mise en œuvre des procédures du chapitre 5 de la Déclaration de Bamako », rappelle la teneur des « principes », que traduisent les quatre domaines d'engagements, eux-mêmes structurés en engagements plus précis qui sont autant de « paramètres » qui auront cours dans l'appréhension, l'observation et l'évaluation de la pratique des Etats et des Gouvernements.

En matière d'élections, les « principes » énoncés sont les suivants :

« 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 réunions et de manifestations, et de la liberté d'association. La démocratie est incompatible avec toute modification substantielle du régime électoral introduite de façon arbitraire ou subreptice, un délai raisonnable devant toujours séparer l'adoption de la modification de son entrée en vigueur. »

L'expérience de la Francophonie dans le domaine des élections, premier et principal espace d'observation des pratiques de la démocratie, des droits et des libertés, autorise une présentation comparée des pratiques des Etats francophones.

I. PROBLEMATIQUE ET ETAT DES LIEUX

A. Contexte

Le suffrage universel librement exprimé se présente comme un paramètre essentiel de la démocratie, voire son essence, même s'il n'est pas le seul facteur d'une démocratie véritable et durable. Or, durant les années qui ont suivi l'accession à l'indépendance, de nombreux pays francophones n'ont pas respecté cet impératif : lorsque des processus électoraux étaient engagés, ils n'étaient souvent qu'une formalité administrative, à proprement parler un rite électoral qui n'était en définitive qu'une façon de se conformer aux attentes d'une communauté internationale peu regardante, s'étant accommodée, en bien des cas, de l'instauration, de fait ou de droit, du parti unique.

B. POUR DES ÉLECTIONS LIBRES, FIAIBLES ET TRANSPARENTES

La tenue d'élections libres, fiables et transparentes constitue le deuxième des quatre axes d'engagements majeurs qu'ont pris les Etats et les Gouvernements francophones dans la Déclaration de Bamako. Ainsi, pour la tenue d'élections libres, fiables et transparentes, les Etats et Gouvernements se sont engagés à :

- S'attacher au renforcement des capacités nationales de l'ensemble des acteurs et des structures impliqués dans le processus électoral, en mettant l'accent sur l'établissement d'un état civil et de listes électorales fiables ;
- S'assurer que l'organisation des élections, depuis les opérations préparatoires et la campagne électorale jusqu'au dépouillement des votes et à la proclamation des résultats, y inclus, le cas échéant, le contentieux, s'effectue dans une transparence totale et relève de la compétence d'organes crédibles dont l'indépendance est reconnue par tous ;
- Garantir la pleine participation des citoyens au scrutin, ainsi que le traitement égal des candidats tout au long des opérations électorales ;
- Impliquer l'ensemble des partis politiques légalement constitués, tant de la majorité que de l'opposition, à toutes les étapes du processus électoral, dans le respect des principes démocratiques consacrés par les textes fondamentaux et les institutions, et leur permettre de bénéficier de financements du budget de l'État ;

C'est pourquoi, l'expression libre du suffrage universel comme fondement du pluralisme retrouvé a bien été, comme l'aspiration à l'État de droit, au cœur des revendications politiques qui se sont fait jour au début des années 90, dans nombre de pays francophones, en Afrique et en Europe centrale et orientale. Dès lors les questions électorales ont été la pierre d'achoppement des débats qui ont jalonné l'organisation des périodes de transition marquant la rupture avec les ordres anciens.

Ces profondes mutations sont intervenues, grâce, notamment, à l'engagement de démocrates, militants engagés en faveur des droits de l'Homme et de la primauté du droit, comme à l'action des partis politiques enfin reconnus comme des acteurs incontournables de la démocratie pluraliste. Le rôle de ces derniers est, en effet, très vite apparu déterminant dans les processus électoraux : non seulement la présence de leurs militants dans les bureaux de vote permet un contrôle effectif des opérations, dès lors qu'ils disposent de moyens de communication pertinents, mais c'est aussi en amont de l'élection qu'ils contribuent à la transparence du scrutin, en particulier lors de l'établissement décisif des listes électorales, de la distribution des cartes d'électeurs et de l'organisation matérielle des scrutins. Dans sa complexité, le système démocratique implique ainsi une collaboration permanente entre des acteurs politiques de nature différente, administrations, partis politiques au pouvoir comme dans l'opposition. Petit à petit des autorités indépendantes sont apparues et d'élections en élections, elles ont développé une coopération qui s'est inscrite dans une dynamique pouvant contribuer elle-même à asseoir la légitimité du régime. Plus il y a de scrutins, plus il y a d'observateurs sur le terrain, plus les forces politiques se préparent aux opérations, mieux elles les contrôlent, la faiblesse des moyens matériels n'ayant nulle part empêché des élections honnêtes pour peu qu'existe une véritable volonté politique en ce sens. Que cette évolution ait conduit un certain nombre de pays à des alternances au pouvoir significatives n'a pu que contribuer à donner ses lettres de noblesse à la démocratie électorale dont l'Organisation internationale de la Francophonie est devenue l'un des principaux garants.

Par leur nombre et par leur expérience désormais avérée les missions d'observation dépêchées sur le terrain, depuis 1992, par l'Organisation internationale de la Francophonie, comportent de nombreux enseignements. C'est elles qui ont permis de mettre en évidence les caractéristiques fondamentales des processus en cours, les liens entre les crises politiques et les élections étant

étroits mais souvent complexes, d'illustrer les difficultés de toute nature pour ce qui concerne l'organisation des scrutins et leur régularité et de constituer, enfin, autant d'occasions de s'interroger sur l'observation des élections elles-mêmes et l'assistance électorale prodiguée.

B. Enseignements

1. Les élections : ultime issue aux crises et conflits

Si l'acceptation du verdict des urnes a été partout subordonnée à un consensus autour du mode d'organisation des scrutins, consolidant progressivement la dynamique démocratique, il faut toutefois souligner, qu'à l'inverse, les contestations électorales ont été, et sont, le plus souvent le prélude à de très graves crises, voire à des guerres civiles, témoignant ainsi du caractère stratégique de la préparation et du déroulement satisfaisants des consultations électorales.

Tout le monde en convient aujourd'hui : les élections consacrent officiellement les « sorties de crise » ou de guerre. Tous les accords politiques ou de paix, comme en témoignent les exemples les plus récents de la République démocratique du Congo (RDC), de la Côte d'Ivoire, de la République centrafricaine ou de la République de Haïti, prévoyant des processus de transition ou des gouvernements de réconciliation nationale, envisagent comme ultime étape l'organisation d'un cycle électoral. La fiabilité d'une telle voie repose sur la désignation des principaux responsables du pays par le « peuple », désormais identifié au corps électoral, selon des techniques qui peuvent considérablement différer d'un cas à un autre. Souvent complexes, elles impliquent le respect de règles nombreuses qui n'ont cessé de se perfectionner au fil du temps. Qu'elles permettent la manipulation ou le trucage et l'échec est à coup sûr au rendez-vous. C'est ce lien entre les techniques électorales dans leur principe et leur mise en œuvre sur le terrain qui, de nos jours, donne tout son poids à l'accompagnement des processus électoraux, tant par l'observation des élections que par l'assistance électorale, surtout quand les élections constituent une étape essentielle dans le développement politique, à plus forte raison quand le pays est en crise.

Si elles ne sont pas suffisamment probantes, elles comportent le risque d'aggraver la situation. L'expérience montre qu'elles sont en définitive la seule issue, y compris dans les pays les plus démunis, la pauvreté n'étant pas un obstacle à leur organisation dès lors que la population fait preuve de civisme, comme c'est souvent le cas. Bien des exemples l'auront montré dans les jeunes

démocraties, aussi bien en Afrique que sur les autres continents.

On peut penser ici à l'organisation des élections législatives en Guinée Bissau, le 25 mars 2004. C'est en effet dans un climat de grande instabilité politique, consécutif à la guerre civile de 1998-1999 et marqué par la mise en place d'un Conseil national de transition, que cette consultation électorale a été organisée. Le rétablissement de la démocratie après le coup d'Etat de septembre 2003 est très vite apparu à tous les acteurs locaux comme la seule solution à une crise politique, économique et sociale d'une telle gravité qu'elle menaçait le pays d'une véritable « déliquescence », selon l'expression du Secrétaire général des Nations Unies. Ces élections ont d'ailleurs été instamment recommandées par le Conseil de sécurité et elles étaient la condition expresse pour que reprenne l'aide internationale à la Guinée Bissau, « sans laquelle le pays pourrait connaître un dérapage aux conséquences imprévisibles », selon l'expression même du Chef de l'Etat Bissau guinéen. Il est important de relever qu'en dépit de certaines contestations, les résultats ont pu être officiellement proclamés dans un climat d'apaisement qui n'était pas sans rapport avec la présence sur le terrain de missions d'observation internationales, spécialement la mission francophone conduite par l'ancien Président du Burundi, Pierre BUYOYA. Dans ce même ordre d'idées, la délégation de la CEDEAO, composée de ministres des affaires étrangères du Sénégal, du Ghana et du Nigeria, a joué un rôle décisif. La crédibilité du scrutin reconnue par tous, le taux élevé de participation (74 %) et la majorité relative remportée par un parti ont constitué des facteurs essentiels dans la perspective du retour à une situation normale en Guinée Bissau.

On peut songer également à l'organisation des élections présidentielles anticipées le 14 et 28 avril 2004 en Macédoine. C'est la disparition accidentelle du Président de la République Boris TRAJKOVSKI le 26 février 2004 qui a conduit à une organisation tout à fait régulière du scrutin. Toutefois, la crise politique latente du pays en a exacerbé les enjeux : si la Constitution de 1991 reconnaît, en effet, l'existence de nombreuses minorités en Macédoine, elle est loin de satisfaire les vœux de nombre d'Albanais qui, représentant au moins 23 % de la population, davantage selon les intéressés, contre 67 % pour les Slaves, ambitionnent de se voir octroyer un véritable statut constitutionnel comparable à celui de la majorité, susceptible à terme conduire à la création d'un État fédéral. Si en 2001, l'Accord d'Ohrid a permis le désarmement de groupes liés aux Albanais du Kosovo grâce au déploiement sur le terrain d'une mission militaire de l'OTAN,

l'adoption de toute une série d'amendements à la Constitution n'a pas mis fin à la contestation. L'une des formations albanaises appelant au boycott du scrutin présidentiel, l'enjeu était moins dans le résultat de l'élection que dans le taux de participation, la Constitution exigeant un minimum de 50 % de suffrages exprimés pour que le scrutin soit validé. Or, la participation, ayant officiellement atteint 55,4 % au premier tour et 53,39 % au deuxième tour, a été contestée, y compris par le parti démocratique pour l'unité nationale dont le candidat est arrivé en seconde position, avec plus de 40 % des suffrages exprimés. Quoiqu'il en soit, il est important de noter que l'observation des opérations électorales avait ici mobilisé, non seulement la Francophonie, présente seulement au second tour, mais surtout l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) avec plus de 300 observateurs ainsi que des organisations non gouvernementales avec plus de 3.000 observateurs. S'il pouvait y avoir quelques doutes sur le taux de la faible participation, notamment au deuxième tour, il n'en reste pas moins que ces élections ont eu lieu dans le contexte d'une forte volonté politique du pays de trouver sa place dans la communauté internationale.

2. L'organisation des élections

Si elle n'est pas le seul indicateur de la régularité d'une consultation électorale, l'organisation du scrutin reste une étape essentielle. Elle comporte de nombreux aspects qui, pour chacun d'entre eux, ont souvent conduit les observateurs de l'OIF à apprécier les règles applicables et les conditions de leur mise en œuvre. A la lumière de cette expérience, il est ainsi possible d'envisager successivement l'encadrement juridique des consultations, leur organisation matérielle, leur crédibilité et les contrôles dont elles peuvent faire l'objet.

2.1. L'encadrement juridique des consultations électorales

Quels que soient les textes applicables qui peuvent aller de la Constitution au règlement en passant par la loi, on trouve selon les cas trois grands systèmes d'organisation du scrutin, ceux dans lesquels c'est l'administration elle-même qui en est chargée – comme c'est généralement le cas dans les « vieilles » démocraties – ceux dans lesquels c'est une institution indépendante qui se voit confier la responsabilité quasi totale des élections, enfin des systèmes mixtes, qui opèrent une combinaison des deux modalités.

L'observation tout d'abord démontre que, par lui-même, le système retenu n'est jamais une garantie

absolue de bon fonctionnement et d'impartialité. Il convient d'apprécier chaque cas concrètement. Si, pour des raisons évidentes, les jeunes démocraties succédant dans bien des cas à des régimes autoritaires ont privilégié le recours à une institution indépendante, de nature à inspirer la confiance, encore faut-il mesurer son véritable degré d'indépendance et considérer les moyens dont elle dispose.

En fait, la composition d'un tel organe (qu'importe son appellation), son mode de fonctionnement prévu par les textes, son articulation avec les pouvoirs publics, notamment les ministères chargés des élections (intérieur, sécurité et/ou administration territoriale), le contexte politique interne et surtout le consensus politique prévalant autour de ses membres sont des facteurs essentiels. Conjugés les uns aux autres, dans une complémentarité absolue, ils constituent le meilleur gage de réalisation de l'objectif recherché : l'organisation d'un scrutin régulier, reflétant la volonté populaire.

Les événements de ces dernières années, les succès comme les échecs de telles structures ici et là imposent toujours la plus grande prudence quant à l'appréciation de leur efficacité. Celle-ci demeure étroitement subordonnée au climat politique général et à la confiance placée par les acteurs politiques dans l'organisme en question. Faut-il simplement rappeler qu'au Sénégal la crédibilité reconnue de l'Observatoire national des élections (ONEL) est passée par des phases d'interrogations, de remises en cause et de scepticisme. Ailleurs, la création d'une Commission électorale indépendante, censée remplir, selon les textes, toutes les conditions d'impartialité, n'a pas été toujours d'un apport décisif pour la régularité d'un scrutin. Dans certains cas, son fonctionnement a été sérieusement mis en question, contribuant ainsi largement à l'opacité des résultats, voire à l'annulation pure et simple d'un scrutin par les pouvoirs publics ou d'une partie importante des résultats à l'issue de la phase contentieuse. Tout cela montre bien qu'il n'y a pas d'organe de régulation électorale modèle : tout est encore une fois question de maturité politique et d'acceptation des règles de transparence susceptibles de conduire les partis politiques et les citoyens à prendre acte du verdict des urnes.

Le bilan des structures indépendantes de gestion des élections, qu'elles soient ponctuelles ou permanentes, est donc très contrasté. Ainsi la Commission électorale nationale indépendante (CENA) au Bénin, souvent citée en référence pour son rôle dans le processus de transition et d'alternance en 1990-1991, n'a pas été à l'abri

de critiques, par la suite. Composée de façon paritaire (les membres élus par l'Assemblée nationale selon sa configuration politique y sont largement majoritaires), de façon à garantir sa pluralité et son indépendance, la CENA est mise en place lors de chaque consultation. Dans l'intervalle, elle dispose d'un secrétariat administratif permanent, sorte de mémoire administrative des élections, dont les membres sont élus par l'Assemblée nationale au scrutin secret. Cet organe tient à jour la liste électorale informatisée et assure « l'entretien du patrimoine électoral ».

Ces dispositions ne se sont pas toujours appliquées sans problème. C'est ainsi que, lors de l'élection présidentielle au Bénin en mars 2001, il aura fallu que la Cour constitutionnelle intervienne pour que puisse être mise en place la Commission. Saisie par des parlementaires, elle a, en effet, à deux reprises annulé les lois portant désignation des membres de la CENA par l'Assemblée nationale au motif que la répartition retenue n'était pas de nature à respecter la transparence, « principe à valeur constitutionnelle », et la sincérité des élections « comme l'exigent un Etat de droit et une démocratie pluraliste ». La Cour constitutionnelle a ainsi donné son interprétation de la référence à la « configuration politique », estimant que la répartition des membres de la CENA doit se faire « au niveau de chaque groupe parlementaire, y compris celui des non-inscrits, et au prorata du nombre de députés composant chacun des groupes ». Ces décisions ont conduit à une mise en place tardive de la CENA et n'ont pas empêché la contestation, avec notamment la démission de neuf de ses membres entre les deux tours. Ces dissensions semblent s'être apaisées depuis lors et le système béninois continue d'inspirer d'autres pays francophones.

Autre exemple significatif, celui de l'Albanie, où la Commission électorale centrale (CEC) est un organe permanent dont la mission consiste à préparer, surveiller, diriger et vérifier toutes les opérations électorales y compris les référendums, et à en proclamer les résultats. Composée de sept membres, deux désignés par le Président de la République, deux par l'Assemblée nationale et trois par le Haut Conseil de Justice – équivalent des Conseils supérieurs de la magistrature tels qu'ils existent dans de nombreux pays francophones – elle est élue pour 7 ans, élit librement son président en son sein, et a manifestement réussi à imposer son autorité.

Pareilles institutions de régulation électorale ont été mises en place dans de nombreux pays francophones et elles ont souvent fonctionné dès le début du processus démocratique, avec des compétences très différenciées, à Madagascar,

par exemple, lors du référendum constitutionnel de 1992 et des premières élections présidentielles pluralistes. Elles ont contribué à enrichir l'expérience universelle de la démocratie et, à l'heure où le résultat des élections est parfois contesté jusque dans les démocraties les plus anciennes, comme aux États Unis, elles constituent autant de précédents intéressants.

Dans bien des cas, l'institution indépendante travaille en rapport étroit avec l'administration, chargée des opérations électorales – comme le montre l'exemple du Sénégal – ce qui, du reste, n'affecte pas l'efficacité du système dans son ensemble, pour peu que la volonté politique existe. C'est ainsi qu'en tant qu'institution indépendante, l'Observatoire national des élections (ONEL), composé de neuf membres nommés par le Président de la République « après consultation d'institutions, d'associations et d'organismes tels que ceux qui regroupent les avocats, les universitaires, les défenseurs des droits de l'Homme et les professionnels de la communication », supervise et contrôle les opérations électorales conduites par le ministère de l'Intérieur et de l'Administration territoriale. Or, selon les rapports des missions d'observation francophone, et même si certaines critiques ont été parfois émises sur son fonctionnement, notamment lors du scrutin de 2001, l'on peut estimer qu'on est ici en présence « d'une administration républicaine et très professionnelle ». Souvent dirigé par de hauts fonctionnaires civils ou militaires à la retraite, l'ONEL a su en tout état de cause faire respecter sa neutralité.

2.2. L'organisation matérielle des scrutins

Dans la majorité des pays francophones les moyens matériels restent très limités, rendant souvent difficiles l'organisation des scrutins et surtout leur déroulement. A cet égard, une première observation s'impose : cette précarité n'empêche nullement la tenue d'élections régulières et transparentes, y compris dans les villages les plus éloignés ou les quartiers les plus défavorisés. Généralement prévues dans les écoles primaires – comme c'est le cas un peu partout dans le monde – les opérations électorales sont conduites avec infiniment de soins, même si c'est avec les moyens du bord. Lorsque l'électricité fait défaut, il arrive que le dépouillement se fasse à la lueur des bougies, sans que pour autant cela entraîne des conséquences sur la sincérité du vote. Il est néanmoins préférable de ne pas en arriver là, en adaptant mieux les horaires aux circonstances, et à la limite en étalant le scrutin sur deux jours, comme l'ont recommandé à plusieurs reprises les missions d'observation internationale.

D'une façon générale, l'équipement des bureaux de vote est assez satisfaisant et n'est pas fondamentalement différent dans les jeunes démocraties de ce qu'il peut être dans les régimes plus éprouvés. Ce constat n'est pas exclusif, loin s'en faut, de difficultés diverses dans le déroulement proprement dit des élections, mettant en cause l'acheminement du matériel, y compris des bulletins de vote et des listes d'émargement. Mais une fois ces obstacles surmontés, les opérations reprennent un rythme normal.

Ainsi les opérations peuvent souvent commencer avec retard, soit que le matériel électoral n'ait pas été disponible à temps, soit que le personnel du bureau de vote, président et assesseurs, ne soit pas sur les lieux à l'heure prévue. Mais ces dysfonctionnements paraissent la plupart du temps involontaires et ils sont l'occasion de souligner la grande patience des électeurs, jamais découragés de voter après une longue attente. De même, il ne semble pas y avoir de difficultés pour ce qui concerne la sécurité des consultations. La plupart du temps, les forces de police sont très discrètes dans la journée, étant parfois conduites à se manifester davantage lors du dépouillement, en particulier si ce dernier a lieu dans un climat tendu. En tout cas peu d'incidents sérieux ont été signalés en relation directe avec une volonté policière ou militaire de peser sur le scrutin. L'expérience a d'ores et déjà montré que le facteur essentiel était ici le civisme remarquable dont font preuve les électeurs, lorsqu'on leur en offre la possibilité.

Les véritables difficultés dans l'organisation matérielle des scrutins tiennent surtout à la constitution des fichiers électoraux. Celle-ci est naturellement très délicate dans des pays où l'état civil est encore approximatif, conduisant à écarter de facto un assez grand nombre d'électeurs potentiels. Dans bien des pays, le nombre des électeurs inscrits est bien en deçà du potentiel électoral. Même s'il faut se garder d'y voir nécessairement une intervention délibérée des pouvoirs en place pour ignorer une partie de l'électorat, identifié parfois sur des bases communautaires, des scrutins nationaux, il est indéniable que ce déficit de participation contribue à détourner la finalité du suffrage universel. Cela étant, et c'est même un constat fréquemment vérifié, les scrutins en Afrique souffrent de taux de participation très bas. Il y a plusieurs explications à cela. Hormis celles qui renvoient à des considérations politiques liées à une sorte de désenchantement à l'égard des régimes issus de mouvement de démocratisation des années 90 (le fétichisme électoral n'aurait plus cours selon certains observateurs), elles tiennent pour l'essentiel à des problèmes de communi-

cation (notamment dans les pays dépourvus d'infrastructures), mais surtout d'identification du corps électoral.

Ce dernier problème est récurrent, et il n'est pas toujours facile à surmonter. L'identification peut correspondre à la délivrance de cartes électorales mais c'est encore loin d'être le cas général. Comme le montre la plupart des rapports de missions d'observation, l'identité de l'électeur, ne disposant justement pas de papiers officiels pour en attester, sera encore parfois établie par témoignages, avec les risques que cela peut comporter. Afin de réduire ceux-ci, le système de l'encre indélébile est encore très répandu on le sait, même si lui-même n'est pas d'une totale fiabilité. Se procurer de l'encre indélébile peut d'ailleurs être à l'origine de nouvelles difficultés et constitue l'une des causes de retard dans l'ouverture des bureaux de vote. Dans l'immense majorité des cas, la bonne foi des électeurs, très rarement prise en défaut, semble bien la meilleure garantie de la transparence des consultations électorales.

La question de l'identification du corps électoral constituera, pour longtemps encore, l'une des failles principales des processus électoraux, qu'il convient de combler en dépassant les simples correctifs à apporter dans le court terme. Si les difficultés constatées un peu partout sont parfois mises à profit par les pouvoirs en place pour fausser, à leur profit, les résultats des élections, quelques améliorations ont été introduites dans le sens d'une meilleure définition du corps électoral. L'éventail des solutions pour surmonter ce qu'il faut bien qualifier d'obstacle structurel est très large. A cet égard, et quelle que soit la variété des initiatives prises, il subsiste toujours quelques défaillances dues en grande partie aux incertitudes de l'état civil. Mais l'essentiel est qu'il existe une volonté politique manifeste de mettre en œuvre une procédure d'identification du corps électoral, fondée sur des critères objectifs et acceptée par l'ensemble des forces politiques. Cela suppose, entre autres, de définir de manière claire tous les contours de la nationalité et des droits civiques qui en découlent.

D'ores et déjà des progrès sont constatés, généralement liés à l'informatisation des listes électorales, vivement recommandée par les observateurs internationaux. Il convient ici de noter que si « une véritable révolution de l'état civil », selon l'heureuse expression du Professeur Guy Landry HAZOUME, est à poursuivre, elle comporte de nombreux avantages bien au delà des processus électoraux. Indispensable pour établir des statistiques fiables, nécessaires à la mise en œuvre de politiques sociales ciblées, elle

constitue un élément essentiel du développement humain.

C'est là sans conteste une tâche considérable à laquelle s'attellent de plus en plus les jeunes démocraties avec l'aide, notamment financière, des partenaires extérieurs. Ici comme ailleurs, l'expertise de l'OIF peut être utilement sollicitée pour des actions qui pourraient donner lieu à une mobilisation résolue et concertée de tous les partenaires, tels que l'Union européenne, le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), ou encore la Banque mondiale.

2.3. La crédibilité des élections

La demande transmise par un Gouvernement à des Organisations internationales intergouvernementales ou non gouvernementales en vue de l'envoi de missions d'observation, participe généralement de son souci d'assurer la crédibilité des élections qu'il organise, surtout quand ces consultations doivent clore une période de transition, en présentant les caractéristiques requises de transparence et de fiabilité de nature à répondre aux diverses conditionnalités émises par la Communauté internationale ou les Organisations régionales auxquelles les Etats concernés sont parties. Pour autant, les rapports des observateurs ne peuvent jamais constituer à eux seuls, quelles que soient les conclusions, une certification en bonne et due forme des consultations.

Dans l'ensemble, il est raisonnable de penser que nombre d'élections suivies depuis quelques années par les observateurs francophones n'ont pas été que de pure forme, comme souvent dans le passé. Pour autant, la régularité formelle d'une consultation électorale ne suffit pas à en assurer la crédibilité aux yeux de l'opinion nationale et internationale. En dehors des cas-limite où les résultats eux-mêmes peuvent soulever le doute – ce fut le cas de la Macédoine où le taux de participation nécessaire à la validation du scrutin a été contesté – une hypothèque sérieuse continue de peser sur les scrutins pour lesquels les abstentions sont particulièrement élevées.

Mais ce phénomène, faut-il le souligner encore une fois, ne concerne pas seulement les jeunes démocraties notamment africaines. Il caractérise certains scrutins jusqu'au cœur de l'Occident. C'est ainsi que, lors des élections législatives au Bénin le 30 mars 2003, alors « qu'un climat de sérénité et de discipline a caractérisé le scrutin » selon les observateurs francophones, ce qui n'avait pas vraiment été le cas lors des élections présidentielles marquées par le retrait des principaux candidats d'opposition entre les deux

tours, la participation a été beaucoup plus faible que la fois précédente. Les exemples, à vrai dire, abondent dans ce sens, celui de l'élection présidentielle au Mali en 2002 déjà cité, avec seulement 35,31 % au premier tour, 30,17% au deuxième tour, étant assez significatif. Au Sénégal, on a pu constater également une assez forte abstention, de l'ordre d'un bon tiers de l'électorat, et cela quelque soit la consultation envisagée. Ce phénomène a pu conduire les observateurs francophones à parler d'un « noyau dur d'abstentionnistes », mais les chiffres relevés ne sont guère différents de ceux qui caractérisent les élections occidentales, nombre de pays, à commencer par les Etats Unis, connaissant une abstention « structurelle » nettement plus élevée.

Les raisons de l'abstention sont, comme on l'a souligné précédemment, très diverses et peuvent être fonction des circonstances, liées également à la fréquence des consultations. En Suisse où les « votations » sont particulièrement nombreuses, le taux de participation est souvent assez faible mais l'on estime généralement que cela n'affecte pas vraiment le résultat final, qui serait sensiblement le même si les électeurs avaient été plus nombreux à se déplacer. Il serait certainement très utile de procéder à des enquêtes d'opinion pour conforter éventuellement une telle analyse dans les jeunes démocraties. Il reste assuré que la démocratie ne peut s'ancrer dans la réalité que si elle va de pair avec des progrès, tant politiques qu'économiques et sociaux, perceptibles par un électorat volontiers enclin au scepticisme. Les possibilités objectives d'alternance, comme les alternances réussies, contribuent également à asseoir la crédibilité des processus électoraux sur le long terme.

2.4. Le contrôle des élections

Un contrôle juridictionnel des consultations électorales est partout en place, même si ses modalités peuvent varier. Longtemps sceptiques à l'égard des juridictions chargées du contentieux électoral, les acteurs politiques ont de plus en plus tendance à se tourner vers elles pour contester les résultats et obtenir soit leur invalidation globale ou partielle, soit le report de voix sur tel ou tel candidat. Encore une fois cette évolution doit être rapportée au contexte plus consensuel, voire plus légal qui préside de nos jours à l'organisation des scrutins. On est loin du discrédit qui frappait naguère les cours suprêmes et autres tribunaux compétents en matière de contentieux électoral : la contestation des résultats se déroulait essentiellement sur le terrain politique et prenait parfois des formes très violentes. Elle ne suscitaient que très rarement des recours devant les tribunaux.

Sans que pour autant l'intervention du juge soit systématiquement sollicitée, en cas de besoin, les

candidats sont de plus en plus enclins à utiliser toutes les voies de recours, y compris judiciaires, qui leur sont offertes. Ce constat demeure étroitement lié à la crédibilité dont jouit l'institution judiciaire en général, et aux garanties d'indépendance dont bénéficient les magistrats dans leurs fonctions. Tout le monde a désormais à l'esprit la succession de requêtes introduites auprès des juridictions constitutionnelles au cours des dernières années, ainsi que l'autorité, voire l'audace dont ont fait parfois preuve les juges. L'exemple, souvent cité, de la Cour constitutionnelle du Bénin, a depuis lors fait tâche d'huile sur le Continent, et le contentieux électoral a ainsi acquis progressivement ses lettres de noblesse. Même s'il faut rester prudent en la matière, la consécration du rôle du juge électoral demeure indissociable de l'enracinement du pluralisme et du respect par les acteurs politiques de l'État de droit. Des avancées dans ce sens ont été perceptibles au Niger, en 1999, au Sénégal en 2000, au Cap Vert, au Mali et ailleurs sur le Continent, comme dans l'ensemble du monde francophone. L'acceptation du verdict des urnes commence bel et bien à imposer sa logique et à être un des signes d'une vie politique apaisée.

On ne peut toutefois omettre de constater, compte tenu des enjeux que représentent, au regard de la pacification de la vie politique, des contentieux acceptés, que des efforts significatifs méritent d'être déployés de nature à renforcer les capacités des Cours et structures chargées de cette étape essentielle des consultations, en particulier dans les situations de sortie de crise ou de fin de transitions (Comores, RCA) et/ou, quand ces Organes sont installés tardivement en fin de processus (Cameroun). C'est à cet objectif que s'attache résolument la Francophonie.

Le contrôle de l'accès aux médias publics est une question très sensible, qui renvoie inévitablement à la trop grande dépendance des organes audiovisuels à l'égard du pouvoir politique, et surtout au monopole encore exercé dans bien des pays par la télévision d'Etat. Certes, des instances de régulation, voire d'autorégulation (notamment pour la presse écrite) ont été mises en place au cours des quinze dernières années. Mais, outre les faibles moyens humains et matériels dont elles disposent pour assumer leurs missions, ces institutions se sont rarement vu attribuer des compétences clairement définies par les textes. Cette confusion dans la délimitation des pouvoirs vient s'ajouter à des relations le plus souvent conflictuelles avec les pouvoirs publics, et plus spécialement avec le ministère chargé de la communication.

Même si certaines Instances de régulation se donnent de plus en plus les moyens de s'acquitter

honorablement de leur tâche (par exemple le Conseil Supérieur de la Communication du Burkina Faso), notamment en faisant valoir dans certains cas leur statut d'autorité administrative indépendante (certaines d'entre elles sont même prévues par la Constitution), la tendance générale reste encore marquée notamment en période électorale par une inégalité de traitement des candidats et partis politiques par les médias publics. Cette discrimination est en partie compensée par le développement d'une presse écrite privée, plus ouverte à toutes les sensibilités, et l'accès aujourd'hui quasi généralisé aux grands médias audiovisuels internationaux.

La création en 1998 d'un Réseau des instances africaines de régulation de la communication (RIARC) est annonciatrice d'une action concertée pour renforcer leur capacité d'intervention et affirmer ainsi davantage leur indépendance à l'égard des autorités politiques. Cette évolution passe entre autres et à terme par la désignation des responsables des télévisions et radios du service public par les instances de régulation, comme c'est notamment le cas en France, avec le Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA). Le projet de création sous les auspices de l'OIF d'un nouvel organisme, l'Union francophone des instances de régulation de la communication (UFIRC) va également dans le même sens.

Le contrôle du financement de la vie politique se pose dans des termes très complexes, non seulement parce que les moyens de financement public font généralement défaut dans les jeunes démocraties mais aussi parce que ces dernières connaissent une prolifération de partis politiques. Cela soulève, notamment au moment des consultations électorales, les problèmes de la représentativité des formations politiques et celui des modalités de répartition du financement public, lorsqu'il est prévu par la loi, ce qui est de plus en plus souvent le cas.

La question comporte donc un double volet : le premier a trait au financement des partis politiques par l'État; le second concerne plus directement le financement des campagnes électorales et donc la limitation par la loi des dépenses qui y sont affectées.

Sur le premier point la principale difficulté consiste à définir les critères d'accès au financement public, qui ne peuvent être restrictifs, en particulier dans les pays d'Afrique francophone, où peu nombreux sont les partis qui ont une représentation parlementaire et locale, et où surtout il est fréquent qu'une formation politique soit hégémonique, voire domine la scène politique. C'est là que résident les explications,

parmi d'autres, du retard pris dans l'élaboration et a fortiori la mise en œuvre des lois sur les partis politiques. Les difficultés d'adaptation des législations à des contextes où le pluralisme n'est pas définitivement ancré dans les esprits et dans les comportements politiques, sont amplifiées par la confusion qui caractérise le mode d'organisation et le fonctionnement des partis politiques. Tout un débat s'est instauré autour du trop grand nombre de partis, et des dérives ethno communautaires qui en découlent parfois. S'il n'est pas contestable que de tels dangers sont perceptibles ici ou là et sont susceptibles de porter atteinte à la cohésion nationale, ils ne sont pas toutefois de nature à justifier l'adoption d'un arsenal législatif ou réglementaire venant restreindre l'espace partisan.

L'expérience a montré que le grand nombre de partis politiques n'est pas un obstacle au bon fonctionnement de la démocratie représentative et ne résiste donc pas à l'épreuve des élections. Ces dernières constituent le véritable test de la représentativité dont il ressort que seuls quelques partis politiques ont une véritable assise nationale et une existence réelle leur donnant vocation à être admis au régime de financement des campagnes électorales. Sur le papier tous les régimes démocratiques, y compris les plus anciens, connaissent un grand nombre de partis dont la plupart sont éphémères et n'ont pas d'influence. Il reste simplement à déterminer les critères de financement des partis réellement engagés dans la vie politique, sans s'en tenir exclusivement à la représentation parlementaire, ce qui comporte le risque de figer la vie politique. Il faut se garder en la matière d'avoir une vue trop générale et d'envisager des solutions globales : chaque pays a sa propre histoire et les luttes politiques et sociales qui l'ont jalonnée rejaillissent toujours sur la place et le rôle des partis politiques. L'OIF doit de toute évidence approfondir cette question, à la lumière de la situation prévalant dans chacun des pays de l'espace francophone.

II. ACCOMPAGNEMENT, PAR LA FRANCO-PHONIE, DES PROCESSUS ELECTORAUX

On a ainsi vu à quel point la tenue d'élections régulières et transparentes conditionne la stabilité d'un pays et préserve la paix civile sans laquelle le développement économique n'a plus de sens. L'évolution des États francophones, et singulièrement ceux d'Afrique, est de ce point de vue encourageante. Depuis plus d'une dizaine d'années, et contrairement à ce qui est passé au cours des trois décennies précédentes, la vie politique est constamment rythmée par des élections qui se tiennent à des échéances normales. Leur organisation et leur déroulement ne

provoquent plus, de manière systématique, les crispations politiques, voire les crises profondes qui, dans certains cas, ont ouvert sur des conflits sanglants.

A l'évidence, le caractère répétitif des élections, la mise en place plus consensuelle de mécanismes de régulation, l'implication plus grande des partis politiques dans les différentes phases des processus électoraux, ont progressivement contribué à mieux intégrer dans la société les paramètres du suffrage universel. Encore une fois, ce constat positif ne doit pas faire oublier que sur cette question très sensible du choix des dirigeants par la voie des urnes, l'histoire n'est jamais linéaire, encore moins irréversible. Bien des progrès sont encore à accomplir pour parvenir à une sorte de banalisation des échéances électorales qui, tout en restant les moments décisifs dans une démocratie pluraliste, s'inscriraient dans le cours d'une vie politique ordinaire. C'est de ce mouvement que doit participer l'action de l'Organisation internationale de la Francophonie (OIF), tant en amont qu'en aval des processus électoraux, tout en ne négligeant pas la construction d'un environnement juridique et institutionnel dont la cohérence demeure le préalable à toute stabilité politique.

Son action, ainsi que celle des principales organisations internationales gouvernementales ou non gouvernementales, est d'autant plus importante que les processus de démocratisation ne sont pas sans danger, loin de là. Les élections peuvent faire l'objet de manipulations diverses et conduire à de vives déceptions ; les textes eux-mêmes peuvent être diversement sollicités, interprétés ou modifiés en fonction des ambitions. Il faut admettre que des irrégularités dans l'organisation des élections ou dans le mode de dévolution du pouvoir peuvent être à l'origine de nouveaux conflits et menacer la paix civile. Un certain désenchantement de la population est parfois perceptible, avec comme conséquence de forts taux d'abstention qui témoignent alors d'une véritable désaffection à l'égard des scrutins.

1. L'Observation des élections

Engagée il y a maintenant près de quinze ans, l'observation internationale des élections repose aujourd'hui sur un certain nombre de principes qui tendent à en garantir une certaine efficacité, dès lors que cet exercice est crédité de fonctions réalistes. Elle s'est généralisée à travers le monde, tant la contestation électorale peut comporter de risques et sachant qu'en définitive elle n'épargne vraiment aucun système.

D'une façon générale, les missions d'observation de la Francophonie se conforment aux pratiques

suivies par les autres Organisations intergouvernementales, notamment les Nations Unies, et les Organisations régionales. Les Instances de la Francophonie se sont dotées à cet effet de Principes directeurs, adoptés en 1996, qui doivent faire l'objet aujourd'hui d'une nécessaire adaptation en fonction de la structure institutionnelle de l'Organisation, rénovée en 1997, de même que pour tenir compte des paramètres découlant des engagements pris à Bamako, ainsi que des pratiques les plus heureuses développées sur le terrain.

Pour l'heure, l'observation francophone a, jusqu'à maintenant, toujours lieu à la demande des Autorités du pays concerné. Cette règle se conjugue aujourd'hui de plus en plus souvent à l'expression plus ou moins formalisée d'un intérêt convergeant de la part des partis politiques impliqués, qu'ils soient de la majorité ou de l'opposition. La procédure de l'observation internationale, sans être à proprement parler codifiée, est de plus en plus respectée : les missions se mettent en rapport aussi bien avec les responsables officiels qu'avec ceux de l'opposition ou des médias publics et privés, ainsi que des représentants de la société civile ; elles fixent elles-mêmes leur programme sur le terrain, louent leur propre matériel, en particulier pour se déplacer, et à l'exception de quelques rares exemples, leur liberté d'action ne semble pas entravée de quelque manière que ce soit.

Les observateurs francophones s'efforcent toujours d'œuvrer en concertation avec les autres acteurs internationaux présents lors des consultations, sous des formes diversifiées (informations réciproques, déploiement harmonisé, voire observation intégrée, avec un Chef de mission unique et/ou un communiqué conjoint), qu'il s'agisse des Organisations intergouvernementales, notamment les Nations Unies, de nombreuses organisations régionales, l'Union africaine, l'Union européenne, la CEDEAO, la SADC ou encore l'OSCE ou le Commonwealth et la Ligue des Etats arabes, de missions dépêchées par certains Etats aussi divers que les Etats Unis, le Sénégal, l'Algérie, la Gambie, le Mozambique, le Portugal ou la Fédération de Russie, ou encore d'organisations non gouvernementales, telles que le Carter Center, le National Democratic Institute (NDI), Caritas, le GERDDES ou encore des ONG unanimement reconnues pour leur indépendance. Sur ce dernier point l'OIF prend soin de ne pas s'associer à des institutions sur lesquelles pèsent des soupçons de partialité.

De même les missions francophones coopèrent avec les observateurs nationaux, organisés, comme c'est de plus en plus souvent le cas, au sein de Collectifs (RCA) ou de réseaux d'appui aux

élections à l'échelle de tout le pays, au Mali par exemple (réseau d'appui au processus électoral au Mali (APEM)). Ici encore la collaboration s'est toujours révélée efficace, sans pour autant compromettre l'indépendance de chacun – l'observation électorale se concevant de plus en plus en synergie sur le terrain.

Les missions francophones, à l'instar des autres observateurs internationaux, publient toujours un ou plusieurs communiqués de presse, notamment à l'issue du processus électoral ; de même, elles rédigent un rapport à l'intention du Secrétaire général de l'Organisation Internationale de la Francophonie, lequel est systématiquement rendu public. Si leurs conclusions ne peuvent jamais valoir caution d'aucun scrutin, elles n'en sont pas moins très attendues, notamment par les différents acteurs de la scène politique nationale et internationale ; par leur présence, les contacts ont pu être facilités dans le sens du dialogue et de l'apaisement ; leurs recommandations ont contribué plusieurs fois à introduire des réformes utiles de textes.

La démocratie ne pouvant se développer que dans un climat favorable, l'observation internationale des élections qui joue un rôle, certes, avant tout symbolique et dissuasif, contribue assurément à entretenir un tel climat. Aussi, et en tout état de cause, le bilan de l'observation des élections menée par les délégations mandatées par la Francophonie, apparaît comme positif, à la fois en tant que moyen d'accompagnement du processus démocratique dans ses pays membres, en particulier par l'échange des expériences qu'elle génère, ainsi que la connaissance approfondie de l'état démocratique d'un pays qu'elle facilite. Cet exercice peut aussi valoir comme supplément de légitimité démocratique revendiqué de plus en plus souvent par la Communauté nationale et internationale. A cet égard, la Déclaration de Bamako, qui fournit un cadre juridique et politique précis concernant l'engagement des pays membres à tenir des élections libres, fiables et transparentes, constitue un outil précieux pour inscrire l'exercice délicat de l'observation dans une démarche qui, pour être utile, doit devenir de plus en plus rigoureux, tout en sachant que l'observation internationale est appelée à disparaître pour donner toute sa place aux modes et mécanismes de contrôles internes de la régularité des scrutins.

2. L'assistance électorale

C'est pourquoi, l'implication déterminante pour le renforcement de ces capacités nationales, a amené l'OIF, en parallèle à ses nombreuses missions d'observation, à renforcer et à diversifier, tant en amont qu'en aval des consultations

électorales, son soutien aux acteurs et aux secteurs identifiés dans la Déclaration et le Programme d'Action de Bamako. La régularité des scrutins ne peut s'apprécier, notamment, qu'au regard des textes applicables, aux conditions effectives de préparation et de déroulement du vote, de la liberté d'expression des médias, à la centralisation des suffrages, la démocratie impliquant un climat politique favorable à l'expression populaire. Cet appui a eu ainsi l'occasion de se manifester lors des différentes phases des processus électoraux, sachant qu'ici, où que ce soit dans le monde, rien n'est jamais acquis définitivement. La démocratie ne conduit jamais à une stabilité qui se révélerait rapidement illusoire : elle est avant tout un mouvement qui doit sans cesse permettre des améliorations, elles-mêmes fonction des circonstances. C'est ainsi qu'il n'existe pas de mode de scrutin idéal et que, dans les plus vieux régimes démocratiques, les règles varient parfois considérablement d'une élection à une autre – même si, dans les faits, l'on constate de plus en plus souvent le choix de systèmes mixtes s'efforçant de combiner les avantages du scrutin majoritaire et du scrutin proportionnel.

Dans son accompagnement, déterminé la plupart du temps sur la base des recommandations des missions exploratoires dépêchées à cette fin, la Francophonie s'efforce de perfectionner ses modes d'intervention multiforme, d'autant qu'elle dispose maintenant d'une expérience appréciable à partir de situations très diverses, en Afrique mais aussi en Europe, en Asie et, aujourd'hui, en Haïti, et que les problèmes rencontrés par les jeunes démocraties ne sont pas substantiellement différents d'un continent à l'autre.

A ce titre, les actions menées par la Francophonie, au cours des deux dernières années, outre les fonctions de conseil, en particulier pour les pays en situation de crise ou de post conflit, ont concerné l'information et la sensibilisation des citoyens, de même que la formation des agents électoraux, par la publication et la diffusion des textes et instruments de vulgarisation, l'appui logistique et le perfectionnement technique à l'intention des structures chargées de l'organisation des scrutins, de la régulation médiatique et, de plus en plus, du contentieux électoral.

La Francophonie apporte aussi son soutien à la presse et aux organisations non gouvernementales, ainsi qu'à des rencontres nationales et régionales d'évaluation et de prospective pour ce qui est des conditions de déroulement des scrutins, initiatives qui, aujourd'hui, de plus, s'inscrivent parfaitement dans les dispositifs nationaux ou régionaux d'observation et de veille.

Actions menées en 2003-2004

Bénin :

- Renforcement des capacités de la Commission Electorale Nationale Autonome (CENA), dans le cadre des élections législatives du 30 mars 2003 (fourniture de matériels informatiques).
- Aide à l'Association des Femmes juristes du Bénin, pour la formation et la sensibilisation des femmes, à l'occasion des élections législatives de 2003 et des élections municipales.
- Contribution financière pour des actions de formation et d'acquisition de matériels informatiques et bureautiques par la Cour constitutionnelle.
- Aide à la Cour Suprême du Bénin pour l'organisation d'un séminaire de restitution sur le contentieux des élections locales.

Cameroun :

- Soutien aux activités menées par le Ministère de l'Administration Territoriale, aux fins de l'éducation et de la sensibilisation de la population à l'occasion des élections présidentielles d'octobre 2004.
- Organisation d'un Séminaire international de perfectionnement à l'intention des différentes Institutions impliquées dans le processus, avec la participation de plusieurs experts francophones.

Comores :

- Contribution financière à l'organisation des élections pour les Assemblées des Iles et l'Assemblée de l'Union (2004), dans le cadre du Fonds fiduciaire multilatéral, géré par le PNUD.
- Mise à disposition d'un expert de haut niveau auprès de la Commission Electorale, pendant tout le premier trimestre 2004.

Guinée Bissau :

- Prise en charge des frais de voyage et de séjour des observateurs de la Rencontre Africaine des droits de l'Homme (RADDHO) dans le cadre des élections législatives du 28 mars 2004.

Niger :

- Soutien à la traduction des textes fondamentaux en langues nationales.
- Soutien à la Commission Nationale des droits de l'Homme pour le déploiement d'observateurs nationaux.
- Soutien à la Commission Electorale Nationale Indépendante (CENI).

Rwanda :

- Financement de la publication des Actes de la Conférence Internationale sur les élections du 7 au 9 juin 2004.

République Démocratique du Congo :

- Identification, dans le cadre du séminaire international sur le rôle des institutions d'appui à la démocratie dans la gestion de la transition en RDC, organisé à Kinshasa en avril 2004, des questions pendantes liées à la Commission électorale indépendante, lors d'un atelier spécifique, et échanges d'expériences entre les experts congolais et les experts internationaux présents à cette réunion. Il en a été de même pour la Haute Autorité des Médias (HAM), en matière de régulation des médias pendant la période électorale. Ces Institutions ont été invitées, par ailleurs, à participer, aux réunions des réseaux, comme à Ouagadougou. Enfin, dans le suivi de la rencontre de Kinshasa, la Francophonie a été sollicitée pour concourir à de multiples projets en matière d'éducation civique et électorale, de recensement et d'établissement des listes électorales.

Haïti :

- Renforcement des capacités du Conseil Electoral Provisoire (CEP) par des dotations en matériels bureautiques et informatiques,
- mise à disposition d'une expertise de longue durée pour l'élaboration des textes, touchant notamment le contentieux électoral et la régulation médiatique en période électorale, de même que l'organisation des étapes préparatoires aux scrutins de 2005 (août-septembre 2004).

Au-delà de la réunion d'échanges sur les politiques multilatérales comparées en matière électorale, qu'elle a organisée à Paris, le 9 février 2004, et qui a permis aux représentants de différentes institutions impliquées dans l'assistance électorale et l'observation des élections de poser les jalons propres à une redéfinition commune de leur cadre de partenariat en la matière, la Délégation aux Droits de l'Homme et à la Démocratie a pris part à trois rencontres sur les élections : la première, du 15 au 17 mai 2004, à Addis-Abeba, en Ethiopie, la deuxième, à Kigali au Rwanda du 7 au 9 juin 2004 et la troisième, à Ouagadougou, du 28 au 30 septembre 2004.

La rencontre d'Addis-Abeba, organisée par l'Union Africaine, avait pour objet d'examiner les « Documents de la Conférence de Pretoria » relatifs aux élections, à la démocratie et à la Bonne Gouvernance, qui ont été, par la suite, soumis aux Chefs d'Etat de l'Union Africaine lors du Sommet d'Addis-Abeba du 7 au 8 juillet 2004. Les Participants à la Conférence de Kigali, organisée par la Commission Nationale Electorale rwandaise sur le thème : « *Les élections libres et transparentes : clés de la Bonne Gouvernance en Afrique* », ont émis un ensemble de recommandations structurées autour de la nécessité de mettre en place un espace africain d'échanges réguliers d'expériences en matière électorale et d'appui à l'organisation d'élections libres et transparentes sur le continent.

Enfin, la Francophonie, à la demande du Président de la Commission Electorale Nationale Indépendante (CENI) du Burkina Faso, en sa qualité de Président de l'Association des Autorités Electorales Africaines (AAEA), a soutenu, financièrement et scientifiquement, l'organisation, du 28 au 30 septembre 2004, d'une conférence extraordinaire de cette Association, sur le thème « *Commissions Electorales Indépendantes comme soutien des démocraties émergentes en Afrique* ». Il s'agissait d'une part, de mieux impliquer les pays francophones dans cette instance panafricaine, et, d'autre part, d'enrichir la collecte des informations et des pratiques pertinentes sur les questions afférentes aux moyens d'action des structures chargées du scrutin, aux listes électorales et à la formation de tous les acteurs concernés.

II. PERSPECTIVES ET RECOMMANDATIONS

1. En matière d'assistance électorale

L'ensemble des diagnostics opérés dans la Déclaration de Bamako, comme des soutiens préconisés par le Programme d'Action, conserve toute leur pertinence, requérant dorénavant, sans doute, une initiative plus directe de l'OIF à l'égard

de ses partenaires, dans le suivi du Symposium international sur l'accès aux financements internationaux dans le domaine de la bonne gouvernance, sous l'égide des pays concernés, tout en formalisant mieux les acquis de sa coopération. A cet égard, la question de l'établissement de listes électorales fiables, sur la base d'états civils consolidés, se présente toujours comme une priorité, à prendre en compte en partenariat avec l'AIMF et l'APF.

- La Francophonie entend ainsi continuer d'approfondir sa réflexion en cherchant à inscrire sa politique de soutien à la démocratie sur le long terme. Il semble nécessaire, notamment, de mettre en œuvre de nouvelles formes d'appui susceptibles de favoriser la formation des acteurs de la scène politique. A cet égard, elle devrait mettre en œuvre, comme l'a recommandé le Programme d'action de Bamako, des initiatives en direction des partis politiques de manière à concourir, ainsi, à la formation citoyenne. Des critères peuvent être définis qui permettraient de distinguer les partis de circonstance, des formations appelées à jouer un rôle durable. Ces problèmes ne sont d'ailleurs pas propres aux jeunes démocraties. Ils se posent également dans les régimes politiques les plus anciens dès lors en particulier qu'est envisagé un financement public des partis, souvent perçu comme la condition sine qua non d'un assainissement de la vie politique et d'un enracinement de la culture démocratique.

- Où que ce soit, la démocratie implique le respect rigoureux des règles qui visent à garantir son authenticité, qu'il s'agisse du rôle joué par l'argent ou du rôle joué par les médias, les deux étant souvent en rapport étroit. Forum privilégié d'un dialogue constant et enrichissant entre le Nord et le Sud, la Francophonie peut apporter une contribution importante à un débat tout à fait essentiel pour l'avenir de tous les régimes démocratiques sans exception.

- Les missions d'observation ont, à plusieurs reprises, exprimé le vœu d'une simplification des textes applicables susceptibles d'être rassemblés dans des Codes électoraux permanents, qui font souvent défaut. C'est précisément un domaine où l'OIF peut être d'un apport significatif, entre autres, en facilitant une harmonisation du cadre juridique des organes de gestion électorale, de même qu'une meilleure articulation de ces institutions nouvelles

avec l'administration traditionnelle (ministères chargés des élections), voire avec les juridictions constitutionnelles et les instances de régulation des médias, et, enfin, une simplification des textes concernant les différents délais prescrits pour les étapes du scrutin.

2. En matière d'observation électorale

Le bilan de l'observation électorale francophone, tel que programmé en 2005, à la demande des Instances, sera de nature à intégrer de façon approfondie tous les enseignements utiles à la conduite de cet exercice donnant lieu à des appréciations contrastées, tant sur ses modalités que sur son principe même, ce, à la lumière aussi de la pratique, réelle, des autres Organisations impliquées. Il apparaît toutefois possible de tracer d'ores et déjà, quelques lignes directrices, essentiellement sous forme de suggestions ou d'interrogations.

- Dans l'attente d'un véritable Code francophone de l'observation des élections ou de l'adaptation des Principes communs aux pays francophones, et sans préjuger de l'élaboration consensuelle d'un code international, conformément aux conclusions de la réunion de concertation organisée par l'Union européenne, en septembre 2004, et à laquelle la Francophonie a participé, la mise au point d'un Manuel de l'observation des élections par la Francophonie – en s'inspirant, le cas échéant, des Manuels de l'Union Européenne et de l'OSCE, par exemple – permettrait de codifier les règles éparses existant dans les Principes directeurs ou qui se dégagent de la pratique des missions d'observation. Le Manuel pourrait préciser les droits, les devoirs et les responsabilités des observateurs, leur statut et leur Code de Conduite, ainsi que les différentes phases de l'observation, les conclusions de la mission et les suites qu'il convient de leur donner dans le cadre national autant que par la Francophonie elle-même, dans la perspective de la mise en œuvre des engagements pris aux termes de la Déclaration de Bamako.
- Par ailleurs, et afin d'étayer sensiblement les enseignements tirés d'un bilan de l'observation des élections, par la Francophonie, le principe selon lequel tous les pays membres accepteraient d'accueillir la présence d'observateurs, pourrait être envisagé. Les Principes Directeurs en vigueur dans ce domaine, qui posent l'exi-

gence d'une invitation formelle préalable par le pays concerné à l'envoi d'une mission francophone d'observation, ont, en effet, pour conséquence de ne pas faire participer certains pays, tant du Nord que du Sud, à une activité considérée aujourd'hui comme appréciable. Sans que les missions d'observation fassent nécessairement l'objet d'une invitation permanente, comme c'est le cas pour l'OSCE, il pourrait être considéré, au sein de la Francophonie dont les membres constituent une famille unie par les mêmes aspirations culturelles et politiques, que l'OIF bénéficie a priori de cette invitation à observer les élections, à moins que le pays concerné ne l'ait exclu pour raisons graves.

- Il importe que la Francophonie s'attache de façon plus systématique aux suites qu'il convient de donner, en son sein, aux conclusions des missions d'observation. La simple publication du rapport final des observateurs ne suffit pas à donner à celui-ci des conséquences suffisamment concrètes. Pour que l'observation des élections devienne, comme tout le dispositif d'observation, une activité tournée vers l'avenir, les observateurs doivent être invités à considérer leur rapport final comme une sorte d'esquisse d'un programme de renforcement et d'approfondissement de la démocratie dans le pays concerné, en y incluant des recommandations concrètes tant à l'intention des autorités nationales que de la Francophonie. Il appartient ensuite au Secrétaire général de l'OIF, dans l'exercice des responsabilités qui sont les siennes aux termes du paragraphe 5, point 1 de la Déclaration de Bamako, de se tenir informé de la suite donnée au plan national aux recommandations des observateurs électoraux, de même que d'impulser les accompagnements requis de la coopération multilatérale francophone.

**ANNEXE B1 :
MISSIONS D'OBSERVATION ÉLECTORALE DE L'OIF (2003-2004)**

Pays	Date	Type d'élections
Djibouti	10 janvier 2003	Législatives
Bénin	30 mars 2003	Législatives
Rwanda	26 mai 2004	Référendum constitutionnel
Togo	1er juin 2003	Présidentielles
Cambodge	27 juillet 2003	Législatives
Rwanda	29 septembre–2 octobre 2003	Législatives
Guinée Bissau	28 mars 2004	Législatives
Comores	18 et 25 avril 2004	Législatives
Macédoine	28 avril 2004	Présidentielles
Cameroun	11 octobre 2004	Présidentielles
Niger	16 novembre et 4 décembre 2004	Présidentielles et législatives

**ANNEXE B 2 :
MISSION EXPLORATOIRES ET D'ÉVALUATION DE L'OIF (2003-2004)**

Pays	Date	Type de missions	Conjointement avec :
Centrafrique	16-24 août 2003.	Mission exploratoire	Coopération Française
Côte d'Ivoire	29 septembre - 4 octobre 2003	Mission exploratoire	
République dém. du Congo	18-29 novembre 2003	Mission exploratoire	ONU
Côte d'Ivoire	28 janvier- 7 février 2004	Mission d'évaluation des besoins électoraux	ONU
Centrafrique	31 janvier- 8 février 2004	Mission d'évaluation électorale et d'accompagnement de la Transition	
Haïti	28 juin - 3 juillet 2004	Mission exploratoire	
Cameroun	24-31 juillet 2004	Mission exploratoire	
Côte d'Ivoire	13-27 octobre 2004	Mission d'évaluation électorale	ONU
Centrafrique	30 novembre-8 décembre 2004	Mission d'information à l'occasion du référendum constitutionnel	

ANNEXE B 3 :

**TABLEAU DES RECOMMANDATIONS ÉMISES PAR LES MISSIONS
FRANCOPHONES D'OBSERVATION ÉLECTORALE DEPUIS L'ADOPTION
DE LA DÉCLARATION DE BAMAKO (2000-2004)**

Le tableau ci-dessous présente les principales recommandations formulées par les missions d'observation électorale de la Francophonie depuis l'adoption de la Déclaration de Bamako en novembre 2000.

De ces recommandations se dégage une évolution sensible des pays membres de l'Organisation Internationale de la Francophonie vers la mise en œuvre des engagements pris à Bamako. Ainsi, dans la plupart des pays, il est permis de constater :

- l'existence d'un cadre juridique connaissant des adaptations progressives ;
- l'existence d'institutions de plus en plus soucieuses d'assumer au mieux leurs responsabilités en matière électorale ;
- l'orientation vers un système de financement national des élections par l'Etat ;
- la maîtrise progressive des procédures de vote par les électeurs ;
- l'acceptation de plus en plus sensible des résultats du vote par la plupart des acteurs politiques.

En revanche, plusieurs difficultés enregistrées il y a une dizaine d'années déjà, sont, pour nombre d'entre elles récurrentes. Il s'agit, par exemple, de :

- l'inexistence d'un état civil fiable ;
- l'absence de listes électorales fiables ;
- l'utilisation des ressources de l'Etat par certains candidats ;
- l'inégal accès des candidats aux médias en période électorale.

Pays	Type de scrutin	Principales recommandations
ALBANIE	Élections législatives des 24 juin et 8 juillet 2001	<ul style="list-style-type: none"> - Renforcer la fiabilité des listes électorales et assurer leur mise à jour annuelle ; - Permettre aux électeurs de pouvoir saisir tout au long du processus électoral, y compris le jour du scrutin, les institutions judiciaires compétentes ; - Compléter le droit pénal albanais de manière à permettre de sanctionner les atteintes aux conditions de liberté et de sincérité de l'élection ; - Faire en sorte que la Francophonie affirme davantage son identité dans ce genre de mission et poursuivre l'organisation de séminaires réunissant les différentes institutions électorales pour échanger leurs expériences.
BÉNIN	Élections présidentielles des 4 et 22 mars 2001	<ul style="list-style-type: none"> - Envisager une adaptation des textes pertinents en vue d'apporter des corrections nécessaires aux dysfonctionnements constatés notamment en ce qui concerne les délais pour la comptabilisation des résultats et les désistements ; - Assurer la permanence de l'institution électorale qui pourrait être légère entre deux élections et renforcée en période électorale ; - Assurer la neutralité et l'indépendance de l'institution électorale ; - Résoudre le problème des listes électorales ; - Donner à la Cour constitutionnelle la totalité des moyens humains, matériels et financiers nécessaires à l'accomplissement de ses missions ; - Mettre en œuvre les dispositions légales nécessaires pour assurer le financement transparent des élections ; - Informatiser les listes électorales.

	Élections législatives du 30 mars 2003	<ul style="list-style-type: none"> - Encourager la mise en place d'une société civile forte qui percevrait mieux les grands enjeux de la société béninoise ; - Informatiser des listes électorales fiables.
BURKINA FASO	Élections législatives du 5 mai 2002	<ul style="list-style-type: none"> - Informatiser les fichiers électoraux ; - Faire en sorte que les listes d'émargement soient distinctes des listes électorales ; - Former les agents électoraux de la CENI, les délégués des candidats dans les bureaux de vote ; - Ne plus utiliser les actes de naissance ou jugements supplétifs pour identifier et enregistrer les électeurs ; - Faire en sorte que la CENI prévoit des badges pour les observateurs internationaux qu'elle accrédite.
CAMBODGE	Élections législatives du 27 juillet 2003	<ul style="list-style-type: none"> - Prévoir l'envoi d'une mission exploratoire pour préparer la mission d'observation ; - Renforcer les capacités du Comité électoral national et fournir une assistance technique à ce dernier sur certains points.
CAMEROUN	Élection présidentielle du 11 octobre 2004	<ul style="list-style-type: none"> - Renforcer les pouvoirs de l'ONEL, sans en faire un organe concurrent du Conseil constitutionnel ; - Faire évoluer le Conseil national de la communication en organe indépendant de régulation des médias ; - Poursuivre le dialogue politique et mieux structurer l'opposition ; - Rationaliser le financement des partis politiques pour décourager les candidatures de complaisance et les désistements tardifs ; - Explorer la piste du bulletin unique de vote.
COMORES	Scrutin référendaire du 23 décembre 2001	<ul style="list-style-type: none"> - Prévoir une vérification systématique de la liste électorale ; - Faire un effort supplémentaire de formation du personnel des bureaux de vote.
	Élections présidentielles des 11 et 17 avril 2002	<ul style="list-style-type: none"> - Corriger les anomalies du fichier électoral liées à l'informatisation de celui-ci ; - Continuer d'assurer une meilleure formation aux personnels des bureaux de vote ; - Apporter une aide aux observateurs nationaux pour qu'ils mènent à bien leur travail d'observation générale et permanente du processus politique et électoral.
	Élection référendaire des îles du 10 mars 2002	<ul style="list-style-type: none"> - Uniformiser les heures d'ouverture et de fermeture des bureaux de vote ; - Permettre au public d'observer le bon déroulement des diverses opérations électorales y compris le dépouillement.
CONGO BRAZZAVILLE	Élection présidentielle du 10 mars 2002	<ul style="list-style-type: none"> - Uniformiser et clarifier les textes applicables aux élections ; - Adopter le principe du dépouillement des résultats de votes uniquement dans les bureaux de vote ; - Réviser le fichier électoral ; - Organiser à tous les niveaux la formation des agents électoraux ; - Impliquer davantage tous les partis politiques et la société civile dans le processus électoral ; - Mettre en place sans délai les institutions républicaines prévues par la Constitution ; - Adopter un système transparent de financement des partis politiques ; - Prendre en compte la fragilité de l'unité nationale dans la réalisation du découpage des circonscriptions électorales.
	Élections législatives de mai et juin 2002	<ul style="list-style-type: none"> - Uniformiser et clarifier les textes applicables aux élections ; - Réviser le fichier électoral ; - Organiser à tous les niveaux la formation des agents électoraux ; - Impliquer davantage tous les partis politiques et la société civile dans le processus électoral ;

		<ul style="list-style-type: none"> - Mettre en place sans délai les institutions républicaines prévues par la Constitution ; - Adopter un système transparent de financement des partis politiques ; - Organiser des élections dans les régions où elles n'ont pu avoir lieu en raison de la fragilité de l'unité nationale.
DJIBOUTI	Élections législatives du 10 janvier 2003	<ul style="list-style-type: none"> - Éviter autant que possible le scrutin de liste qui ne permet pas une représentation équilibrée des forces politiques en présence ; - Associer les représentants des candidats à la phase de centralisation des résultats ; - Opérer une séparation plus nette entre l'UMP parti politique dominant et l'Etat ; - Tendre vers la mise en place d'une structure de gestion des élections plus représentative de l'ensemble des forces politiques nationales et capable de mieux accompagner le processus de démocratisation ; - Favoriser le dialogue entre la majorité et l'opposition.
GABON	Élections législatives des 9 et 23 décembre 2001	<ul style="list-style-type: none"> - Mettre en place un système d'élaboration et de traitement fiable et permanent des listes électorales.
GUINÉE BISSAU	Élections législatives du 28 mars 2004	<ul style="list-style-type: none"> - Revoir les textes relatifs aux pouvoirs publics ; - Assister les autorités politiques et appuyer leurs réformes de l'Administration, de l'Armée, de la Fonction publique et des Finances ; - Contribuer à la mobilisation de la communauté internationale en faveur du pays par la tenue d'une conférence des bailleurs de fonds.
GUINÉE EQUATORIALE	Élection présidentielle anticipée du 15 décembre 2002	<ul style="list-style-type: none"> - Rendre la démocratie pluraliste réellement concurrentielle ; - Renforcer la société civile ; - Mettre en place une presse privée ; - Assurer la formation du personnel électoral ; - Adopter le système de bulletin unique ; - Garantir le secret du vote.
MACÉDOINE	Élection présidentielle du 28 avril 2004	<ul style="list-style-type: none"> - Améliorer les conditions de confidentialité du vote ; - Afficher des instructions dans toutes les langues utilisées par les communautés locales.
MADAGASCAR	Élections législatives anticipées du 15 décembre 2002	<ul style="list-style-type: none"> - Entreprendre des réformes législatives et réglementaires afin de garantir la fiabilité et l'intangibilité des listes électorales ; - Renforcer le processus de démocratisation et la consolidation de la cohésion nationale ; - Renforcer le principe constitutionnel de laïcité de l'Etat compte tenu de la croissance du rôle public des églises chrétiennes et de la diversité religieuse du pays ; - Soutenir les organisations de la société civile de contrôle des élections ; - Obliger ces dernières à respecter le code de déontologie.
MALI	Élection présidentielle de mai 2002	<ul style="list-style-type: none"> - Adapter les heures de vote en fonction de la disponibilité de la lumière du jour et/ou de l'énergie électrique ou solaire afin d'éviter le recours à des moyens sommaires tels que la bougie ; - Ouvrir la réflexion sur la loi électorale dans le sens d'une plus grande simplification institutionnelle et d'un renforcement de la transparence et de la participation ; - Fixer la date du 2^e tour de l'élection présidentielle en fonction de la date de proclamation officielle des résultats du 1^{er} tour.
	Élections législatives des 14 et 28 juillet 2002	<ul style="list-style-type: none"> - Mener une réflexion nationale sur les mécanismes tirés des réalités socioculturelles nationales et des valeurs communes de la Francophonie susceptible d'aider à l'instauration de la culture démocratique et la consolidation de l'Etat de droit ; - Organiser un séminaire consacré à ces questions.

RWANDA	Référendum constitutionnel du 26 mai 2003	<ul style="list-style-type: none"> - Ajouter une liste d'émargement comme document probant supplémentaire ; - Uniformiser la procédure de dépouillement sur l'ensemble du territoire national.
	Élections parlementaires des 29 septembre et 2 octobre 2003	<ul style="list-style-type: none"> - Mettre en place un système permettant à tous les candidats de mener la campagne à l'échelle nationale ; - Réviser les dispositions législatives et réglementaires relatives aux délais de dépôt des candidatures et des recours.
SÉNÉGAL	Élections anticipées du 29 avril 2001	<ul style="list-style-type: none"> - Élaborer un fichier d'état-civil fiable.
SEYCHELLES	Élections présidentielles anticipées des 31 août, 1 ^{er} et 2 septembre 2001	<ul style="list-style-type: none"> - Associer les représentants des candidats à la phase de centralisation des résultats et de recensement des votes au niveau national afin de renforcer la transparence du processus électoral ; - Opérer une dissociation plus marquée entre le parti dominant SPPF et l'Etat ; - Accompagner l'Etat de droit par la mise en place d'une justice indépendante et fiable ; - Protéger la liberté de la presse par la diminution sensible des droits d'obtention d'une autorisation à diffuser ou à émettre.
	Élections législatives anticipées des 4, 5 et 6 décembre 2002	<ul style="list-style-type: none"> - Poursuivre la réflexion sur le financement des partis politiques, sur les conditions de vote des personnes âgées et impotentes notamment dans le sens de la création des votes mobiles pouvant permettre de recueillir les suffrages à domicile dans des conditions de dignité ; - Instaurer un dialogue entre la majorité et l'opposition dans le cadre des institutions et du respect de la Constitution ; - Approfondir le processus de démocratisation dans le sens du renforcement de l'égalité de chances et du respect du pluralisme.
TCHAD	Élection présidentielle du 20 mai 2001	<ul style="list-style-type: none"> - Installer les bureaux de vote dans les lieux publics ; - Réglementer les conditions de vote des nomades ; - Voir à ce que chaque électeur devrait avoir une pièce d'identité.

C. POUR UNE VIE POLITIQUE APAISÉE

La vie politique apaisée constitue le troisième des quatre axes d'engagements majeurs qu'ont pris les Etats et les Gouvernements francophones dans la Déclaration de Bamako. Ainsi pour la conduite d'une vie politique apaisée, les Etats se sont engagés à :

- *Faire en sorte que les textes fondamentaux régissant la vie démocratique résultent d'un large consensus national, tout en étant conformes aux normes internationales, et soient l'objet d'une adaptation et d'une évaluation régulières ;*
- *Faire participer tous les partis politiques, tant de l'opposition que de la majorité, à la vie politique nationale, régionale et locale, conformément à la légalité, de manière à régler pacifiquement les conflits d'intérêts ;*
- *Favoriser la participation des citoyens à la vie publique en progressant dans la mise en place d'une démocratie locale, condition essentielle de l'approfondissement de la démocratie ;*
- *Prévenir, et le cas échéant régler de manière pacifique, les contentieux et les tensions entre groupes politiques et sociaux, en recherchant tout mécanisme et dispositif appropriés, comme l'aménagement d'un statut pour les anciens hauts dirigeants, sans préjudice de leur responsabilité pénale selon les normes nationales et internationales ;*
- *Reconnaître la place et faciliter l'implication constante de la société civile, y compris les ONG, les médias, les autorités morales traditionnelles, pour leur permettre d'exercer, dans l'intérêt collectif, leur rôle d'acteurs d'une vie politique équilibrée ;*
- *Veiller au respect effectif de la liberté de la presse et assurer l'accès équitable des différentes forces politiques aux médias publics et privés, écrits et audiovisuels,*

selon un mode de régulation conforme aux principes démocratiques.

Comme on le constate, l'une des priorités affichées par la Déclaration de Bamako concerne les textes constitutionnels et législatifs régissant la vie politique dont on attend de leur contenu et de leurs procédures d'élaboration et d'adoption qu'ils contribuent à l'apaisement des relations politiques, au développement démocratique et à la garantie des droits de l'Homme et des libertés.

Il convient de ne pas sous-estimer la confiance ainsi manifestée à l'égard des textes fondamentaux et du constitutionnalisme ; elle est un acquis de l'histoire et pour nombre d'Etats elle s'analyse en une rupture dans une vie politique trop souvent marquée par le non droit et les dérives autoritaires. L'actualité la plus récente montre combien on ne saurait négliger la question constitutionnelle.

I. PROBLEMATIQUE ET ETAT DES LIEUX

A. Sur l'évaluation en matière constitutionnelle et d'organisation des institutions politiques

Comme le prescrit la Déclaration de Bamako, la question se pose aujourd'hui, quatre ans après son adoption, de procéder à l'évaluation des pratiques suivies par les Etats au regard de leurs engagements en ce qui concerne le cadre juridique et constitutionnel de la vie politique ainsi qu'à celle des actions conduites par la Francophonie. Comme toute évaluation, il s'agit ici, par un bilan des processus d'adoption et de révision des textes fondamentaux de l'espace francophone entre 2001 et 2004, non seulement de mesurer combien et comment les Etats et gouvernements d'une part et l'OIF elle-même d'autre part ont tenu leurs engagements mais aussi d'alimenter la réflexion sur les moyens de parvenir aux objectifs fixés.

L'exercice d'évaluation imposé par la Déclaration de Bamako est évidemment délicat comme les expériences étrangères et internationales le démontrent ; il nécessite rigueur et précautions sur lesquelles il n'est pas inutile de revenir rapidement.

Une première difficulté majeure tient à la diversité des interprétations dont peut faire l'objet la liste des engagements de la Déclaration et au risque d'apprécier un système, une législation, une institution, à partir de l'appréciation qu'en donne tel ou tel pays, tel ou tel continent. Dans sa pratique de l'évaluation, la Francophonie ne peut faire abstraction ni de la diversité des contextes politiques et du niveau de développement économique des membres de la Francophonie ni de la diversité des régimes constitutionnels et des

systèmes juridiques ; cette dernière est inhérente à l'espace francophone, elle est même expressément encouragée ainsi qu'en témoigne la Déclaration de Bamako lorsqu'elle dispose : « Pour la Francophonie, il n'y a pas de mode d'organisation unique de la démocratie et [que] dans le respect des principes universels, les formes d'expression de la démocratie doivent s'inscrire dans les réalités et spécificités historiques, culturelles et sociales de chaque peuple » (chapitre 3 , § 2).

Il reste qu'au delà de cette diversité, l'espace francophone se caractérise par le partage d'un certain nombre de valeurs et principes communs et d'engagements fondamentaux qui s'imposent à tous et qui constituent autant de critères d'évaluation.

Une autre difficulté découle des exigences de la société internationale et de son droit ; elle concerne plus spécialement les pays où les démocraties sont nouvellement instituées, au Sud et en Europe centrale et orientale : tenus par les dispositions des conventions internationales qu'ils ont signées (et ils y sont fortement invités par la Francophonie) ceux-ci se trouvent tenus de les mettre en œuvre sans toujours avoir les moyens, en ressources humaines, en infrastructures, en crédits budgétaires pour ce faire ; la question se pose aujourd'hui avec d'autant plus d'acuité que les obligations internationales auxquelles ils sont ainsi soumis, et à l'élaboration desquelles ils ne participent guère, établissent des règles et des mécanismes à la fois très raffinés mais contraignants, considérés comme des progrès irréversibles et indissociables de l'Etat de droit et de la démocratie ; un exemple particulièrement topique est celui du droit au procès tel que défini dans l'espace européen et il y en a d'autres.

Enfin, pour éviter toute ambiguïté et erreur d'interprétation, l'appréciation des évolutions constitutionnelles et institutionnelles ne doit pas tant porter sur les priorités établies par les pouvoirs publics que sur les efforts réalisés au regard des objectifs à atteindre. Dans cette optique, la démarche initiée par les Etats est de la plus haute importance dans la mesure où elle permet de mesurer l'effort fourni et d'identifier, en fonction des étapes de réalisation et des insuffisances établies, les domaines dans lesquels les appuis de l'OIF seraient souhaitables.

B. Etat des lieux

Un des faits marquants de l'évolution récente est l'attention portée aux textes fondamentaux, notamment constitutionnels ; ceux-ci se trouvent propulsés sur le devant de la scène politique. Précision essentielle pour évaluer la signification du phénomène, et sous réserve d'observations

ultérieures, cette attractivité généralisée du constitutionnalisme s'accompagne à la fois d'un enrichissement du contenu des textes plus soucieux des droits de l'Homme et de la démocratie, et d'une plus grande effectivité.

Ce mouvement n'est en lui-même ni inédit ni propre aux pays de la Francophonie ; mais pour les pays de l'espace francophone, la période 2001-2004 se caractérise par trois évolutions significatives dont on peut penser que certaines sont annonciatrices d'autres évolutions.

1. Un rôle accru et diversifié du constitutionnalisme

1.1. Une activité constitutionnelle soutenue

Cette tendance, qui ne se dément pas depuis quelques années, traduit dans l'espace francophone la prise de conscience de l'importance des constitutions et l'espérance que la vie politique, plus que jamais, doit s'organiser autour des règles constitutionnelles, dans l'intérêt bien compris des citoyens.

Il s'agit tantôt d'élaboration de nouvelles constitutions (Union des Comores, Sénégal, Congo, République démocratique du Congo, Rwanda, RCA) tantôt et plus fréquemment de révisions des textes fondamentaux. Ont ainsi été enregistrées des révisions d'importance en Albanie, en Belgique, en Bulgarie, au Burkina Faso, au Cambodge, en France, au Gabon, en Guinée, en Haïti, à Maurice, au Niger, en Roumanie, au Tchad, au Togo et en Tunisie.

Ces révisions constitutionnelles répondent à la nécessité d'adapter les textes en vigueur à l'évolution politique, économique et culturelle des Etats soucieux de se doter d'instruments à même de permettre la réalisation des objectifs fixés en matière de démocratie, de bonne gouvernance et de développement économique, social et culturel. Ces changements constitutionnels, dont certains sont effectués à titre transitoire ont été opérés soit par voie référendaire, législative ou les deux suivant les circonstances politiques et les dispositions en la matière. Dans les pays en sortie de crise (RDC), ils sont, aussi, le résultat d'un consensus obtenu dans le cadre des négociations politiques associant toutes les parties significatives de la Nation.

1.2. La juridicisation croissante du jeu politique

Une rapide observation permet de relever la place désormais accordée aux considérations juridiques

et aux échanges d'arguments de droit, tirés de la Constitution et des interprétations auxquelles celle-ci peut donner lieu ; les débats politiques sont portés sur le terrain du droit. Il y a là une évolution sensible qui est le signe d'un changement de la classe politique et des médias et de la perception qu'ils ont des règles constitutionnelles et du rôle du droit (voir le cas du Cambodge).

On observe ainsi combien la question constitutionnelle fait l'objet de débats ; ceux-ci se déroulent tant dans les enceintes politiques que dans les médias, de manière organisée ou spontanée, mais ils existent et revêtent parfois une grande intensité comme c'est le cas en période de tension et de crise ou de réformes constitutionnelles. Quelle que soit l'opinion professée sur les solutions adoptées, les révisions des dispositions constitutionnelles relatives aux mandats présidentiels en Afrique ou à la décentralisation en France ont ainsi été précédées d'échanges et de controverses publics dont au moins un des effets est de contribuer à l'information et à la sensibilisation, on pourrait dire à la conscientisation politique des populations.

1.3. L'utilisation des constitutions dans les processus de sortie de crise

L'élaboration de nouvelles constitutions procède, dans beaucoup de cas, d'une sortie de crise politique ou de conflit armé comme en témoignent les exemples des Comores, de la République du Congo, du Rwanda et de la RCA.

Les constitutions sont devenues à la fois un enjeu majeur des crises (elles peuvent en être l'origine comme en témoigne la Côte d'Ivoire) et un instrument clé du règlement des conflits y compris les plus dramatiques.

Le recours au constitutionnalisme apparaît comme un facteur facilitant les sorties de crise par la pacification des procédures qu'il implique pour aboutir dans un cadre consensuel à des compromis politiques structurant la vie des Etats. Ce fût ainsi le cas aux Comores, avec une très forte implication de l'OIF dans le processus de réconciliation et de mise en place des nouvelles institutions. D'autres pays en sortie de crise, comme le Burundi, la République Centrafricaine, s'attèlent à l'adoption des textes fondamentaux issus des discussions de paix entre toutes les parties impliquées dans le conflit, forces politiques, groupes armés et société civile, sous l'égide de la Communauté internationale. Des changements constitutionnels peuvent aussi être le résultat de la volonté des nouveaux dirigeants de tirer les conséquences d'une alternance politique (Sénégal).

Les nouvelles constitutions sont, dans certains cas, transitoires en ce qu'elles sont destinées à régir une période de transition rendue possible grâce à la signature d'un accord de paix entre les acteurs impliqués, directement ou indirectement, dans le conflit (République Démocratique du Congo).

Cette utilisation politique des constitutions et le contexte de leur élaboration ne sont pas sans conséquences sur leur contenu ; en harmonie avec les accords politiques qui en sont à l'origine, les textes prévoient ainsi des règles et mécanismes de partage des pouvoirs et des procédés inclusifs, destinés à assurer une fonction de représentation et d'association des forces politiques en jeu (Burundi, République Démocratique du Congo).

1.4. Le facteur constitutionnel dans le cadre des accords de sortie de crises

L'importance des processus constitutionnels dans le règlement des crises et conflits, ne devrait pas conduire à sous-estimer certaines difficultés, en particulier celles relatives à l'application des termes des accords de paix et de sortie de crise dans des contextes où les constitutions sont maintenues en l'état. Souvent, des accords de paix sont conclus sans remettre en cause la Constitution en vigueur. Sitôt après, la cohabitation entre les deux textes est à l'origine de difficultés durcies par une situation mettant face à face la légalité et la légitimité incarnées par l'un et l'autre. C'est le cas en Côte d'Ivoire, où l'application de certains points des Accords de Marcoussis a, sans cesse, été différée au motif qu'elle était impossible, non seulement parce qu'une partie du territoire échappait au contrôle de l'Etat ivoirien mais aussi en raison de l'existence de la Constitution toujours en vigueur avec laquelle ils n'étaient pas conformes par définition. C'est notamment le cas

avec l'article 35 sur les conditions d'éligibilité à la Présidence de la République, dont la révision prévue tant par les accords de Linas-Marcoussis que par ceux d'Accra divise la classe politique. Les adversaires de cette révision objectent qu'une révision obéit à des conditions posées par la Constitution qu'il convient de respecter, et dont on sait combien elles sont difficiles à respecter, à commencer par celles qui sont relatives à l'organisation d'une consultation populaire en principe nécessaire pour la révision constitutionnelle, dans un pays dont une partie du territoire est occupée par des forces autres que les forces gouvernementales.

En Haïti, la transition survenue après la démission du Président de la République en mars 2004, est organisée, par les forces politiques et la société civile, autour du document constitutionnel intitulé « Consensus de transition politique ». Cet acte, ayant valeur constitutionnelle se réfère expressément à la Constitution précédente de 1987 qu'il ne suspend pas. Ainsi qu'en dispose le point H. 21 du Consensus de transition politique, « en cas de vacance de la présidence de la République au cours de la transition, pour quelque cause que ce soit, il sera fait application de l'article 149 de la Constitution ».

Les cas ivoirien et haïtien illustrent à la fois la force et la faiblesse du recours au constitutionnalisme organisé par des accords politiques ambitionnant de rétablir la paix. Ils montrent la nécessité d'une meilleure prise en compte de la dimension constitutionnelle dans le règlement des crises et d'un plus grand réalisme dans la mise au point des accords sous peine de voir la contrainte constitutionnelle devenir un frein à l'apaisement progressif de la situation politique.

ANNEXE C1 :

Etat des lieux des changements constitutionnels dans l'espace francophone (2001 - 2004)

Etat des lieux	Elaboration de nouvelles constitutions	Révisions constitutionnelles	Constitutions transitoires	Projets de constitution en attente d'adoption
Pays	Burundi Centrafrique Comores Congo Rwanda Sénégal	Albanie Belgique Bulgarie Burkina Faso Cambodge France Gabon Guinée Maurice Niger Roumanie Tchad Togo Tunisie	Congo (RD)	

2. Des textes fondamentaux plus effectifs et plus soucieux des droits de l'Homme et de la démocratie

L'histoire instruit qu'il n'y a plus nécessairement coïncidence en quelque sorte naturelle entre le mouvement constitutionnel, le développement démocratique et la protection des droits de l'Homme et qu'il n'en va ainsi, *dans les faits*, comme le rappelle la Déclaration de Bamako, que si l'élaboration des textes fondamentaux obéit à un certain nombre de conditions affectant aussi bien le contenu que les procédures.

2.1. Le contenu des constitutions et des réformes législatives

Celui-ci accorde une attention accrue aux garanties des droits de l'Homme dont la liste s'allonge et à l'approfondissement de la démocratie. Dans plusieurs Etats membres de la Francophonie, des efforts appréciables ont été réalisés en vue d'établir des systèmes constitutionnels fondés sur les principes de l'Etat de droit et de la démocratie et consacrant les principales garanties des droits fondamentaux et des libertés.

De nouvelles institutions apparaissent chargées de la protection et de la promotion des droits et libertés (Commissions des droits de l'Homme). Dans certains pays, des dispositions constitutionnelles ou législatives garantissent aux femmes (cf. Belgique), aux jeunes leurs droits et assurent aux minorités ethniques une place dans le partage du pouvoir suivant des *systèmes inclusifs* de gouvernance (RD Congo). Elles s'attachent aussi à respecter en permanence la diversité culturelle, linguistique et religieuse, comme c'est le cas en France à propos de la loi sur la laïcité.

Pour faire face à la multiplication des conflits, des mécanismes de prévention et de consolidation de la paix sont imaginés et des expériences, parfois inédites, de dialogue politique sont en cours dans les Etats francophones. C'est dans ce contexte qu'il faut situer la recherche de procédures de consensus et de dialogue dans la préparation et la prise des décisions en matière constitutionnelle et politique ainsi que la mise en place d'institutions chargées de promouvoir et d'encourager le dialogue politique et la réconciliation (Burundi).

Leur mission est d'apurer les contentieux du passé, par la reconnaissance des victimes, la mise en place de système de réparation et la formulation de propositions visant à renforcer l'ouverture politique et l'approfondissement du respect des droits de l'Homme et prévenir les risques de retour en arrière (Maroc).

C'est dans le même sens du renforcement des droits et libertés qu'il faut inscrire la création d'organes et d'instances chargés de promouvoir le dialogue politique et de faciliter l'échange entre les élus et les citoyens ainsi que les mécanismes institutionnels visant à lutter contre le sentiment d'exclusion (France, Mali, Niger).

2.2. L'effectivité accrue des mécanismes constitutionnels

Contrairement à une opinion souvent professée à l'égard des pays du Sud, le constitutionnalisme en vient à remplir ses fonctions de régulation de la vie politique et de prévention et règlement des conflits ; les règles, même les plus perfectionnées ou sophistiquées, prévues par les textes fondamentaux trouvent à s'appliquer. Un bon exemple en est donné par les Cours constitutionnelles qui non seulement remplissent l'office qui leur est imparti par la Constitution mais encore voient leurs jugements suivis d'effets.

A cet égard, s'il est bien un constat qui s'impose et qui va dans le sens des principes fondateurs de la Francophonie, c'est celui selon lequel l'effectivité et l'opérationnalité des textes fondamentaux dépend pour une très large part des conditions de leur élaboration, et notamment de l'effort qui a été fait pour obtenir le consensus ou l'accord du plus grand nombre d'acteurs.

Un des facteurs de réussite du constitutionnalisme tient au processus d'adoption des textes et notamment à la capacité d'instaurer dans le pays des pratiques de dialogue, de discussion et d'évaluation associant les citoyens et les forces qui les représentent.

2.3. L'internationalisation du droit constitutionnel

Il s'agit là d'une évolution dont la portée est appelée à se renforcer dans les années à venir. Elle est non seulement une manifestation supplémentaire de la croyance partagée dans l'efficacité du constitutionnalisme mais aussi de la volonté de lui donner toute son effectivité. Désormais les instruments juridiques intègrent dans leur dispositif des données relatives aux régimes constitutionnels ; des modèles sont parfois élaborés ainsi que c'est le cas avec la CEDEAO et l'Union africaine; et leurs dispositions s'imposent aux Etats et gouvernements, selon diverses modalités, directement ou indirectement, juridiquement ou politiquement.

Ainsi en est il des Etats européens, membres ou futurs membres de l'Union européenne qui sont tenus d'adapter leurs systèmes constitutionnels

aux impératifs du droit communautaire (France, Roumanie, Bulgarie) pour ne citer que les pays appartenant à l'espace francophone. C'est aussi la situation des signataires de la Déclaration de Bamako qui ont pris l'engagement fondamental de rendre leur système juridique et institutionnel conformes aux valeurs, principes et règles démocratiques qui y figurent.

Il faut voir là une preuve de la confiance manifestée à l'égard du constitutionnalisme tant pour parvenir à la démocratisation de la vie politique que pour maintenir la paix à l'intérieur des frontières et entre les Etats.

3. Un contexte marqué par la préoccupation de la stabilité

Le constitutionnalisme dans l'espace francophone est aussi marqué par une préoccupation devenue plus visible dans la période très récente, celle d'assurer la stabilité institutionnelle et politique. La volonté d'assurer cette stabilité s'est traduite, de manière ambiguë au regard des critères démocratiques, par des réformes constitutionnelles réalisées par voie référendaire ou parlementaire : celles-ci portent, entre autres, sur la modification de la clause de limitation du mandat présidentiel ou l'introduction du mode de scrutin à un tour pour l'élection présidentielle.

Dans de nombreux pays, l'introduction du pluralisme politique et l'organisation des élections compétitives a été précédée par des réformes constitutionnelles introduisant notamment la clause de la limitation du mandat présidentiel ainsi que l'introduction d'un mode de scrutin à deux tours pour l'élection présidentielle. Mais depuis peu, des réformes visant à changer cette clause ont été amorcées dans certains pays comme le Gabon, la Guinée, la Tunisie, le Togo, le Tchad précédés dans cette voie par le Sénégal. L'un des arguments avancé est d'assurer la continuité dans la conduite des affaires, source de stabilité des institutions.

Au plan électoral, on note des réformes concernant le mode de scrutin caractérisé notamment par l'introduction d'un mode de scrutin à un tour pour ce qui concerne l'élection du Président de la République. Ces changements, intervenus notamment au Gabon, au Cameroun, remettent en cause les modes de scrutin inaugurés avec les transitions démocratiques des années 90, qui, grâce au système à deux tours permettaient, à défaut de majorité absolue au premier tour, la formation de coalitions politiques dans un contexte marqué par l'extrême pluralité des formations politiques.

Ces changements inspirés par la préoccupation de

stabilité n'en comportent pas moins des *risques pour la démocratie et l'alternance*. Le débat posé par ces révisions est de savoir si finalement elles ne suppriment pas le principe de l'alternance démocratique et ne constituent pas, de ce fait, des contre-exemples de révision consensuelle des textes fondamentaux, telle que la prescrit la Déclaration de Bamako ? A cet égard, il importe de rappeler que la démocratie ne doit pas être évaluée à l'aune de l'alternance elle-même, mais plutôt de la possibilité de celle-ci, étant entendu qu'une telle possibilité devra être garantie à travers l'organisation d'élections libres et transparentes sur la base de règles du jeu consensuelles.

II. ACTIONS MENÉES PAR LA FRANCOPHONIE

Dans le domaine de la vie politique apaisée, la Francophonie s'est efforcée, en concertation avec les pouvoirs publics, les institutions et les différents protagonistes, de contribuer à une démarche propre à établir le consensus national pour les textes régissant la vie démocratique, en particulier dans les pays en sortie de crise (Comores, Côte d'Ivoire, Centrafrique, Congo Démocratique, Haïti). C'est ainsi qu'elle a développé une expertise constitutionnelle et institutionnelle et de pratique politique, de haut niveau, en vue d'accompagner les efforts de Etats dans la mise en œuvre des réformes qu'implique la signature des accords de paix ou de réconciliation et, d'une manière générale, les processus de transition vers le retour à une vie démocratique.

1. Valorisation de la démarche francophone

La démarche francophone en matière de prévention de conflit, de sorties de crise et de consolidation de la paix, passe notamment par l'identification et la mobilisation de l'expertise francophone à travers l'appel aux personnalités et aux institutions incarnant une expérience et des compétences avérées dans ce domaine, choisies aussi en fonction des paramètres de chacune des situations. Cette mise en commun des pratiques utiles et des réflexions critiques repose sur le principe du respect de la spécificité de chacune des trajectoires et de la responsabilité première des acteurs nationaux.

Cette démarche tend également à privilégier les initiatives ancrées dans les réalités nationales et ayant une forte valeur ajoutée en terme de public touché par la sensibilisation projetée. On peut citer ici le cas de l'appui à la presse (Radio Ndeluka animée par la Fondation Hirondelle en République Centrafricaine) ou l'appui à la constitution d'une banque de données des partis

politiques en République Démocratique du Congo par l'Observatoire des partis politiques basé à Kinshasa.

Elle s'accompagne du développement d'une Banque de données et de textes fondamentaux, d'Accords de paix et de réconciliation, mais aussi d'instruments novateurs (codes de conduite) mis à disposition des acteurs concernés.

2. Quelques exemples d'actions en faveur des pays en sortie de crise et en transition

❖ Union des Comores

Dans la poursuite des efforts visant à parachever le processus institutionnel découlant des Accords de paix, notamment celui de Fomboni, signé en février 2001, la Francophonie, membre du Comité de suivi de cet Accord, a engagé, à la demande des autorités comoriennes, une série de mesures d'accompagnement, notamment dans le domaine constitutionnel. Elle a aussi apporté son appui par la mise en place des nouvelles institutions comoriennes tout en veillant à la cohérence juridique de l'ensemble comorien.

Cette assistance constitutionnelle et institutionnelle de haut niveau s'est manifestée, avec le souci de faciliter le dialogue entre les parties et la répartition fonctionnelle des tâches entre elles, sous de multiples formes :

- appui à l'élaboration des lois électorales et mise à la disposition de la Commission électorale d'un expert ayant été appelé à présider, par ailleurs, la Commission d'Homologation ;
- préparation et finalisation des textes relatifs aux projets de lois organiques portant sur les compétences exclusives et les compétences partagées entre l'Union et les trois îles ; l'organisation judiciaire ; l'organisation et le fonctionnement de la Cour suprême et de la procédure suivie devant elle ; le statut de la magistrature, tant par des missions sur place, que par la prise en charge des experts comoriens en vue de la tenue de deux réunions de concertation, à Paris, en 2003 et 2004 ;
- appui à l'organisation de consultations appropriées en vue de l'élaboration, en l'absence de dispositions spécifiques dans la Constitution, des modalités de désignation des membres, non élus au suffrage universel, de l'Assemblée de l'Union ;

- appui à l'élaboration du projet de loi organique relative à la Cour constitutionnelle, adoptée le 30 juin 2004 par l'Assemblée de l'Union ;
- renforcement des capacités de la Cour Constitutionnelle, par l'envoi d'une mission d'expertise et d'appui à la Cour Constitutionnelle pour aider à la mise en place, au fonctionnement et à la maîtrise de la rédaction des textes ainsi qu'à la constitution du fonds documentaire de la Cour ; et invitation du Président et de deux membres de la Cour à la 5^{ème} réunion des réseaux institutionnels francophones tenue à Ouagadougou. La Francophonie a également mis à la disposition de la Cour, conformément à la loi organique, une expertise de longue durée en la personne d'un conseiller en service extraordinaire ;
- désignation de Mamadou Lamine Loum, ancien Premier ministre du Sénégal, pour présider le Comité d'harmonisation chargé de trouver une solution aux questions afférentes au budget, aux quotes-parts et aux recettes à partager, à leur répartition et à leur harmonisation. Ce Comité a veillé à l'harmonisation des normes et des structures douanières, ainsi que des données macro-économiques.

❖ Côte d'Ivoire

La Francophonie, en tant qu'observateur, à la Table ronde des forces politiques ivoiriennes, réunie à Linas-Marcousis, a marqué sa volonté d'accompagner le processus de réconciliation engagé depuis la signature des Accords de Linas-Marcoussis en janvier 2003.

Un groupe de travail sur la Côte d'Ivoire, composé notamment de personnalités disposant d'une expérience avérée en matière de processus de réconciliation et de dialogue a été mis en place en janvier 2003. Ce Groupe a examiné les domaines qui, compte tenu de l'expérience et des ressources de la Francophonie, pouvaient bénéficier d'un soutien efficace de l'OIF à savoir les médias, l'élaboration des textes fondamentaux et la mise en place des institutions, la tenue des élections, les aspects sociaux de la reconstruction et la sécurité interne et régionale, la diffusion de la culture de la paix et des droits de l'homme.

En plus de l'action permanente de l'Envoyé spécial du Secrétaire général, S.E.M Lansana Kouyaté, Représentant de la Francophonie au Comité international de suivi des accords de Linas-Marcousis (participation notamment aux sommets

d'Accra, d'Abuja et de Libreville), plusieurs missions d'information et de contact, d'assistance juridique et d'exploration se sont rendues en Côte d'Ivoire :

- une mission d'information et de contacts, en liaison avec des acteurs du secteur de la communication (médias audiovisuels et presse publique et privée, organe de régulation, responsables politiques et administratifs, partis politiques) pour établir un état circonstancié des lieux (août-septembre 2003), complétée par une mission d'assistance juridique pour apporter l'expertise de l'OIF dans l'élaboration des textes relatifs au nouveau paysage médiatique ivoirien (août 2003) ;
- plusieurs missions exploratoires pour évaluer le contexte et la préparation des élections de 2005, ayant donné lieu à des séances de travail sur les textes encadrant les consultations, entre les experts nationaux et ceux de la Francophonie.

❖ République Centrafricaine

A la suite du changement de régime consécutif au coup d'Etat du 15 mars 2003, la Francophonie a envoyé une mission d'information et de contacts, suivies par plusieurs autres missions en vue d'accompagner le processus de sortie de crise et de transition, impliquant notamment l'adoption de nouveaux textes fondamentaux et l'organisation d'élections présidentielles et législatives. Les experts mandatés ont œuvré, en tant que conseil, auprès du Conseil National de la Transition (CNT), chargé de l'organisation du Dialogue national, ainsi que du suivi des conclusions de ce dernier. Devenue, à la fois, membre du Comité de suivi du Dialogue national et du Comité des partenaires extérieures de suivi du processus électoral (COPEPSE), l'OIF a contribué, par cette expertise, à la finalisation consensuelle des textes fondamentaux et à la préparation des consultations électorales, dont une étape essentielle a résidé en l'adoption, le 5 décembre 2004, de la nouvelle Constitution centrafricaine.

❖ République Démocratique du Congo

Au lendemain de la signature de l'Accord global et inclusif et de l'adoption de la Constitution de transition, l'OIF a marqué son intérêt pour le retour définitif à la paix en RDC en appuyant l'initiative visant à assurer une large diffusion du contenu de cet Accord. Aussi a-t-elle assuré le financement de la publication et de la diffusion de l'Accord global et inclusif de Pretoria et de la Constitution de la

transition ainsi que la traduction et la diffusion de ces instruments juridiques dans les quatre langues nationales de la RDC.

La Délégation aux droits de l'Homme et à la démocratie a également organisé à Kinshasa, en avril 2004, un « séminaire international sur la gestion des institutions de la transition en RDC – Le rôle des institutions d'appui à la démocratie. Approche comparée des expériences francophones ». S'appuyant sur l'expérience des réseaux institutionnels francophones, ce séminaire s'est structuré autour de cinq ateliers thématiques, correspondant aux cinq nouvelles institutions : la Commission électorale indépendante ; l'Observatoire des droits de l'Homme ; la Haute Autorité des Médias ; la Commission de l'éthique et de la lutte contre la corruption ; la Commission Vérité et Réconciliation. Il a permis, dans le cadre de la politique d'échanges des pratiques utiles, le partage d'expériences entre les acteurs des institutions de la RDC impliqués dans le processus de transition avec leurs homologues venant d'autres pays francophones du Nord et du Sud.

❖ Haïti

En février 2004, devant l'aggravation des violences en Haïti, le Secrétaire général de l'OIF a lancé un appel au calme. Après le départ du Président Aristide, et, au vu des recommandations du Comité Consultatif ad hoc retreint, puis des conclusions de la mission de haut niveau dépêchée par le Secrétaire général et conduite par l'ancien Président de la République du Cap Vert, S.E. M. Mascarhénias MONTEIRO, l'Organisation a réaffirmé sa disponibilité à contribuer de manière significative en vue de la restauration de l'Etat de droit et du retour à une vie politique apaisée en Haïti.

A ce titre, elle a participé, en juin 2004, au processus d'identification des besoins en matière de consolidation des institutions de l'Etat de droit et de la bonne gouvernance politique pour la préparation du « Cadre de coopération intérieure » (CCI) avec les bailleurs de fonds, les partenaires de Haïti et le Gouvernement de transition et a procédé à l'envoi de plusieurs missions exploratoires et d'expertises dans le domaine électoral et des médias, notamment en ce qui concerne la révision ou l'élaboration des textes fondamentaux. Elle a aussi amorcé, à la fin de l'année 2004, une démarche tendant à accompagner l'organisation du dialogue national, inscrit au titre des priorités, en préparant une Table ronde sur les transitions démocratiques, prévue en marge des célébrations du 20 mars 2005, à l'occasion de la visite du Secrétaire général, en Haïti.

III. APPRÉCIATIONS ET RECOMMANDATIONS

Les développements ci-dessus illustrent bien les progrès et avancées ainsi réalisés dans l'espace francophone mais aussi combien leur appréciation reste délicate ; ils ne peuvent non plus dissimuler *les limites rencontrées*. Celles-ci existent évidemment toujours et partout et l'on sait combien le pari libéral et démocratique est sans cesse menacé et ne peut être gagné qu'à l'issue d'une longue marche sans fin, ni ligne d'arrivée.

Il semble cependant que, dans le contexte actuel des pays en cours de sorties de transition, l'on observe des éléments plus ou moins nouveaux qui réapparaissent après avoir été oubliés ou négligés compte tenu d'un contexte politique où prévalait un objectif, celui de la remise en cause de régimes autoritaires.

Après une période d'euphorie et d'optimisme constitutionnels, les politiques et les observateurs en viennent à douter alimentant la tendance actuelle au désenchantement constitutionnel et parfois aussi à une certaine désaffection démocratique. C'est dans ce contexte que se situent les observations et recommandations suivantes prescrites par la Déclaration de Bamako :

1. Mettre en garde contre l'utilisation non démocratique du constitutionnalisme

Il convient de rappeler qu'ici comme ailleurs la force des textes constitutionnels, quelle que soit leur contribution, ne doit pas être surestimée tant dans la protection des droits et la démocratisation de la vie politique que dans le règlement des conflits ; ces textes ne sauraient suffire en l'absence de la volonté politique d'atteindre ces objectifs, condition de leur impact et de leur effectivité.

Pire, plusieurs épisodes illustrent le danger, plus actuel aujourd'hui après dix années de transition dans de nombreux pays, de l'utilisation non démocratique du constitutionnalisme, où les armes juridiques se substituent aux armes politiques et où les « manipulations constitutionnelles » font prévaloir la procédure sur le fond, et la lettre sur l'esprit. Il y a tout lieu de craindre dans ces cas des risques d'instrumentalisations politiques et partisans de nature à fausser le jeu démocratique et en fin de compte d'opposer les exigences de la légalité (formelle) à celles de la légitimité (démocratique). Comme le montre l'actualité (Madagascar, Côte d'Ivoire), cette dissociation, parfois même cet affrontement, entre les deux exigences fondamentales de légalité et de légitimité constitue sans conteste une menace

majeure sinon mortelle pour la démocratie. C'est l'origine des difficultés tant pour la paix sociale que pour la vie démocratique entraînées par ces révisions très controversées de dispositions essentielles des textes fondamentaux, notamment de celles concernant les régimes électoraux.

Pour ces textes fondamentaux dont dépendent directement le sort et le sens de la démocratie, un des facteurs de nature à limiter ces risques réside dans le respect de la disposition de la Déclaration de Bamako relative à l'élaboration consensuelle des règles fondamentales régissant le pouvoir politique.

2. Revisiter les textes fondamentaux

Quelles que soient leurs limites, les textes revêtent une importance essentielle non seulement au vu des règles qu'ils définissent mais aussi des limites à ne pas transgresser.

Bien des textes constitutionnels ou législatifs rédigés sous l'empire de la nécessité et de l'urgence et dans un contexte de précipitation politique ont surtout réglé les problèmes les plus urgents (instaurer le multipartisme, proclamer et garantir les libertés fondamentales, procéder à la redéfinition du statut et des pouvoirs du chef de l'exécutif...) ; ils ont aussi engagé ou réengagé les Etats dans la voie de la juridicisation de l'exercice du pouvoir politique. Les premières années d'application de ces textes ont mis à l'épreuve ces constitutions dont on voit apparaître les insuffisances, les lacunes, les imprécisions et les excès de juridisme ; et comme s'y sont livrés plusieurs Etats (Mali avec le forum national, Niger), l'heure est venue de procéder à un réexamen destiné à éliminer les dispositions non démocratiques (exemple du Congo avec la procédure des ordonnances) et celles qui sont sources de confusion, de tensions ou de crise. Il s'agit aussi d'inclure des règles et mécanismes permettant de prévenir les risques de dérive non démocratique ou d'ineffectivité (exemple du Niger qui a introduit dans sa nouvelle constitution de nombreuses limitations pour éviter que les dispositions jugées vitales pour caractériser, substantiellement, la nature démocratique du régime politique, ne fassent l'objet de modification).

Plus généralement, les décalages entre la légalité et la légitimité ainsi que l'instrumentalisation de la légalité ont incité, et devront le faire, de plus en plus, les constituants à utiliser ce que l'on peut appeler le « principe de précaution démocratique » c'est-à-dire à prévoir des procédures et des mécanismes de précaution, pour éviter que les constitutions ne soient pas que de simples

instruments dont l'interprétation varierait au gré de la volonté des majorités parlementaires qualifiées. Les réajustements supposent un double effort *d'imagination juridique* dont un auteur a pu dire qu'elle était absente des réformes entreprises en Afrique et de *réalisme* ; plusieurs exemples pourraient être donnés de ces réformes qui se bornent à reproduire des dispositions et modèles élaborés en d'autres lieux ou (et) en d'autres temps, d'autant plus difficiles à mettre en œuvre qu'ils ne sont pas confrontés à la situation sociale et politique des Etats et plus prosaïquement, mais non moins réellement, à leurs ressources humaines et financières (exemple des réformes institutionnelles en matière de décentralisation administrative ou de justice).

Une association plus étroite des organisations régionales à cette évaluation pourrait être utile compte tenu du rôle accru qu'elles jouent dans le domaine de la paix, des droits de l'Homme et de la démocratie ; on rappellera comment certaines d'entre elles se sont saisies de la question constitutionnelle.

La Francophonie est à même d'apporter *une expertise* et *un appui* non négligeables à une telle tâche qui lui est assignée par la Déclaration de Bamako. Elle dispose d'une expertise spécifique et originale par son ouverture sur l'ensemble des spécialistes et acteurs. Elle bénéficie en outre des richesses de sa diversité pour développer *les études comparatives* ; on sait que la comparaison est un des paramètres particulièrement pertinents d'évaluation institutionnelle et juridique.

A cette évaluation-révision n'échappe pas la Déclaration de Bamako elle-même : on peut légitimement s'interroger sur les conséquences de certaines de ses dispositions et prescriptions ; il en est, par exemple, ainsi de la multiplication des institutions qu'elle prône dans des pays sous-équipés, dépourvus de moyens pour les faire vivre et n'ayant pas toujours la possibilité de définir les compétences de chacune et les mécanismes de règlement des conflits (exemples des institutions électorales ou des Hautes juridictions créées après éclatement des Cours suprêmes).

3. Améliorer l'intégration des questions constitutionnelles dans les mécanismes de prévention et d'alerte à propos des crises et des conflits

Les évolutions constitutionnelles et les réformes des textes fondamentaux font partie de ces pratiques que l'OIF évalue à des fins de prévention, ainsi que le prévoit le chapitre 5 de la Déclaration de Bamako. Après presque cinq ans d'application, il

devient nécessaire de poser la question de savoir si les cibles de l'évaluation sont toujours les mêmes : n'a-t-on pas à insister aujourd'hui sur l'effectivité des normes et des institutions, celle-ci s'appréciant par rapport à une situation donnée et aux moyens mobilisables ? On s'interroge sur les limites à apporter au respect de l'exigence de légalité constitutionnelle dans la mesure où la priorité accordée à celle-ci risque d'occulter d'autres éléments tout aussi essentiels à la démocratie ou même de justifier les formes autoritaires de pouvoir ; n'y a-t-il pas une tendance à surestimer l'aspect procédural de la démocratie, qui n'en reste pas moins essentiel, et à négliger son aspect substantiel ? La même observation vaut pour les processus électoraux que l'on a tendance, pour des raisons historiques connues, à aborder à la fois en termes procéduraux et dramatiques.

S'il convient de ne s'aventurer qu'avec prudence sur ce dernier terrain, il est devenu nécessaire de s'y placer, selon les procédures en usage dans la Francophonie et qui font son originalité et son utilité, pour éviter les dangers du formalisme constitutionnel ; l'expérience des dernières années montre que celui-ci est un puissant facteur de dévaluation du constitutionnalisme et des valeurs qu'il contient.

Annexe C2 : Les procédures d'élaboration et de révision des constitutions dans l'espace francophone (quelques exemples)

Les modalités **d'élaboration et de révision des constitutions dans l'espace francophone** varient d'un pays à un autre. A la lumière des expériences observées entre 2001 et 2004, on peut recenser différentes typologies.

Les pays où **toute modification constitutionnelle est obligatoirement soumise au référendum** et ce, quelle que soit la matière en cause. C'est le cas de l'Albanie, du Mali, du Tchad. En **Albanie**, l'Assemblée nationale décide, aux deux tiers de ses membres, de la révision constitutionnelle. Mais la révision n'est valable que lorsqu'elle est soumise au référendum. Au **Mali**, le projet ou la proposition de révision doit être voté par l'Assemblée Nationale à la majorité des deux tiers de ses membres. La révision n'est définitive qu'après avoir été approuvée par référendum.

Ensuite des pays où le **référendum est prévu mais la possibilité de modifier la constitution par voie d'une majorité qualifiée existe également**. En **France**, la révision est définitive après avoir été approuvée par référendum. Toutefois, le projet de révision n'est pas présenté au référendum lorsque le Président de la République décide de le soumettre au Parlement convoqué en Congrès; dans ce cas, le projet de révision n'est approuvé que s'il réunit la majorité des trois cinquièmes des suffrages exprimés. Au **Bénin**, pour être pris en considération, le projet ou la proposition de révision doit être voté à la majorité des trois quarts des membres composant l'Assemblée Nationale. Mais la révision n'est acquise qu'après avoir été approuvée par **référendum**, sauf si le projet ou la proposition en cause a été approuvé à la majorité des quatre cinquièmes des membres composant l'Assemblée Nationale. Au **Burkina Faso**, le projet de révision est adopté sans recours au référendum s'il est approuvé à la majorité des trois quarts (3/4) des membres de l'Assemblée nationale. Au **Sénégal**, le Premier ministre peut proposer au Président de la République une révision de la Constitution. Le projet ou la proposition de révision de la Constitution est adopté par l'Assemblée nationale. La révision est définitive après avoir été approuvée par référendum. Toutefois, le projet ou la proposition n'est pas présenté au référendum lorsque le Président de la République décide de le soumettre à la seule Assemblée nationale. Dans ce cas, le projet ou la proposition n'est approuvé que s'il réunit la majorité des trois cinquièmes (3/5) des suffrages exprimés.

Dans certains pays, **la révision de certaines dispositions constitutionnelles ne peut se faire que par la voie du référendum**. Ainsi en **Côte d'Ivoire**, est obligatoirement soumis au référendum le projet ou la proposition de révision ayant pour objet l'élection du Président de la République, l'exercice du mandat présidentiel, la vacance de la Présidence de la République et la procédure de révision de la présente Constitution. Cependant, le projet ou la proposition de révision n'est pas présenté au référendum dans toutes les autres matières lorsque le Président de la République décide de le soumettre à l'Assemblée nationale. Dans ce cas, le projet ou la proposition de révision n'est adopté que s'il réunit la majorité des 4/5 des membres de l'Assemblée nationale effectivement en fonction. De même, au **Rwanda**, la révision n'est acquise que par un vote à la majorité des trois quarts des membres qui composent chaque Chambre. Toutefois, lorsque la révision porte sur le mandat du Président de la République, sur la démocratie pluraliste ou sur la nature du régime constitutionnel notamment la forme républicaine de l'Etat et l'intégrité du territoire national, elle doit être approuvée par référendum, après son adoption par chaque Chambre du Parlement.

La **Suisse** est le pays où le processus référendaire est le plus ouvert. La Constitution peut être révisée en tout temps, totalement ou partiellement. Lorsque la Constitution et la législation qui en découle n'en disposent pas autrement, la révision se fait selon la procédure législative. La révision totale de la Constitution peut être proposée par le peuple ou par l'un des deux conseils, ou décrétée par l'Assemblée fédérale. Si l'initiative émane du peuple ou en cas de désaccord entre les deux conseils, le peuple décide si la révision totale doit être entreprise. Si le peuple accepte le principe d'une révision totale, les deux conseils sont renouvelés. La seule limite concerne les règles impératives du droit international qui ne doivent pas être violées. Enfin, il importe de signaler qu'en **Moldavie**, la révision de la Constitution peut être engagée à l'initiative d'au moins 200.000 citoyens de la République ayant le droit de vote. Mais les projets des lois constitutionnelles ne seront présentés au Parlement qu'après l'avis de la Cour constitutionnelle adopté par le vote d'au moins 4 juges.

D. POUR LA PROMOTION D'UNE CULTURE DÉMOCRATIQUE ET LE PLEIN RESPECT DES DROITS DE L'HOMME

La promotion d'une culture démocratique et le plein respect des droits de l'Homme constituent le quatrième engagement majeur qu'ont pris les États et les Gouvernements francophones dans la Déclaration de Bamako. Ainsi pour la promotion d'une culture démocratique et le plein respect des droits de l'Homme, les États se sont engagés à :

- *Développer l'esprit de tolérance et promouvoir la culture démocratique dans toutes ses dimensions, afin de sensibiliser, par l'éducation et la formation, les responsables publics, l'ensemble des acteurs de la vie politique et tous les citoyens aux exigences éthiques de la démocratie et des droits de l'Homme ;*
- *Favoriser, à cet effet, l'émergence de nouveaux partenariats entre initiatives publiques et privées, mobilisant tous les acteurs engagés pour la démocratie et les droits de l'Homme ;*
- *Ratifier les principaux instruments internationaux et régionaux relatifs aux droits de l'Homme, honorer et parfaire les engagements ainsi contractés, s'assurer de leur pleine mise en œuvre et former tous ceux qui sont chargés de leur application effective ;*
- *Adopter en particulier, afin de lutter contre l'impunité, toutes les mesures permettant de poursuivre et sanctionner les auteurs de violations graves des droits de l'Homme, telles que prévues par plusieurs instruments juridiques internationaux et régionaux, dont le Statut de Rome portant création d'une Cour Pénale Internationale ; appeler à sa ratification rapide par le plus grand nombre ;*
- *Créer, généraliser et renforcer les institutions nationales, consultatives ou non, de promotion des droits de l'Homme et soutenir la création dans les administrations nationales de structures consacrées aux droits de l'Homme, ainsi que l'action des défenseurs des droits de l'Homme ;*
- *Prendre les mesures appropriées afin d'accorder le bénéfice aux membres des groupes minoritaires, qu'ils soient ethniques, philosophiques, religieux ou linguistiques, de la liberté de pratiquer ou non une religion, du droit de parler leur langue et d'avoir une vie culturelle propre ;*

- *Veiller au respect de la dignité des personnes immigrées et à l'application des dispositions pertinentes contenues dans les instruments internationaux les concernant.*

Parmi les principes fondamentaux dans ce domaine auxquels les États et gouvernements ont confirmé leur adhésion dans la Déclaration de Bamako, il convient de relever que « *la démocratie, système de valeurs universelles, est fondée sur la reconnaissance du caractère inaliénable de la dignité et de l'égalité de tous les êtres humains ; chacun a le droit d'influer sur la vie sociale, professionnelle et politique et de bénéficier du droit au développement* » ; et aussi « *la démocratie requiert la pratique du dialogue à tous les niveaux aussi bien entre les citoyens, entre les partenaires sociaux, entre les partis politiques, qu'entre l'État et la Société civile. La démocratie implique la participation des citoyens à la vie politique et leur permet d'exercer leur droit de contrôle* ».

Ainsi, le renforcement des pratiques de la démocratie, des droits et des libertés dans l'espace francophone doit aller de pair avec l'adhésion aux normes et conventions adoptées par la communauté internationale. Si les constats et les perspectives dégagés dans ce secteur des engagements de Bamako se sont focalisés, à cette première étape, sur l'état des instruments internationaux, une recherche similaire est déjà entreprise pour ce qui concerne les obligations résultant des textes et mécanismes de protection régionaux, dont il sera rendu compte dans le prochain rapport.

I. PROBLÉMATIQUE ET ETAT DES LIEUX

A. Problématique

La ratification des instruments internationaux n'est pas une fin en soi. Il est possible de ratifier tous les instruments relatifs aux droits de l'Homme sur le plan international sans pour autant respecter les droits de l'Homme dans le cadre interne, sous couvert de l'affichage « international », et sans qu'aucune conséquence pratique ne soit tirée des engagements internationaux pour les transposer, encore moins pour les respecter. Inversement, on peut – du moins théoriquement – concevoir que les droits de l'Homme puissent être pleinement garantis sur le plan interne, sans engagement international. Mais face à ces deux situations limites, il est évident que les engagements internationaux et les principes constitutionnels, les garanties internationales et les garanties internes se complètent et se renforcent dans un État de droit. Il en est de même des engagements régionaux, introduisant un troisième « filet de sécurité » pour les droits de l'Homme.

Reste que les engagements internationaux, au-delà de tout formalisme, doivent être évalués sur le terrain de l'effectivité. Ici, le souci a été celui de la lisibilité de données brutes, souvent dispersées dans la « littérature grise » des documents onusiens et dissimulées sous des côtes difficiles d'accès, même par le biais de l'informatique. Cette lisibilité des données objectives permet déjà de dégager quelques conclusions quantitatives et qualitatives, de nature transversale, sur l'état global des engagements et de suggérer des priorités sur le terrain juridique, pour assurer une meilleure réalisation des engagements par chacun des pays concernés.

Mais cette lisibilité permet également d'avoir une vue aussi précise et complète de la situation d'un pays donné, en facilitant le recensement des rapports nationaux présentés – ou à présenter – et la prise en compte des observations finales des comités conventionnels, tout comme des documents élaborés par les rapporteurs spéciaux thématiques ou par pays ainsi que les autres enquêtes menées dans le cadre de la Commission des droits de l'Homme, ou plus rarement à l'initiative du Haut Commissariat aux droits de l'Homme, voire du Secrétaire général ou du Conseil de sécurité.

B. Etat des lieux

1. Etat des signatures et des ratifications

Le niveau d'engagements des Etats francophones est dans son ensemble satisfaisant, notamment si l'on tient compte des engagements internationaux les plus anciens. Pour plus de clarté, on synthétisera ici les données brutes présentées dans le tableau d'ensemble, en reprenant les quatre volets thématiques, avant de dégager des orientations générales.

1.1. Approches thématiques

1.1.1 Ratifications depuis 2000

Depuis 2000, plusieurs ratifications significatives ont été enregistrées :

Droits civils et politiques

Le Pacte international relatif aux droits civils et politiques et ses deux Protocoles ont été ratifiés par Djibouti le 5 novembre 2002.

Les deux Protocoles additionnels au Pacte ont été ratifiés ensemble par le Cap-Vert le 19 mai 2000; le premier protocole additionnel par le Mali le 24 octobre 2001; le deuxième protocole additionnel par Monaco le 28 mars 2000.

La Convention des Nations Unies contre la torture a été ratifiée par le Liban le 5 octobre 2000, la Guinée équatoriale le 8 octobre 2002, Djibouti le 5 novembre 2002, et la République du Congo le 30 juillet 2003.

Droits économiques, sociaux et culturels

Le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels a été ratifié par Djibouti le 5 novembre 2002.

La Convention sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille, par la Guinée le 7 septembre 2000, le Mali le 5 juin 2003, et le Burkina Faso le 26 novembre 2003.

Protection catégorielle

La Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale a été ratifiée par la Guinée équatoriale le 8 octobre 2002.

La Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes par Saï Tomé et Príncipe le 3 juin 2003.

Le Protocole facultatif à la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes par le Sénégal le 26 mai 2000, la Macédoine le 17 octobre 2000, le Mali le 5 décembre 2000, l'Albanie le 23 juin 2003, et la Roumanie le 25 août 2003.

Le Protocole facultatif à la Convention relative aux droits de l'enfant concernant l'implication d'enfants dans les conflits armés, par la République démocratique du Congo le 11 novembre 2001, le Viet Nam le 20 décembre 2001, Monaco le 13 novembre 2001, le Mali le 16 mai 2002, le Rwanda le 23 mai 2002, le Maroc le 22 mai 2002, la Suisse le 26 juin 2002, la Dominique le 20 septembre 2002, le Tchad le 28 août 2003, la Macédoine le 12 janvier 2004, et la Moldavie le 7 avril 2004.

Le Protocole facultatif à la Convention relative aux droits de l'enfant concernant la vente d'enfants, la prostitution des enfants et la pornographie mettant en scène des enfants, par le Maroc le 2 octobre 2001, la République démocratique du Congo le 11 novembre 2001, le Vietnam le 20 décembre 2001, le Rwanda le 14 mars 2002, le Mali le 16 mai 2002, le Tchad le 28 août 2002, la Dominique le 20 septembre 2002, la Macédoine le 17 octobre 2003.

Droit humanitaire

Les deux Protocoles additionnels aux Conventions de Genève ont été ratifiés par Monaco le 7 janvier 2000.

Le Statut de Rome instituant la Cour pénale internationale a été ratifié par le Sénégal le 2 février 1999, la France le 9 juin 2000, la Belgique le 28 juin 2000, le Canada le 7 juillet 2000, le Mali le 16 août 2000, le Luxembourg le 8 septembre 2000, le Gabon le 21 septembre 2000, la Dominique le 12 février 2001, la République centrafricaine le 3 octobre 2001, la Suisse le 12 octobre 2001, le Bénin le 29 janvier 2002, Maurice le 5 mars 2002, la Macédoine le 6 mars 2002, la Bulgarie, le Cambodge, la République démocratique du Congo, le Niger et la Roumanie le 11 avril 2002, Djibouti le 5 novembre 2002, l'Albanie le 31 janvier 2003, la Guinée le 14 juillet 2003, le Burkina Faso le 16 avril 2004, le Congo le 3 mai 2004⁴.

1.1.2. Signatures depuis 2000

Par ailleurs, plusieurs instruments ont été signés depuis 2000 sans que leur ratification soit encore intervenue à ce jour.

Droits civils et politiques

Le Pacte international relatif aux droits civils et politiques a été signé par la Guinée Bissau le 12 septembre 2000, le Laos le 7 décembre 2000.

Les deux Protocoles additionnels au Pacte international relatif aux droits civils et politiques ont été signés par Saô Tomé et Príncipe le 6 septembre 2000, la Guinée Bissau le 12 septembre 2000.

La Convention des Nations Unies contre la torture, par Saô Tomé et Príncipe le 6 septembre 2000, la Guinée Bissau le 12 septembre 2000, le Cap Vert le 22 septembre 2000, Madagascar le 1^{er} octobre 2001.

Le Protocole facultatif à la Convention contre la torture, par le Sénégal le 4 février 2003, la Roumanie et Madagascar le 24 septembre 2003, l'Albanie le 1^{er} octobre 2003, la Suisse le 25 juin 2004.

Droits économiques, sociaux et culturels

Le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels a été signé par le Laos le 7 décembre 2000.

La Convention sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille a été signée par Saô Tomé et Príncipe le 6 septembre 2000, la Guinée Bissau le 12 septembre 2000, les Comores le 22 septembre 2000, le Togo le 15 novembre 2001.

Protection catégorielle

La Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale a été signée par Saô Tomé et Príncipe le 9 septembre 2000, la Guinée Bissau le 12 septembre 2000, les Comores le 22 septembre 2000.

Le Protocole facultatif à la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes a été signé par le Bénin le 25 mai 2000, la Bulgarie le 6 juin 2000, Madagascar le 7 septembre 2000, la Guinée Bissau le 12 septembre 2000, le Cambodge et Maurice le 11 novembre 2001, le Burundi le 13 novembre 2001, le Burkina Faso le 16 novembre 2001, par les Seychelles le 22 juillet 2002.

Le Protocole facultatif à la Convention relative aux droits de l'enfant concernant l'implication d'enfants dans les conflits armés a été signé par Madagascar le 7 septembre 2000, le Luxembourg, le Gabon et la Guinée Bissau le 8 septembre 2000, les Seychelles le 23 janvier 2001, le Bénin le 22 février 2001, le Cameroun le 5 octobre 2001, Maurice le 11 novembre 2001, le Burundi le 13 novembre 2001, le Burkina Faso le 16 novembre 2001, le Liban le 11 février 2002, Haïti le 15 août 2002.

Le Protocole facultatif à la Convention relative aux droits de l'enfant concernant la vente d'enfants, la prostitution des enfants et la pornographie mettant en scène des enfants a été signé par Monaco le 26 juin 2000, la Belgique le 6 septembre 2000, la Suisse et Madagascar le 7 septembre 2000, le Luxembourg, le Gabon et la Guinée Bissau le 8 septembre 2000, les Seychelles le 23 janvier 2001, le Bénin le 22 février 2001, le Cameroun le 5 octobre 2001, le Liban le 10 octobre 2001, le Canada le 10 novembre 2001, Maurice le 11 novembre 2001, le Burkina Faso le 16 novembre 2001, la Moldavie le 8 février 2002, le Niger le 27 mars 2002, Haïti le 15 août 2002.

Droit humanitaire

Le Statut de Rome instituant la Cour pénale internationale a été signé par le Maroc et la

4 Le Burundi a signé le Statut de Rome le 13 janvier 1999 et l'a ratifié le 21 septembre 2004. Cet état des engagements des pays francophones étant à jour au 1^{er} septembre 2004, le Burundi ne figure pas au nombre des pays ayant ratifié le Statut de Rome à cette date.

Moldavie le 8 septembre 2000, la Guinée Bissau le 12 septembre 2000, les Comores le 22 septembre 2000, l'Égypte le 26 décembre 2000, le Cap Vert, Saô Tome et Príncipe et les Seychelles le 28 décembre 2000.

1.1.3. Recensement des Etats tiers

Malgré cette évolution générale, conforme aux objectifs de ratification universelle fixés par la Conférence mondiale de Vienne en 1993, les États membres de la Francophonie n'ont encore ni signé ni ratifié plusieurs instruments conventionnels, en particulier s'agissant des protocoles additionnels.

Droits civils et politiques

Le *Pacte international relatif aux droits civils et politiques* reste ignoré par 4 Etats francophones : les Comores et la Mauritanie, Sainte-Lucie et le Vanuatu.

Le *premier Protocole additionnel*, par l'Albanie, le Burundi, le Cambodge, les Comores, la Dominique, l'Égypte, le Gabon, Haïti, le Laos, le Liban, le Maroc, la Mauritanie, la Moldavie, Monaco, le Rwanda, Sainte-Lucie, la Suisse, la Tunisie, le Vanuatu, le Viet Nam.

Le *deuxième Protocole visant à abolir la peine de mort*, par l'Albanie, le Bénin, le Burkina Faso, le Burundi, le Cambodge, le Canada, le Cameroun, les Comores, le Congo, la Côte d'Ivoire, la Dominique, l'Égypte, le Gabon, la Guinée, la Guinée Equatoriale, Haïti, le Laos, le Liban, Madagascar, le Mali, le Maroc, Maurice, la Mauritanie, la Moldavie, le Niger, la République Centrafricaine, la République démocratique du Congo, le Rwanda, Sainte-Lucie, le Sénégal, le Tchad, la Tunisie, le Togo, le Vanuatu, le Viet Nam. Lors de la 60^{ème} session de la Commission des droits de l'Homme, le 18 mars 2004, la France a annoncé la signature prochaine de ce protocole.

La *Convention des Nations Unies contre la torture* reste ignorée par 9 Etats francophones : la Dominique, Haïti, le Laos, la Mauritanie, la République Centrafricaine, le Rwanda, Sainte-Lucie, le Vanuatu, le Vietnam.

Le *Protocole additionnel à la Convention contre la torture*, par la Belgique, le Bénin, la Bulgarie, le Burkina Faso, le Burundi, le Cambodge, le Cameroun, le Canada, le Cap Vert, les Comores, le Congo, Djibouti, la Dominique, l'Égypte, la France, le Gabon, la Guinée, la Guinée Bissau, la Guinée Equatoriale, Haïti, le Laos, le Liban, le Luxembourg, la Macédoine, le Mali, le Maroc, Maurice, la Mauritanie, la Moldavie, Monaco, le Niger, la République Centrafricaine, la République

démocratique du Congo, le Rwanda, Sainte-Lucie, Saô Tomé et Príncipe, les Seychelles, le Tchad, le Togo, la Tunisie, Vanuatu, le Viet Nam.

Droits économiques, sociaux et culturels

Le *Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels* est également ignoré par 5 Etats : les Comores, Haïti, la Mauritanie, Sainte-Lucie et Vanuatu.

La *Convention sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille*, par l'Albanie, la Belgique, le Bénin, la Bulgarie, le Burundi, le Cambodge, le Cameroun, le Canada, le Congo, la Côte d'Ivoire, Djibouti, la Dominique, la France, le Gabon, la Guinée Equatoriale, le Laos, le Liban, le Luxembourg, la Macédoine, Madagascar, Maurice, la Mauritanie, la Moldavie, Monaco, le Niger, la République Centrafricaine, la République démocratique du Congo, la Roumanie, le Rwanda, Sainte-Lucie, la Suisse, le Tchad, la Tunisie, le Vanuatu, le Viet Nam.

Protection catégorielle

La *Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale* est tenue à l'écart par 3 Etats : Djibouti, la Dominique et le Vanuatu.

La *Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes*, par Monaco.

Le *Protocole facultatif à la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes*, par le Cameroun, le Cap Vert, les Comores, le Congo, la Côte d'Ivoire, Djibouti, la Dominique, l'Égypte, le Gabon, la Guinée, la Guinée Equatoriale, Haïti, le Laos, le Liban, le Maroc, la Mauritanie, la Moldavie, Monaco, le Niger, la République démocratique du Congo, la République Centrafricaine, le Rwanda, la Suisse, le Tchad, le Togo, la Tunisie, le Vanuatu, le Vietnam.

Le *Protocole facultatif à la Convention relative aux droits de l'enfant concernant l'implication d'enfants dans les conflits armés*, par l'Albanie, Djibouti, les Comores, le Congo, la Côte d'Ivoire, l'Égypte, la Guinée, la Guinée Equatoriale, le Laos, la Mauritanie, le Niger, la République Centrafricaine, Sainte-Lucie, Saô Tomé et Príncipe, le Togo, le Vanuatu.

Le *Protocole facultatif à la Convention relative aux droits de l'enfant concernant la vente d'enfants, la prostitution des enfants et la pornographie mettant*

en scène des enfants, par l'Albanie, le Burundi, Djibouti, les Comores, le Congo, la Côte d'Ivoire, la Guinée, le Laos, la Mauritanie, la République Centrafricaine, Sainte Lucie, Saõ Tomé et Príncipe, le Vanuatu.

Droit humanitaire

Le Statut de Rome instituant la Cour pénale internationale n'a été ni signé ni ratifié par 9 Etats : la Guinée Equatoriale, le Laos, le Liban, la Mauritanie, le Rwanda, le Togo, la Tunisie, le Vanuatu, le Viet Nam.

1.2. Tendances générales

1.2.1 Bilan quantitatif par instrument :

- La Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes a été ratifiée par tous les Etats francophones, sauf un (Monaco).
- La Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale a été ratifiée par tous les Etats francophones, sauf 6 (Djibouti, la Dominique et le Vanuatu, ainsi que trois signataires : les Comores, la Guinée Bissau, Saõ Tomé et Príncipe).
- Le Pacte international relatif aux droits civils et politiques a été ratifié par tous les Etats francophones, sauf 6 (Comores, Mauritanie, Sainte-Lucie, Vanuatu, et deux signataires : Guinée-Bissau et Laos).
- Le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels a été ratifié par tous les Etats francophones, sauf 6 (Comores, Haïti, Mauritanie, Sainte-Lucie et Vanuatu, et un signataire, le Laos).
- La Convention des Nations Unies contre la torture a été ratifiée par tous les Etats francophones, sauf 13 (la Dominique, Haïti, Laos, Mauritanie, RCA, Rwanda, Sainte-Lucie, Vanuatu, Vietnam, ainsi que 4 signataires, Cap Vert, Guinée Bissau, Madagascar, Saõ Tomé et Príncipe).
- Le Statut de Rome a été ratifié par de nombreux Etats francophones, sauf 24 (Guinée équatoriale, Laos, Liban, Mauritanie, Rwanda, Togo, Tunisie, Vanuatu et Vietnam, ainsi que 15 signataires*, Cameroun, Cap Vert, Comores, Côte d'Ivoire, Egypte, Guinée Bissau, Haïti, Madagascar, Maroc, Moldavie, Monaco, Sainte-Lucie, Saõ Tome et Príncipe, Seychelles, Tchad).

Il faut faire une place à part aux instruments les plus récents. Ainsi le *Protocole additionnel à la Convention contre la torture* est l'instrument contraignant qui compte le moins de signatures d'Etats francophones. Une très grande majorité d'entre eux, 41 Etats, ne l'a ni signé ni ratifié, sans doute pour des raisons techniques, bien que la signature du Protocole dans les meilleurs délais constituerait une étape importante sur le plan politique.

Il n'en va pas de même pour la *Convention sur les droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille* de 1990 qui n'est ni signée ni ratifiée par 34 Etats près de 15 ans après son adoption. La réticence des Etats industrialisés à l'égard de cet instrument semble avoir freiné sa ratification par les pays en voie de développement. Il reste à voir si la récente entrée en vigueur de la Convention avec la mise en place d'un comité conventionnel peut entraîner une nouvelle vague de ratifications.

De même les Protocoles, s'ils sont récents, instituent souvent des procédures contraignantes, ce qui peut parfois expliquer la prudence des Etats.

1.2.2 Bilan quantitatif par Etats :

Classement des pays par ordre décroissant d'instruments non ratifiés sur les 20 retenus :

- 12 instruments : Comores, Haïti, Saõ Tomé et Príncipe, Vanuatu.
- 11 instruments : Guinée-Bissau, Laos, Mauritanie.
- 10 instruments : Sainte-Lucie.
- 8 instruments : Burundi, Liban, Madagascar, Viet Nam.
- 7 instruments : Cameroun, Côte d'Ivoire, Maroc, Moldavie, Monaco, République centrafricaine, Rwanda.
- 6 instruments : Albanie, Bénin, Congo, Djibouti, Dominique, Egypte, Guinée équatoriale, Maurice, Niger, Togo, Tunisie.
- 5 instruments : Burkina Faso, Cambodge, Gabon, Guinée, République démocratique du Congo, Seychelles, Suisse, Tchad.
- 4 instruments : Canada, Luxembourg.
- 3 instruments : Belgique, Bulgarie, Cap-Vert, France.

pour la promotion d'une culture démocratique et le plein respect des droits de l'Homme

- 2 instruments : Macédoine, Mali, Roumanie.
- 1 instrument : Sénégal.

Droits civils et politiques

Classement des pays par ordre décroissant d'instruments non ratifiés sur les 5 instruments relatifs aux droits civils et politiques :

- 5 instruments : Comores, Guinée-Bissau, Laos, Mauritanie, Sainte Lucie, Saô Tomé et Príncipe, Vanuatu.
- 4 instruments : Haïti, Rwanda, Viet Nam.
- 3 instruments : Albanie, Burundi, Cambodge, Dominique, Egypte, Gabon, Liban, Madagascar, Maroc, Moldavie, République centrafricaine, Tunisie.
- 2 instruments : Bénin, Burkina Faso, Cameroun, Canada, Congo, Côte d'Ivoire, France, Guinée, Guinée équatoriale, Mali, Maurice, Monaco, République démocratique du Congo, Suisse, Tchad, Togo.
- 1 instrument : Belgique, Bulgarie, Cap-Vert, Djibouti, Luxembourg, Macédoine, Niger, Roumanie, Sénégal, Seychelles.

Droits économiques, sociaux et culturels

Classement des pays par ordre décroissant d'instruments non ratifiés sur les 2 instruments relatifs aux droits économiques, sociaux et culturels :

- 2 instruments : Comores, Haïti, Laos, Mauritanie, Sainte Lucie, Saô Tomé et Príncipe, Vanuatu.
- 1 instrument : Albanie, Belgique, Bénin, Bulgarie, Burundi, Cambodge, Cameroun, Canada, Congo, Côte d'Ivoire, Djibouti, Dominique, France, Gabon, Guinée-Bissau, Guinée équatoriale, Liban, Luxembourg, Macédoine, Madagascar, Maurice, Moldavie, Monaco, Niger, République démocratique du Congo, République centrafricaine, Roumanie, Rwanda, Suisse, Tchad, Togo, Tunisie, Viet Nam.
- Lorsque les pays francophones n'ont pas ratifié un instrument international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, il s'agit toujours de la *Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille*.

Protection catégorielle

Classement des pays par ordre décroissant d'instruments non ratifiés sur les 6 instruments relatifs à la protection catégorielle des droits :

- 4 instruments : Comores, Djibouti, Guinée-Bissau, Saô Tomé et Príncipe, Vanuatu.
- 3 instruments : Bénin, Burkina Faso, Burundi, Cameroun, Congo, Côte d'Ivoire, Guinée, Haïti, Laos, Liban, Madagascar, Maurice, Mauritanie, Moldavie, Monaco, Niger, République centrafricaine, Seychelles.
- 2 instruments : Albanie, Dominique, Egypte, Guinée équatoriale, Luxembourg, Sainte-Lucie, Suisse, Togo.
- 1 instrument : Belgique, Bulgarie, Cambodge, Canada, Cap-Vert, Gabon, Maroc, République démocratique du Congo, Rwanda, Tchad, Tunisie, Viet Nam.

Droit humanitaire

Classement des pays par ordre décroissant d'instruments non ratifiés sur les 7 instruments relatifs au droit humanitaire, étant entendu que tous les Etats ont ratifié les 4 *Conventions de Genève* :

- 3 instruments : Haïti, Maroc.
- 2 instruments : Viet Nam.
- 1 instrument : Burundi, Cameroun, Cap-Vert, Comores, Côte d'Ivoire, Egypte, Guinée-Bissau, Guinée équatoriale, Laos, Liban, Madagascar, Mauritanie, Moldavie, Monaco, République démocratique du Congo, Rwanda, Sainte-Lucie, Saô Tomé et Príncipe, Seychelles, Tchad, Togo, Tunisie, Vanuatu.

Il convient de préciser que lorsque un seul instrument n'a pas été ratifié par les pays francophones en matière de droit humanitaire, il s'agit en principe du *Statut de Rome instituant la Cour pénale internationale*, à l'exception de la République démocratique du Congo, pour laquelle le seul instrument non ratifié est le deuxième Protocole aux Conventions de Genève.

2. Evaluation des situations

La ratification n'est pas un but en soi, comme on vient de le rappeler. Elle implique de mettre en œuvre les engagements internationaux, tant sur le

La mise en œuvre des engagements de Bamako :

pour la promotion d'une culture démocratique et le plein respect des droits de l'Homme

plan international que dans le cadre interne. La première obligation internationale est le plus souvent de rendre compte de la mise en œuvre des engagements par le biais d'un rapport national transmis à un organe de surveillance des traités. Il s'agit d'une obligation de base qui conditionne l'instauration d'un dialogue constructif avec les instances internationales.

Force est de constater que trop nombreux sont les Etats francophones qui se dispensent de cette obligation première de rendre compte de l'application des engagements internationaux auxquels ils ont librement et souverainement souscrit. On trouvera en annexe à ce rapport un document faisant le point sur les rapports en attente et l'examen des rapports produits par les organes de l'ONU. Il y a certes des difficultés

Année/Session	Procédure confidentielle (1503)	Procédure publique (1235)	
	Point 9	Point 9	Point 19
2004 (60 ^{ème})	Djibouti		Burundi (2004/82) Cambodge (2004/79) Haïti (Déclaration) RDC (2004/84) Tchad (2004/85)
2003 (59 ^{ème})	Djibouti Tchad	Burundi (2003/16) RDC (2003/15)	Cambodge (2003/79) Haïti (Déclaration) Tchad (2003/81)
2002 (58 ^{ème})	Tchad Togo	Burundi (2002/12) Guinée Eq (2002/11) RDC (2002/14)	Cambodge (2002/89) Haïti (Déclaration)
2001 (57 ^{ème})	RDC	Burundi (2001/21) Guinée Eq (2001/22) RDC (2001/19) Rwanda (2001/23)	Cambodge (2001/82) Haïti (Déclaration)
2000 (56 ^{ème})	RDC Viet Nam	Burundi (2000/20) Guinée Eq (2000/19) RDC (2000/15) Rwanda (2000/21) Sud Liban et Bekaa occidentale (2000/16)	Cambodge (2000/79) Haïti (2000/78)

pratiques à présenter des rapports, mais la coopération technique dans le cadre de l'ONU ou en partenariat avec l'OIF peut y remédier aisément.

Cette évaluation est le fait des comités conventionnels lorsqu'ils ont une compétence quasi-juridictionnelle pour recevoir des communications individuelles ou étatiques, mais elle se fait également dans le cadre des organes politiques des Nations Unies, notamment la Commission des droits de l'Homme, face à des situations de crise. Concernant l'action de la Commission des droits de l'Homme, seuls 7 Etats francophones – tous situés au nord - ont lancé une invitation permanente aux organes chargés des procédures spéciales permanentes. Il s'agit de la Belgique, la Bulgarie, le Canada, la France, le Luxembourg, la Roumanie et la Suisse.

Depuis 2000, plusieurs Etats francophones ont fait l'objet de résolutions de la Commission des droits de l'Homme, soit au titre des services techniques

(point 19), soit au titre de la situation des droits de l'Homme (point 9).

La situation des droits de l'Homme au Cambodge, est actuellement suivie par Peter LEUPRECHT (Autriche), qui a été nommé Représentant spécial du Secrétaire général en août 2000, à la suite de Thomas HAMMARBERG (Suède). Ce mandat a été établi par la résolution 1993/6 de la Commission, et prolongé en 1995 (Résolution 1995/55) pour une durée indéterminée.

La situation des droits de l'Homme en Guinée équatoriale a été examinée par la Commission depuis 1979, lorsque la situation de ce pays n'a plus été examinée sous l'angle de la procédure 1503 mais selon la procédure 1235. Depuis 1980, la Commission a nommé des Rapporteurs et des Experts. Gustavo GALLON (Colombie) a été nommé Représentant spécial en août 1999. En 2002, la Commission a décidé de mettre fin à ce mandat, qui consistait à contrôler la situation des droits de l'Homme en Guinée équatoriale et à

faire des « recommandations touchant la mise en œuvre du programme d'assistance technique ». Concernant la situation des droits de l'Homme en Haïti, Louis JOINET (France), a été nommé Expert indépendant en mars 2002, prenant la suite de Adama DIENG (Sénégal), dont le mandat avait été établi par la Résolution 1995/70, pour une durée indéterminée. Il convient de souligner qu'en 2004, la situation des droits de l'Homme en Haïti a été examinée sous le point 19 de l'ordre du jour et a fait l'objet d'une Déclaration du Président.

Il convient également de souligner que l'examen de la situation des droits de l'Homme au Burundi et en République démocratique du Congo est passé du point 9 au point 19 de l'ordre du jour à la 60^{ème} session.

Concernant le Burundi, le mandat a été établi par la Résolution 1995/90. Paulo Sergio PINHEIRO (Brésil) a été le premier Rapporteur spécial. Marie-Thérèse Aïssata KEITA-BOCOUM (Côte d'Ivoire) lui a succédé en août 2000. Son mandat a été renouvelé pour 1 an à la 59^{ème} session. Il a donc pris fin en 2004. Dans sa Résolution sous le point 19 (2004/82), la Commission a décidé de nommer un Expert indépendant pour une période initiale d'un an. Ce mandat a été confié à Akich OKOLA (Kenya).

S'agissant de la République démocratique du Congo, après la démission de Roberto GARRETÓN (Chili) en octobre 2001, Lulia-Antonaella MOTOC (Roumanie) a été nommée Rapporteur spécial en 2003. En 2001, la RDC a été examinée au titre de la procédure 1503. La Commission a décidé de mettre un terme à l'examen de la situation dans ce pays à ce titre, et a adopté la résolution 2001/19. Par sa résolution 2004/84, la Commission a décidé de nommer un Expert indépendant pour une durée indéterminée. Ce mandat a été confié à Titinga Frédéric PACERE (Burkina Faso).

En 1997, Michel MOUSSALLI (Suisse) a été nommé Représentant spécial sur la situation des droits de l'Homme au Rwanda. La Commission a décidé de mettre fin à ce mandat par sa résolution 2001/23.

La Commission a décidé de reporter l'examen de la situation des droits de l'Homme au Tchad au titre de la procédure confidentielle lors de la 60^{ème} session, ce pays faisant par ailleurs l'objet d'un examen au titre de la procédure publique. Le Tchad a en effet été l'objet d'une résolution sous le point 19 (Résolution 2004/85), par laquelle la Commission a décidé de nommer un Expert indépendant pour une durée initiale d'un an. Ce mandat a été confié à Monica PINTO (Argentine).

Ainsi 5 Etats francophones font-ils aujourd'hui l'objet d'un mandat de la Commission des droits de l'Homme, qu'il soit exercé par un représentant spécial (Haïti), ou un expert indépendant (Burundi, Cambodge, RDC, Tchad). D'autres situations sont suivies par le Conseil de sécurité, comme celle de la Côte d'Ivoire.

II. PERSPECTIVES ET RECOMMANDATIONS

1. En ce qui concerne l'adhésion aux engagements internationaux

❖ Le bilan des engagements internationaux de nos Etats reste ainsi nuancé. D'un côté, l'on doit se féliciter de la ratification des principaux instruments universels par un nombre croissant d'Etats, même si la *Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale* reste ignorée par 3 de nos Etats⁵, le *Pacte international relatif aux droits civils et politiques* reste ignoré par 4 Etats⁶, le *Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels* par 5 Etats⁷. Il serait souhaitable que les Etats non encore parties se mobilisent et ratifient dans les meilleurs délais ces instruments, en bénéficiant de toute la coopération francophone nécessaire pour ce faire. A cet égard, le tableau actualisé de l'état de ces engagements constituera un instrument appréciable à la disposition du Secrétaire général de l'OIF pour entreprendre des actions de sensibilisation selon les modalités qu'il jugera les plus appropriées, en s'appuyant notamment sur l'APF qui mène une action en ce sens, ainsi que sur le réseau de Structures gouvernementales chargées des droits de l'Homme dans l'espace francophone. Ce réseau créé en avril 2003, lors de la Conférence de Brazzaville, à l'initiative des responsables des structures de quatre pays membres (Burkina Faso, Congo, Maroc, Sénégal) et avec le soutien résolu du Secrétaire général de l'OIF, dispose d'un Comité de suivi, installé officiellement à Marrakech, en février 2004, mandaté pour préparer et proposer au Secrétaire général des projets concourant à la réalisation des objectifs du réseau, soit, notamment, la consolidation de ces structures, le développement du

5 Djibouti, la Dominique, Vanuatu (avec 3 signataires : Comores, Guinée-Bissau, Saô Tomé).

6 Comores, Mauritanie, Sainte-Lucie, le Vanuatu (avec 2 signataires : Guinée-Bissau, Laos).

7 Comores, Haïti, Mauritanie, Sainte-Lucie, Vanuatu (avec un signataire : Laos).

partenariat avec les autres acteurs impliqués dans la promotion et la défense des droits de l'Homme, la valorisation de l'expertise francophone dans les Conférences internationales et régionales, la participation au dispositif d'observation et d'évaluation permanentes.

- ❖ Cette démarche devrait également concerner les réserves qui affaiblissent trop d'engagements et en minent la portée. Ce chantier, d'ailleurs inscrit dans l'agenda du Programme d'action de Bamako, serait de s'attacher à identifier ces restrictions et à suggérer les voies possibles d'un retrait de telles réserves.
- ❖ Dans ce sens, quatre objectifs immédiats semblent accessibles :
- La Déclaration de Bamako avait mis en exergue le Statut de Rome portant création de la Cour pénale internationale en appelant à « sa ratification rapide par le plus grand nombre » (§.4-22). Force est de constater la faible place des pays francophones parmi les États parties, ce qui a rejailli sur la composition même de la Cour pénale. La ratification du Statut de Rome devrait être une priorité pour tous les États qui n'ont pas encore accédé à cet instrument, qui constitue le symbole de la volonté collective de lutter contre l'impunité et la meilleure dissuasion pour les violations massives des droits de l'Homme, où qu'elles soient commises.
- De même tous les pays francophones pourraient se mobiliser pour ratifier le protocole facultatif à la Convention des Nations Unies contre la torture qui institue pour la première fois un mécanisme de prévention à l'échelle universelle. Alors que la Convention des Nations Unies de 1984 reste ignorée par 9 États francophones⁸, les constatations du Comité contre la torture sont particulièrement sévères pour les États parties qui doivent redoubler d'efforts. C'est dire toute l'importance de la mise en place de mécanismes de prévention à l'échelle internationale et dans le cadre national, comme le prévoit le Protocole.
- La lutte contre les peines et traitements cruels, inhumains ou dégradants passe

également par l'abolition universelle de la peine capitale, sous toutes ses formes. Les pays francophones qui, pour nombre d'entre eux, ne l'appliquent plus, de fait, pourraient se retrouver pour engager ce combat pour la dignité humaine et ratifier sans retard le Protocole facultatif n°2 au Pacte international relatif aux droits civils et politiques afin d'abolir *de jure* la peine de mort dans le cadre universel.

- De la même manière, la Francophonie se veut être au premier rang des efforts de la communauté internationale pour promouvoir un monde plus juste. S'il faut se féliciter de la récente entrée en vigueur de la Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants, il faut constater néanmoins, que tant d'États francophones, du Nord comme du Sud, restent à l'écart de cet instrument, malgré la recommandation formulée en ce sens dans la Déclaration de Bamako. La Francophonie ne peut rester indifférente à ce nouvel instrument dans lequel les pays en voie de développement n'ont cessé de mettre tant d'espoir.
- A plus long terme, s'agissant des chantiers juridiques en cours, la Francophonie pourrait continuer, comme elle l'a entrepris, en particulier dans la perspective de la préparation du Sommet de Ouagadougou, autour du thème de la solidarité et du développement durable, de se mobiliser à la fois pour contribuer activement à renforcer la garantie effective des droits économiques et sociaux, dans les négociations en cours au sein des Nations Unies sur l'avant-projet de protocole facultatif au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, comme pour faire acter la pleine consécration de la diversité culturelle, dans le cadre de l'UNESCO.

2. Mise en œuvre effective des engagements internationaux

- ❖ Il ne suffit pas de renforcer les engagements juridiques des pays francophones, il est indispensable de donner toute leur portée aux droits de l'Homme par la mise en œuvre effective des engagements internationaux, pour qu'ils ne restent pas lettre morte. La remise des rapports nationaux aux organes de surveillance des traités est un bon test du sérieux de la volonté de coopération internationale, en rendant compte des progrès réalisés et des

8 La Dominique, Haïti, Laos, Mauritanie, RCA, Rwanda, Sainte-Lucie, le Vanuatu, Vietnam (avec 4 signataires : Cap Vert, Guinée-Bissau, Madagascar, Saô Tomé).

difficultés rencontrées. Cet état des lieux collectif, dans la transparence et la lucidité, semble indispensable pour une information objective de chacun mais aussi pour la mobilisation nécessaire de tous afin de mener à bien de nouvelles étapes pour le « progrès des droits de l'Homme ». Là aussi la solidarité internationale, doit s'exercer afin d'appuyer les Etats dans leurs efforts pour rendre leurs rapports de manière systématique, en mettant en œuvre l'assistance requise et en favorisant un dialogue substantiel entre les pouvoirs publics et les organes de la société civile, notamment les ONG et l'ensemble des défenseurs des droits de l'Homme. Cette question a été au cœur des préoccupations de toutes les réunions du réseau des Structures gouvernementales. Elle constitue également un des domaines privilégiés de la coopération consolidée entre l'OIF et le Haut Commissariat aux droits de l'Homme des Nations Unies qui devrait promouvoir une prochaine Commission mixte, susceptible aussi d'approfondir la problématique en cours relative à la réforme de la Commission, y compris le volet afférent aux modalités utiles d'élaboration des rapports, tant sur leur forme que sur leur nombre.

- ❖ La remise des rapports nationaux doit aller de pair avec un engagement actif des Etats concernés pour une large diffusion des observations finales des comités d'experts et pour la prise en compte des suggestions et recommandations ainsi formulées. Il est important de ne pas seulement rendre compte tous les 5 ans d'une situation donnée, mais de mettre en place de véritables programmes d'action sur le plan national, avec toute l'assistance technique indispensable, afin de poursuivre la mise en œuvre des réformes indispensables pour consolider l'Etat de droit, notamment à travers la formation aux droits de l'Homme, sous des formes adaptées, de tous les agents publics, notamment les responsables de l'exécution des lois et le renforcement des garanties de bonne administration de la justice. C'est ce à quoi veulent répondre les différents programmes déployés par l'OIF, tant en matière de renforcement des capacités des Institutions nationales,

regroupées en réseaux (voir infra), que de structuration d'une offre francophone en matière de formation aux droits de l'Homme, appelée à intégrer et à intensifier les nombreuses initiatives existant déjà dans ce secteur. La création d'un Fonds francophone d'initiatives pour la démocratie, les droits de l'Homme, et la paix (FFIDDHOP), à la fin de l'année 2004, procède de ce souci de rationalisation.

- ❖ Une des priorités que l'OIF s'est fixée, en s'appuyant sur le réseau des structures gouvernementales chargées des droits de l'Homme, notamment après la réunion du Comité de suivi de Marrakech, est de mobiliser les Etats pour accomplir leurs obligations à l'égard des organes conventionnels et ce dans un double but. D'abord pour permettre un inventaire national, en sensibilisant les pouvoirs publics et les organes de la société civile, à l'importance de cet état des lieux. D'autre part, pour engager un dialogue régulier avec les comités conventionnels qui sont ainsi à même de mesurer les progrès accomplis à l'occasion de la remise périodique des rapports. La participation concertée des délégations francophones présentes lors des travaux de la 60^{ème} session de la Commission des droits de l'Homme des Nations Unies, engagée au lendemain de Marrakech, et que le Bureau du Comité de suivi, réuni à Paris, en septembre 2004, a souhaité voir s'amplifier et se diversifier, a mis cette préoccupation en exergue, tout comme celle d'assurer une meilleure visibilité du corpus francophone en matière de droits de l'Homme et de la démocratie dans les communications délivrées à l'occasion du « haut segment » des travaux. Cette solidarité est également appelée à s'exercer dans le cadre de résolutions émises à l'initiative de pays membres de la Francophonie et qui pourraient bénéficier soit du soutien, soit du co-parrainage d'autres délégations. Elle doit enfin s'attacher à mieux valoriser et impliquer, dans les lieux et procédures stratégiques du dispositif de protection des droits de l'Homme, l'expertise francophone.

Annexe D1 : tableau systématique des engagements internationaux des pays francophones

Le Centre de Recherche sur les Droits de l'Homme et le droit humanitaire (Université Panthéon-Assas, Paris II), à la demande de la DDHD, a établi un tableau systématique des engagements internationaux des pays francophones qui permet d'avoir une vue d'ensemble de l'état des engagements – signature, ratification, réserves et déclarations – et du respect des obligations de procédure et de fond qui sont ainsi assumées. Le tableau est disponible sur le site Internet de l'Observatoire à l'adresse suivante : democratie.francophonie.org

Le cadre technique et politique de l'étude mérite d'être précisé.

Sur le plan technique, le tableau vise à donner les informations les plus complètes et les plus récentes, avec une mise à jour au 1^{er} septembre 2004. Il conviendra bien entendu d'actualiser les données présentées sur le site en gestation, en tenant compte notamment des sessions des différents comités conventionnels, comme de la

session annuelle de la Commission des droits de l'Homme et éventuellement celle de l'Assemblée générale, avec les travaux de la 3^{ème} Commission.

La limite *ratione loci* du tableau est également évidente. Ont été retenus les Etats membres et associés de la Francophonie, étant entendu que seuls les Etats sont membres de l'Organisation des Nations Unies et peuvent devenir parties aux engagements internationaux. Aucune classification géographique n'a été effectuée entre ces Etats, même s'ils appartiennent le plus souvent à des organisations régionales qui ont mis en place leur propre système de protection des droits de l'Homme, comme en Europe et en Afrique. Pour avoir un état des lieux complets, il serait nécessaire de compléter le tableau des engagements internationaux, par un tableau des engagements régionaux.

Enfin s'agissant des engagements internationaux retenus, un compromis a été cherché entre la lisibilité et l'exhaustivité. A proprement parler, il y a des dizaines d'engagements internationaux relatifs aux droits de l'Homme qui seraient pertinents. Inversement, se limiter aux instruments qui créent des comités conventionnels serait réducteur, surtout lorsqu'on qualifie ces traités d' « instruments de base », mais il reste vrai que c'est le suivi assuré par ces comités qui constitue une des principales sources d'informations « objectives » disponibles. A ce stade de l'étude, a été privilégiée une approche thématique, permettant de mettre en relief l'universalité et l'indivisibilité des droits de l'Homme autour de quatre grands volets : les droits civils et politiques, les droits économiques, sociaux et culturels, la protection catégorielle et le droit humanitaire.

A côté des sept conventions créant directement ou indirectement – dans le cas du Comité des droits économiques, sociaux et culturels qui a été mis en place par une résolution de l'ECOSOC – des comités conventionnels, ainsi que de leurs protocoles additionnels, nous avons mis l'accent sur les conventions de Genève et le Statut de Rome, en considérant que des mécanismes indépendants de suivi des engagements avaient également été institués dans ce cadre. Ces instruments sont d'ailleurs tous mentionnés par la Déclaration et le programme d'action de la Conférence mondiale de Vienne, soit comme traités universels devant être ratifiés par tous les Etats, soit comme instruments en gestation dont l'adoption est un objectif prioritaire de la communauté internationale. Ainsi, sont pris en compte dans ce premier tableau systématique, 20 instruments de toute nature, conventions et protocoles.

Annexe D2 : Droits de l'Homme et culture démocratique : Actions menées par la Francophonie 2003-2004

1. Concertations francophones en matière des droits de l'Homme :

Date et lieu	Concertations
25-28 avril 2003 (Brazzaville)	Conférence des Structures gouvernementales chargées des droits de l'Homme dans l'espace francophone.
24-25 juillet 2003 (Paris)	Réunion du Comité de Suivi des Conclusions de l'Assemblée des Instituts des droits de l'Homme, de la Démocratie et de la Paix.
27 février 2004 (Marrakech)	Installation du Comité de suivi issu de la Conférence de Brazzaville.
16 mars 2004 (Genève, Palais des Nations).	Réunion des Chefs de délégation des pays membres de la Francophonie à l'occasion de la 60 ^{ème} Session de la Commission des Droits de l'Homme.
30 septembre 2004 (Paris)	1 ^{ère} Réunion du Bureau du Comité de suivi de la Conférence de Brazzaville.

2. Soutien à la participation des délégués francophones aux concertations internationales :

Date et lieu	Concertations
Mars 2003 (Genève)	Session de la Commission des droits de l'Homme des Nations Unies et travaux du Comité du droit au développement.
Avril 2004 (Genève)	Session de la Commission des droits de l'Homme des Nations Unies et travaux du Comité du droit au développement.
Mai 2003 (Niamey-Niger)	34ème Session de la Commission africaine des droits de l'Homme et des Peuple.
Mai 2004 (Banjul-Gambie)	35ème Session de la Commission africaine des droits de l'Homme et des Peuples.
Février 2003 (Lagos-Nigeria)	1ère Conférence Panafricaine sur la Justice, le droit et le développement, sous l'égide de la Banque mondiale et de la Cour suprême du Nigéria.
Octobre 2003 (Lagos-Nigeria)	Réunion du Comité technique de suivi de la 1ère Conférence Panafricaine sur la Justice, le droit et le développement.
Mars 2004 (Quito-Équateur)	35ème congrès de la FIDH et Forum sur le thème «Démocratiser la mondialisation ».
Mai 2004 (Nantes-France)	Forum mondial des droits de l'Homme organisé par l'Unesco sur « La lutte contre toutes les formes de discrimination et d'exclusion dans le contexte de la mondialisation ».

Annexe D3 : Appuis aux institutions en matière de droits de l'Homme et à leurs réseaux 2003 – 2004

Structures gouvernementales et Conférence des Structures gouvernementales chargées des droits de l'Homme dans l'espace francophone

- Soutien apporté au Gouvernement nigérien pour présenter son rapport initial devant la Commission africaine des droits de l'Homme et des Peuples, lors de sa 35ème session, en mai 2004.
- Conférence des Structures gouvernementales chargées des droits de l'Homme dans l'espace francophone, à Brazzaville, en avril 2003.
- Première réunion du Comité de suivi de la Conférence des Structures gouvernementales chargées des droits de l'Homme dans l'espace francophone, à Marrakech, en février 2004.

Commissions nationales des droits de l'Homme et Association francophone des Commissions nationales de promotion et de protection des droits de l'Homme (AFCNDH)

- Dotation en équipements informatiques et bureautiques de la Commission nationale des droits de l'Homme et des libertés fondamentales du Niger, à l'occasion de l'accueil de la 33ème session de la Commission africaine des droits de l'Homme et des Peuples à Niamey, en mai 2003.
- Traduction et diffusion en langues nationales de la Constitution nigérienne de 1999, par la Commission nationale des droits de l'Homme et des libertés fondamentales du Niger, en vue des élections municipales de juillet 2004.
- Renforcement des capacités humaines, par l'octroi de bourses de formation, à des membres ou des agents des Commissions nationales d'une dizaine de pays d'Afrique.
- Participation de l'AFCNDH à la réunion organisée au Caire en mai 2003 avec l'Association égyptienne des juristes francophones, en vue de la création de la Commission égyptienne des droits de l'Homme.
- Tenue, en marge des sessions de la Commission des droits de l'Homme des Nations Unies, du Conseil d'administration de l'AFCNDH, à Genève, en avril 2003 et avril 2004.

Barreaux et Conférence internationale des Barreaux de tradition juridique commune (CIB)

- Dotation en documentation au Barreau du Togo, en 2003.
- Organisation d'un séminaire de formation sur la « Médiation civile et commerciale » par le Barreau du Sénégal, en mai 2004, à Dakar.
- Formation d'avocats stagiaires africains au Barreau de Paris en 2003 et 2004, pour des sessions d'une durée de deux mois.
- Congrès annuel de la CIB, à Libreville en mars 2003, qui a porté, d'une part, sur « L'avènement de la démocratie est-il un facteur de développement ? » et, d'autre part, sur la problématique de l'accès à la justice, et la célébration conjointe des 30 ans du Barreau de Libreville.
- Organisation par la CIB du Colloque de Brazzaville sur le thème : « Le droit à la santé est-il un droit universel ? », en décembre 2003.
- Congrès annuel de la CIB, à Québec en septembre 2004 sur, d'une part, « La mise en œuvre de la Déclaration de Bamako » et, d'autre part, « Le statut des détenus ».

Instituts et Centres de recherche sur les droits de l'Homme, la démocratie et la paix

- Participation au lancement, en juillet 2004, de l'Observatoire de la diversité et des droits culturels par l'Institut interdisciplinaire d'éthique et des droits de l'Homme de l'Université de Fribourg.

Conseils économiques et sociaux et Union des Conseils économiques et sociaux et institutions similaires des Etats et Gouvernements membres de la Francophonie (UCESIF)

- Soutien au processus de création de l'UCESIF, depuis la concertation préparatoire à Genève en mai 2004, à l'Assemblée générale constitutive à Ouagadougou en novembre 2004.

Soutien à la participation de francophones aux sessions de formation annuelles d'institutions partenaires aux compétences éprouvées, telles que l'Académie de droit international de La Haye, l'Institut international des droits de l'Homme de Strasbourg, l'Institut international de droit humanitaire de San Remo, le Centre international de formation des avocats francophones de Cotonou, l'Institut arabe des droits de l'Homme de Tunis ainsi que l'École nationale d'administration (Paris) qui organise des sessions annuelles avec la Commission nationale consultative française des droits de l'Homme.

Appui à la publication

- Nouvelle édition du Recueil juridique des droits de l'Homme en Afrique, en association avec le Centre de recherches sur les droits de l'Homme et le droit humanitaire (CREDHO) de l'Université Paris Sud.

Troisième partie

Règlement des conflits, prévention et alerte précoce

I. PROBLEMATIQUE

Conformément à sa Charte, la Francophonie ne cesse de réaffirmer avec force son engagement prioritaire pour l'instauration de la démocratie, la prévention des conflits et le soutien à l'Etat de droit et aux droits de l'Homme. Elle se situe ainsi à la fois comme espace culturel diversifié fondé sur des valeurs communes et comme espace politique propre, tout en inscrivant son action en référence et en articulation avec d'autres instances internationales, l'ONU tout particulièrement, et régionales.

La Déclaration de Bamako (3 novembre 2000), après avoir souligné l'indissociabilité entre la Francophonie et la démocratie, fixait plus précisément les contours de son identité comme espace de liberté : « consolidation de l'Etat de droit », « élections libres, fiables et transparentes », « vie politique apaisée », « promotion d'une culture démocratique et plein respect des droits de l'Homme », constituent en quelque sorte les quatre piliers sur lesquels elle entend fonder son action, tandis que la prévention des conflits ordonnée autour de la mise en place d'un système d'alerte précoce et le règlement des conflits par la médiation, l'accompagnement des pays concernés et la consolidation de la paix en partenariat avec les autres organisations internationales et régionales, en fixent la méthodologie d'action.

Il convient cependant de constater, comme l'ont fait nos hautes Instances, lors de leurs Sommets à Moncton, à Beyrouth et plus récemment à Ouagadougou, que l'espace francophone demeure un espace traversé par des crises et des conflits.

A. Accords de paix et fins de conflits

Sur l'ensemble du 20^{ème} siècle, très peu de conflits, moins d'un sur cinq, se sont conclus par un accord de paix. Une partie l'emportait toujours sur une

autre et imposait sa paix au vaincu. Stephen Stedman a montré qu'à peu près 15% des guerres civiles, entre 1900 et 1980, se sont conclues à la table des négociations. Une autre universitaire, Barbara Walter, a montré de manière similaire qu'entre 1940 et 1990, seulement 20% des guerres civiles ont été réglées autour d'une table de négociation.

Ces tendances historiques sont aujourd'hui obsolètes. Le mode de sortie de crises privilégié à notre époque, et notamment dans les conflits intra-étatiques, est la négociation entre protagonistes, le règlement politique et l'approche diplomatique. Beaucoup d'accords de paix ont été signés au milieu des années 90. En somme, près de 50% des guerres se terminent par un accord de paix, soit une spectaculaire augmentation de ce mode de règlement de conflit.

Comment interpréter cette nouvelle tendance ? Le rôle plus affirmé joué par la communauté internationale dans les opérations de paix (comprises au sens large : maintien de la paix, imposition de la paix, négociation, médiation, etc.) est l'une des raisons explicatives de cette inversion de tendance dans la fin des conflits. Même si ce n'est pas toujours le cas, loin s'en faut, un plus grand consensus entre les grandes puissances a permis aux Nations unies et aux Organisations régionales de contribuer à l'émergence de nombre d'accords de paix. Une volonté plus affirmée des acteurs internationaux et régionaux, conscients de l'interdépendance des situations dans un monde globalisé et des économies de plus en plus intégrées, pour régler les conflits, incite indéniablement les parties prenantes à un niveau élevé d'acceptation de la discussion et à venir participer à la « table de jeux » (au sens où s'entend la théorie des jeux dans le schéma des négociations).

Toutefois, l'on ne peut occulter le fait que les interventions de la communauté internationale ne

sont pas toutes des réussites, loin de là. À l'évidence, il y a eu des échecs dans les opérations de paix. Certaines guerres s'aiguisent en dépit de tentatives répétées de la communauté internationale pour organiser des discussions et encourager une sortie de crise. Et certains succès apparents peuvent s'avérer illusoire. Même quand un accord de paix est conclu, des tragédies peuvent encore surgir. Ainsi, les Accords d'Arusha pour le Rwanda, en août 93, devaient mettre fin à une guerre civile déjà sanglante. On sait ce qu'il en fut : les Accords furent emportés par un génocide qui fit plusieurs centaines de milliers de victimes. D'autres processus de paix produisent de l'insatisfaction, des frustrations et souvent une « paix froide ». Ainsi en est-il des Accords de Taëf du 22 octobre 1989 à propos de la guerre libanaise ; de même les Accords de Dayton, en 1995, à propos de la Bosnie, n'ont-ils pas mis fin aux passions nationalistes qui dominent et font échec aux tentatives de réconciliation. À l'inverse, le pacte qui mit fin à l'apartheid en Afrique du Sud, en 1994, a permis d'éviter un embrasement de la violence et il est perçu comme un modèle de mesures appropriées pour promouvoir une paix juste dans une société jusque là profondément divisée.

C'est ainsi que la négociation suppose une compréhension de la manière dont un processus de paix se déploie, une analyse des principales phases communes à travers lesquelles tous les accords de paix passent et une étude fine des obstacles à l'entrée dans un processus de sortie de conflits. Il s'agit particulièrement de connaître les modalités selon lesquelles les parties prenantes à un conflit surmontent les dilemmes propres aux guerres civiles, comme la démobilisation des combattants et leur réinsertion, ou le désarmement. De même, les difficultés rencontrées, de plus en plus, dans la mise en application des Accords de paix, notamment en ce qui concerne les conflits internes, appellent aujourd'hui une réflexion approfondie (Burundi, Comores, Côte d'Ivoire, RDC, RCA, Togo...).

La signature d'un Accord de paix signifie-t-elle nécessairement la fin d'un conflit armé ou d'une crise politique ? La poursuite des conflits armés, la pérennisation de plusieurs crises politiques, bien après la signature des accords, donnent un nouveau relief à la période post-conflit, celle de la consolidation de la paix, qui devient souvent une prolongation, sous une forme moins aigue, de la négociation de paix et connaît dans bien des cas la signature d'autres Accords, plus spécifiques par rapport à l'accord initial. Tel a été le cas pour les Comores, où, suite à l'Accord de Fomboni, signé par les parties en 2001, qui organisait la Transition, un nouvel Accord, signé le 22

décembre 2003, à Moroni, en présence, notamment du Secrétaire général de l'OIF, s'est révélé nécessaire pour parachever le processus, en prévoyant de nouveaux mécanismes de conciliation et de décision dans les secteurs demeurés sensibles. On peut également citer, à cet égard, les Accords d'Accra (I.II.III) qui sont venus compléter l'Accord initial de Linas Marcoussis, du 23 janvier 2003, ayant présidé au processus de réconciliation en Côte d'Ivoire.

Les causes de ces difficultés sont multiples. Parmi les plus citées se trouvent la souveraineté des États concernés, souvent évoquée par les détenteurs du pouvoir, et les limites qui en découlent pour une ingérence de la communauté internationale. Mais il y a également la trop grande faiblesse des États sortant d'un conflit, qui ne leur permet ni d'assurer un contrôle sur l'ensemble de leur territoire, ni de mettre en place efficacement le nouveau régime politique ou les nouvelles Institutions préconisées par les textes fondamentaux sortis des Accords ; le refus d'une partie des protagonistes d'un conflit, notamment dans les pays connaissant plusieurs rébellions, de s'associer à la négociation et à l'accord de paix ; le trop grand nombre de parties prenantes au partage du pouvoir, grâce à l'Accord de paix ; l'absence ou les lenteurs dans la concrétisation des dividendes de la paix pour les populations ; les intérêts des intervenants extérieurs impliqués dans le conflit ; la faiblesse ou la lenteur de l'assistance de la Communauté internationale, etc.

B. Réflexions sur les transitions dans l'espace francophone

Les difficultés de mise en œuvre des Accords de paix, Accords politico-juridiques, font actuellement l'objet d'une attention soutenue à la fois de la part des acteurs de la vie politique, tant nationaux qu'internationaux et des chercheurs et spécialistes. Cette attention accrue participe du souci de rechercher des stratégies et les actions les plus appropriées qui leur permettront de rencontrer leur objectif primordial, c'est à dire de mettre fin aux crises de manière durable, en instaurant une période qui vise à conduire de l'arrêt du conflit à la normalisation définitive de la situation, et à l'établissement d'une vie constitutionnelle et démocratique.

C'est dans ce sens que l'Organisation Internationale de la Francophonie, qui dispose d'une expérience riche et diversifiée dans ce domaine, eu égard notamment aux processus qui se sont développés dans plusieurs de ses pays membres à la suite des ruptures opérées à la fin des années 1980 avec les régimes autoritaires et mono partisans en place, tant en Afrique que dans

L'Europe centrale et orientale, souvent avec l'étape d'une Conférence nationale ayant ouvert une période de transition, a décidé, afin de capitaliser les enseignements recueillis, de consacrer plusieurs recherches à cette problématique. Déjà, en février 2000, à l'occasion du 10^{ème} anniversaire de la Conférence des Forces Vives du Bénin, elle a organisé, à Cotonou, en partenariat avec le Ministère des Affaires étrangères et de la Coopération, un colloque international sur le thème : « les conférences nationales et autres processus de transition », qui a fait l'objet d'une publication.

A cette phase nouvelle des transitions et des dynamiques de réconciliation post-conflits, où elle est de même sollicitée, aujourd'hui, par les parties en présence, la Francophonie s'efforce de conjuguer la poursuite de cette réflexion, en la systématisant, à l'occasion du déploiement des actions tendant au renforcement des capacités des Institutions, notamment en Côte d'Ivoire, en République centrafricaine, en République Démocratique du Congo et en Haïti.

Sur cette base, les Accords de paix ou de réconciliation, dans l'espace francophone, révèlent un certain nombre de constantes : nécessité de disposer, pour faciliter le processus d'un « référent » interne, personnalité ou groupe de personnalités, comme ce fut le cas pour de nombreuses conférences nationales, où les représentants des Eglises (Monsieur Isidore de SOUZA, au Bénin, par exemple), ont joué un rôle majeur, en tant que garant ou recours possible, et, aujourd'hui, le plus souvent, référents externes, personnalités ou partenaires internationaux, ou encore, systèmes mixtes, inspirant confiance à tous les protagonistes ; consensus sur le diagnostic de la crise et les modes de sortie de crise. La portée de ces Accords diffère aussi selon qu'ils ouvrent une période nouvelle de transition avec des institutions et des textes transitoires ou qu'ils conservent l'ordre constitutionnel (Côte d'Ivoire et Haïti).

Il convient aussi de souligner la tendance, face aux difficultés perçues de mise en application des Accords, d'établir des mécanismes de suivi, au sein desquels siègent soit exclusivement les représentants de la Communauté internationale, les tiers-garants jouant ici un rôle déterminant, soit des représentants des catégories d'acteurs nationaux ayant mené le processus, réservant parfois une place d'observateurs aux représentants des partenaires internationaux.

Les transitions instaurées par lesdits Accords, sont dites formelles, en ce que régies par des textes qui définissent le cadre juridique et institutionnel,

déterminent la durée du processus de retour à la normalité et désignent les animateurs. Elles doivent être consensuelles, pour entraîner la plus large adhésion des acteurs politiques et des populations. Elle doivent être également démocratiques car exigeant de leurs animateurs une rupture avec les modes de gestion passés, le respect des règles et une gestion transparente, dans l'intérêt des populations et, surtout, parce qu'elles marquent le début de l'instauration ou de la restauration de l'Etat de droit, de l'autorité de l'Etat, du respect des droits et libertés et des pratiques démocratiques, appelés à constituer le soubassement du nouvel ordre attendu.

Il convient aussi de prendre en considération les caractéristiques des transitions qui peuvent obéir à d'autres considérations, suscitant de nouvelles crises ou crispations, qui peuvent être appréhendées selon maintes trajectoires, comme il en est de ce que l'on a pu appeler des « transitions de récupération », suivant lesquelles le régime en place a jugé préférable de canaliser le mouvement en faveur du changement, dès l'amorce des premières expressions, ou des « transitions forcées », hypothèse dans laquelle, jusqu'au dernier moment, le régime en place résiste et se trouve finalement forcé d'agir après moult contraintes.

Par ailleurs, entre le début des transitions formelles, marquées par l'entrée en vigueur des textes basés sur une légitimité dominante, et la fin de ces périodes, caractérisée par l'adoption d'une nouvelle Loi fondamentale et la tenue des élections voulues libres, transparentes et fiables, apparaissent souvent des difficultés liées au mode de leur gestion par les protagonistes et leurs accompagnateurs internationaux. Difficultés qui conduisent souvent au non respect de la durée fixée initialement, par la prolongation de la transition, ou, dans des cas extrêmes, à la rupture de la transition.

De manière non exhaustive, il est possible d'avancer que les facteurs susceptibles de pervertir les processus en cours sont les plus souvent liés à :

- des différends entre les responsables, acteurs-animateurs de la transition, en raison des intérêts personnels et des entités en place, de divergences de vues ou d'interprétation des textes mis en place et des rapports de force entre les institutions de la transition. Ces différends éloignent les uns et les autres de la gestion consensuelle et efficace recherchée et fragilisent davantage l'Etat ;

- une tendance à vouloir modifier les textes juridiques régissant la transition pendant le cours de cette dernière ;
- une distorsion entre la légalité, fondée sur les textes régissant les transitions, et la légitimité, que les animateurs des transitions peuvent très rapidement perdre vis-à-vis des populations ;
- des problèmes liés à la composition, au fonctionnement, aux pouvoirs, des «Comités de suivi »;
- la faiblesse du fonctionnement des Institutions de la transition, souvent due à la faible expertise de leurs nouveaux animateurs dont la désignation dépend plus de critères politiques que de compétences avérées, d'une part et au manque de moyens et d'infrastructures, d'autre part ;
- des difficultés à répondre aux conditions nécessaires à l'accès aux financements internationaux pour les pays sortant des conflits, caractérisés par une extrême pauvreté, par la destruction des capacités administratives et des infrastructures, par un lourd endettement et une corruption endémique ;
- des interférences de forces extérieures, facilitées par le manque de confiance entre les protagonistes de la transition et leur grande propension, notamment dans les pays sortant de longs conflits, à recourir à des partenaires pour surmonter leurs divergences.

II. POINTS D'APPUI DES ACTIONS DE LA FRANCOPHONIE

A. Approche francophone du règlement des conflits et de la consolidation de la paix

1. Le cadre de référence

La multiplicité des causes des crises et des conflits, tout comme leurs dynamiques endogènes, ont conduit et conduisent l'Organisation Internationale de la Francophonie à adapter son action et ses stratégies, en diversifiant les modalités et les moyens de ses interventions, tout en approfondissant, par-delà la diversité culturelle qui fait sa richesse, ses valeurs communes, pour inciter à la paix ses pays membres en proie à des conflits.

Cet engagement résolu en faveur de la paix, consacré dans la Charte rénovée adoptée par le VII^{ème} Sommet, à Hanoï, en 1997, et que la

Déclaration de Bamako a formalisé, autorise aujourd'hui une tentative d'élaboration de la synthèse de l'approche francophone du règlement des conflits et la présentation de ce que l'on pourrait appeler le « répertoire d'actions de la Francophonie dans le règlement des conflits et la consolidation de la paix » : c'est-à-dire l'ensemble des pratiques expérimentées en la matière, reposant à la fois sur les textes et sur une méthodologie progressivement mise au point et éprouvée.

Le chapitre 5 de la Déclaration de Bamako s'avère décisif puisqu'il précise le champ d'intervention de la Francophonie en matière de règlement des conflits et de consolidation de la paix, ordonné autour de cinq types d'actions de l'ordre de la prévention, de l'accompagnement ou de la coercition :

- *Mise en place d'un dispositif d'observation et d'évaluation permanentes des pratiques de la démocratie, des droits et des libertés, permettant au Secrétaire général, en liaison avec les Instances, de prendre les mesures appropriées, notamment par le dialogue avec les Etats et Gouvernements et le déploiement d'actions de coopération ciblées (alinéa 1) ;*
- *Mise en place d'un système d'alerte précoce (alinéa 1) ;*
- *Missions de facilitation ou d'observateurs judiciaires, en cas de crise de la démocratie ou de violations graves des droits de l'Homme (alinéa 2) ;*
- *Missions d'information et de contacts ; Missions de soutien et de conseil, en vue du retour à la légalité constitutionnelle, dans le cadre de rupture de la démocratie ou de violations massives des droits de l'Homme (alinéa 3) ;*
- *Et/ou Mesures spécifiques graduées en cas de rupture de la démocratie ou de violations massives des droits de l'Homme : refus de soutenir des candidatures auprès de la Francophonie par les pays concernés ou refus de la tenue de manifestation de la Francophonie dans les pays concernés ; suspension de la participation du pays concerné aux réunions des instances de la Francophonie ; suspension de la coopération multilatérale francophone ; suspension de la qualité de membre (alinéa 3).*

De façon générale, les Instances de la Francophonie, par les décisions du CPF ou les résolutions de la CMF ou du Sommet, recommandent au Secrétaire général les actions à mener dans des situations de conflit ou de crise ayant fait l'objet d'examen de leur part.

Le Secrétaire général dispose également d'un Comité ad hoc consultatif restreint, composé de Représentants personnels et/ou d'ambassadeurs présents à Paris, ayant pour fonction de lui donner un avis consultatif sur les mesures les plus appropriées à mettre en œuvre, soit à titre préventif, soit de nature à contribuer au règlement de crises.

2. Gestion des crises et consolidation de la paix : le répertoire des actions de la Francophonie

Depuis 2003, sur la base des missions et pouvoirs que la Charte rénovée et la Déclaration de Bamako lui ont confiés, ainsi que des recommandations des instances et des avis du Comité ad hoc consultatif, des initiatives ont été prises par le Secrétaire général, en réponse à des crises ou à des ruptures de la démocratie. C'est ainsi que toute une gamme d'actions a été mise en œuvre sur le terrain de façon différenciée, selon les cas.

2.1. Prises de position du Secrétaire général et des Instances

Toutes les prises de pouvoir par la force comme les tentatives en ce sens survenues dans les pays membres de l'espace francophone ont fait l'objet, conformément à la Déclaration de Bamako, qui proclame en son chapitre 3, alinéa 5, que « *pour préserver la démocratie, la Francophonie condamne les coups d'Etat et toute autre prise de pouvoir par la violence, les armes ou quelque autre moyen illégal* », d'une condamnation, soit par des communiqués et des messages du Secrétaire général, soit, de plus, par des résolutions des Instances de la Francophonie. Dans toutes ces occasions, le Secrétaire général et les Instances ont appelé à un retour rapide à la légalité constitutionnelle (RCA, Saô Tome et Príncipe, Guinée Bissau). Cette condamnation se fonde aussi sur l'alinéa 3 du chapitre 5 de la Déclaration, selon lequel :

« *En cas de rupture de la démocratie ou de violations massives des droits de l'Homme⁹, les actions suivantes sont mises en œuvre : Le Secrétaire général saisit immédiatement le Président de la Conférence ministérielle de la Francophonie à des fins de consultation ; La question fait l'objet d'une inscription immédiate*

et automatique à l'ordre du jour du CPF, qui peut être convoqué d'urgence en session extraordinaire, et, le cas échéant :

- *confirme la rupture de la démocratie ou l'existence de violations massives des droits de l'Homme,*
- *les condamne publiquement,*
- *exige le rétablissement de l'ordre constitutionnel ou l'arrêt immédiat de ces violations ».*

2.2. Concertations permanentes du Secrétaire général avec les Etats membres

- Actions de concertation avec les Chefs d'Etat et le Président de la Conférence ministérielle, en cas de crise grave ;
- Réunion également, en tant que de besoin, d'un Comité ad hoc consultatif restreint (Côte d'Ivoire, Haïti).

2.3. Envoi par le Secrétaire général de missions de haut niveau dans les pays en crise de manière à contribuer au rétablissement d'un climat apaisé et à identifier les mesures d'accompagnement requises :

- Missions de médiation (envoi d'un facilitateur, au Togo à partir de septembre de 1998 jusqu'en 2002, aux Comores, à partir de 1999 jusqu'à la signature de l'Accord de Fomboni en février 2001) ;
- Missions d'information et de contacts (exemple : à Saô Tome et Príncipe, en République centrafricaine, en avril 2003 et en Haïti, en avril 2004) ;
- Missions de soutien et de conseil (mission d'appui à la préparation du débat national, août 2003, en République centrafricaine) ;

2.4. Soutien constant au dialogue entre les partenaires des transitions

La Francophonie a aussi développé des moyens susceptibles d'assurer un dialogue durable, en vue de trouver des solutions consensuelles sur des points de divergence latents (rencontres à Paris des parties togolaises sur la mise en application de l'Accord cadre de Lomé ; réunions à Paris de la « Commission des Comores chargée de l'élaboration des avant-projets des lois organiques, concernant le partage des compétences » ; missions de contacts du Représentant spécial du Secrétaire général en Côte d'Ivoire).

9 Interprétation de la Tunisie : par « rupture de la démocratie », entendre « coup d'Etat » par « violations massives des droits de l'Homme », entendre « génocide ».

2.5. Mise à disposition d'une expertise de haut niveau et d'une assistance matérielle adaptée

Les besoins majeurs des pays sortant des conflits tenant souvent à la reconstitution des principaux appareils de l'Etat, administratif et juridique notamment, l'OIF a mobilisé son expertise et celle de ses partenaires francophones, dans des domaines tels que l'élaboration des textes fondamentaux, le renforcement des capacités des institutions, et la préparation des échéances électorales prévues au terme de ces processus de sortie de crise (Comores, Côte d'Ivoire, RDC, Haïti, RCA) (voir supra) : Il s'est aussi agit d'influer sur le comportement des acteurs par l'offre d'une formation en matière de droits de l'Homme aux forces militaires et aux forces de police ; par la mise au point des programmes d'enseignement et des manuels exempts de tout parti pris, ou par une action auprès des médias (Côte d'Ivoire, République Centrafricaine, Haïti). De même, l'OIF s'est attachée à améliorer l'environnement social et économique dans lequel s'inscrit la dynamique de conflit ou de paix (exemples des Comores ou de la RCA pour lesquelles la Francophonie est intervenue auprès des institutions financières internationales). Aux Comores, la Francophonie, de plus, a présidé le Comité d'Harmonisation créé par les Accords de Moroni de décembre 2003 et destiné à adopter des règles consensuelles entre l'Union et les Iles autonomes concernant les quotes-parts budgétaires.

2.6. Instauration de Représentations permanentes ad hoc ou de dispositifs de soutien dans les pays accompagnés

Afin d'ancrer efficacement la présence de l'OIF parmi les membres des comités de suivi des Accords de paix ou de réconciliation avec le soutien de la Communauté internationale, le Secrétaire général peut s'appuyer, outre sur ses Représentants permanents auprès des autres Organisations internationales, sur des Envoyés spéciaux (Comores, Côte d'Ivoire, RCA), aux fins de promouvoir de nouvelles formes de mobilisation et d'intervention susceptibles de permettre d'identifier et de mettre en œuvre les mesures les mieux adaptées à la diversité à la fois des situations et des acteurs. C'est dans ce souci que le Secrétaire général a, de même, décidé de l'installation de bureaux de l'OIF en Abidjan et à Moroni.

2.7. Développement de nouveaux instruments

- ❖ Au sein de la Francophonie :
- constitution d'un Groupe de réflexion stratégique sur les crises et les transitions ;

- mise en place d'un Groupe de travail thématique et envoi de missions spécialisées, pour la Côte d'Ivoire, dans les domaines retenus par l'Accord de Linas Marcoussis et correspondant à l'expertise de la Francophonie ;
- constitution d'un Groupe de travail sur Haïti, qui s'applique à identifier et à rationaliser les actions de coopération avec le concours de tous les opérateurs de l'OIF, destinées à être concrétisées dans le cadre du Conseil de coopération présidé par le Secrétaire général en application du Cadre de Coopération Intérimaire (CCI) pour Haïti adopté, sur propositions du Premier Ministre, par la Communauté internationale fin juillet 2004. A ce titre, la Francophonie, sur la base des recommandations de la mission exploratoire dépêchée en juin 2004, a mis à la disposition du Conseil Electoral Provisoire (CEP), une expertise de haut niveau, dans un premier temps pendant 2 mois, et appelée à être poursuivie durant l'année 2005. De même, l'Union Européenne et l'Agence Canadienne pour le développement international (ACDI), ont-ils confié à l'OIF le soin de mettre en œuvre un programme significatif de renforcement des capacités des institutions judiciaires, sous l'égide du Ministère de la Justice haïtien.
- ❖ Sur le plan international :
- par des actions inscrites dans un cadre concerté, voir intégré avec l'ensemble des autres partenaires internationaux et régionaux impliqués dans ces processus (Union des Comores, République centrafricaine, Haïti) ;
- par la mise au point des instruments tant techniques que financiers adéquats, mais aussi l'identification de plus en plus poussée des modalités spécifiques et diversifiées de sa contribution (mobilisation de l'expertise et des partenaires francophones, dans des domaines tels que l'élaboration des textes fondamentaux, le renforcement des capacités des institutions, et la préparation des échéances électorales prévues au terme de ces processus de sortie de crise).

B. La prévention et l'alerte précoce

La prévention étant considérée aujourd'hui comme un objectif prioritaire, outre les actions de prévention structurelle qu'elle mène depuis 1990 en appui à la généralisation d'Etats de droit démocratiques, l'Organisation internationale de la Francophonie, tout en poursuivant ses efforts à

travers les activités du Secrétaire général et de ses Envoyés spéciaux, dans le sens de la diplomatie préventive et du règlement pacifique des crises, s'attache avec détermination à mettre au point des mécanismes tant internes que de partenariat propres à contribuer à la prévention des crises et des conflits, ou tout au moins, à en éviter le développement.

1. Les problématiques de l'alerte précoce

Dans le cadre du processus de mise en œuvre de la Déclaration de Bamako, et plus particulièrement du dispositif d'observation et d'évaluation permanentes, l'OIF a commencé de développer une réflexion sur les concepts d'alerte précoce et de prévention des conflits, ce qui a incité le Secrétaire général de l'OIF, lors d'une visite officielle à l'ONU, à la fin de l'année 2003, et le Secrétaire général des Nations Unies à confirmer leur intérêt d'organiser conjointement, à Dakar, à l'invitation du Chef de l'Etat du Sénégal, un Atelier ouvert aux différents partenaires internationaux impliqués dans le domaine de l'alerte précoce.

Lors de la réunion préparatoire, organisée dans cette perspective, à Paris, les 5 et 6 avril 2004, le rapporteur général concluait que : « dans le débat suscité autour de l'alerte précoce, est revenue comme un leitmotiv la critique selon laquelle la réaction à l'alerte est toujours tardive, cela quand elle a lieu ! Pourquoi le temps de la connaissance n'est-il pas celui de l'action ? Quels sont les obstacles ou au contraire les facteurs qui favorisent, dans la foulée d'une alerte précoce, une réaction rapide efficace ? La réponse est ardue. L'action au plan politique est toujours délicate à engager au vu des intérêts en jeu, celui des Nations et celui dicté par la Realpolitik internationale. Ce n'est pas l'alerte qui est en cause, c'est le changement de plans, de l'information à l'action, qui est à l'origine des difficultés rencontrées dans la mise en œuvre d'une réponse rapide à des situations de rupture de légalité ou de crise de la démocratie. De fait, si notre incapacité de juger tient, parfois, à une défaillance et à une faiblesse de nos méthodes, notre incapacité d'agir, elle, tient le plus souvent à la complexité du réel. Cette remarque faite, nul ne peut cacher que le temps de l'action qui s'ouvre nécessite, de plus, courage, volonté politique, détermination à agir et que, face aux inerties de toutes sortes et aux silences complices, la réaction rapide tant espérée ne peut venir qu'au terme d'initiatives hardies et suivies. »

S'agissant de l'évaluation des systèmes d'alerte précoce, les conclusions de cette même rencontre ont fait valoir que « quelles que soient les grilles

d'observation adoptées, il apparaît que l'égalité devant une normativité partagée par tous (Chartes, Déclarations, principes, valeurs...) se traduit par une profonde inégalité dans les moyens et les instruments de l'observation ». Qu'il s'agisse :

- de la disproportion très grande dans le personnel chargé de l'observation (nombre d'observateurs, accès aux informations, qualité de la formation, qualité de l'équipement informatique ou autre...) selon les équipes affectées à l'observation par les différents systèmes d'alerte ;
- du rythme et du caractère propre de la collecte des données (régulière, contingente, partielle, permanente) selon les organisations et les systèmes ;
- de l'existence (ou la non-existence) de réseaux d'institutions ou d'organismes fédérés qui agissent comme des relais (cf. pour exemple : les réseaux de la Francophonie) ».

«Aucun des systèmes d'alerte précoce n'est en soi autosuffisant. Pour autant, l'idée n'est pas de s'atteler à la mise en place du meilleur système possible, ni même à une homogénéisation des normes et techniques d'observation et de qualification, mais bien de travailler à une synergie et une complémentarité des systèmes entre eux et à des passerelles de passage et d'accès aux données entre systèmes divers. »

Enfin, trois niveaux déterminants pour une alerte précoce autorisant une action rapide, ont été identifiés, qu'il s'agisse des acteurs (toute prévention réussie se doit d'associer l'Etat et exige une synergie entre tous les acteurs étatiques comme non étatiques) ; qu'il s'agisse de l'opinion publique, qui doit être informée et sensibilisée afin d'enraciner l'idée que la sécurité, la stabilité, le respect de la démocratie sont un bien commun partagé ; que ce soit au niveau de l'environnement de l'Etat, dans la mesure où les conflits sont, d'une manière ou d'une autre, liés à leur environnement général. Ils prennent souvent leurs racines dans une instabilité régionale. Rarement, aussi, le conflit interne demeure sans effets sur les pays avoisinants : il finit même par « déborder » vers eux, ce qui induit un « principe de subsidiarité sécuritaire » tendant à régler les conflits au plan régional d'abord.

2. La mise en place graduelle d'un système d'alerte précoce : les acquis francophones

L'esprit de la Déclaration de Bamako repose à la fois sur l'observation et l'évaluation permanentes

de la situation des droits de l'Homme et de la démocratie et sur l'emploi de la diplomatie préventive comme outil d'intervention et de prévention des crises. Qu'il s'agisse de l'un et de l'autre, il apparaît que la Francophonie entame ce processus avec un capital humain et des savoir-faire non négligeables.

2.1. Les droits de l'Homme et la démocratie : « Bien commun » de la Francophonie

La Francophonie a su se doter, avec l'inscription au chapitre 5 de la Déclaration de Bamako d'un dispositif original associant étroitement ses réseaux, de la capacité de mobiliser une réflexion permanente sur ces droits et ces règles, de même que sur leur définition, et surtout, une réflexion multiculturelle. Coordonner cette réflexion de façon à pouvoir réagir rapidement à toute saisine relative à un droit inusité ou problématique, ou à toute question nouvelle, permettra à la Francophonie d'être l'un des espaces ayant les droits de l'Homme et la démocratie en véritable bien commun, promus et protégés. Notons ici que le système mis en place par la Francophonie est complémentaire de celui des mécanismes institués par d'autres instances interétatiques de protection des droits de l'Homme et de sauvegarde de la démocratie (voir supra). La capacité de réaction du « modèle francophone » peut s'en trouver renforcée.

2.2. Les réseaux : un dispositif à encourager

De façon plus technique, il apparaît souvent nécessaire, après une saisine, ou dans le cadre de l'observation courante de déléguer des experts pour mener une enquête sur place. Les réseaux francophones, concernés par la question des droits de l'Homme et de la démocratie, sont particulièrement désignés pour : se voir déléguer, par réseau, des missions d'expertise ou de collecte d'information dans des secteurs thématiques, ou des aires géographiques ; constituer des viviers d'experts. A cet égard, il est possible de s'inspirer de l'approche de l'OSCE qui s'appuie sur le principe d'une liste de 45 experts désignés pour six ans par les Etats et appelés à mener diverses missions d'enquête.

Il en est de même de nombre d'OING spécialisées (Reporters sans frontières, FIDH, Fédérations syndicales, etc.), que la Francophonie associe, de plus, à ses réunions et à ses conférences sur les droits, les libertés et la démocratie. La Francophonie peut ainsi allier de manière constructive les mécanismes institutionnels et juridiques des systèmes interétatiques d'alerte, avec la possibilité de bénéficier, à l'instar des

grandes OING, du concours des centres, réseaux et instituts de la société civile.

Ainsi, au regard, des divers éléments présentés dans ce rapport, il apparaît que la Francophonie dispose, dès à présent, des éléments constitutifs de nature à assurer rapidement le développement de son propre système d'observation, d'alerte et de réaction rapide en cas de violation des droits de l'Homme et des règles démocratiques. En cela, la Francophonie possède des ressources importantes dans trois domaines essentiels : la définition en commun de la norme ; les réseaux d'instituts et centres de droits de l'Homme, de démocratie et de paix comme instances d'observation, d'évaluation et d'alerte ; la volonté politique.

C'est ainsi que l'on peut interpréter le système francophone d'alerte précoce comme relevant d'une culture politique, d'une culture « gestionnaire » de crise et d'une culture de partenariat.

Enfin, outre cette rencontre de Paris portant sur l'alerte précoce, l'OIF mène une coopération soutenue avec d'autres Organisations internationales et régionales ayant développé un mécanisme d'alerte précoce :

- Coopération entre l'OIF et l'ONU sur la recherche et la compréhension des causes profondes de conflictualités nouvelles ou émergentes, amorcée grâce à la participation de l'OIF à la 5^{ème} réunion de haut niveau entre le système des Nations unies et les Organisations internationales et régionales, les 29 et 30 juillet 2003, sur « les nouveaux défis à la paix et la sécurité internationale, et le terrorisme international » ;
- Appui à la réflexion engagée sur la mise en œuvre du Mécanisme africain d'évaluation par les pairs dans le domaine de la gouvernance politique, qui se met en place au sein du NEPAD (voir infra).

III. PERSPECTIVES ET RECOMMANDATIONS

En quelques années, la Francophonie a démontré sa capacité à se saisir de la question de la prévention, du règlement des crises et des conflits, et de la consolidation de la paix, en mobilisant ses ressources politiques et intellectuelles en faveur de ses Etats membres en tant que de besoin, en déployant une action qui renforce sa coopération avec ses partenaires internationaux et régionaux. Aujourd'hui, il s'agit d'approfondir certains concepts et outils, et d'affiner davantage les stratégies mises en œuvre, afin de renforcer la capacité d'action de notre communauté.

A. **Règlement des conflits, accords de paix et transitions : quelques enseignements**

Un règlement durable du conflit requiert un processus lent de « petits pas », de négociations étape après étape reposant sur l'instauration d'une confiance entre les protagonistes, engageant des discussions autour de la sécurité et du désarmement, de la justice réparatrice, et fréquemment mettant en scène un forum national de discussions permettant de redéfinir les termes d'un nouvel ordre politique, économique et social. Le conflit doit être transformé, ce qui signifie que les négociations entre les principaux acteurs et détenteurs du pouvoir doivent s'accompagner de discussions entre les responsables des différentes organisations sociales et également au sein de la société civile. Le cadre institutionnel de l'ensemble de ces négociations qui s'assimilent à une refondation du pacte politique et social, doit être accepté et développé tout au long du processus de paix dont l'agenda concernant la sécurité, la poursuite des criminels de guerre et la recherche de la réconciliation doit être précisé, en déclinant dans toute la mesure du possible les différents axes suivants :

❖ **Diplomatie et paix multicentrée**

La sortie de crise repose fréquemment sur une négociation réussie, en ce sens que les acteurs se sont mis d'accord à la fois sur les termes qui justifient leur adversité, mais également ont su accepter la mise en place de phases de discussion à venir. A l'opposition des armes succède le recours à l'argumentation, au débat contradictoire autour de sujets prédéfinis. L'enjeu des négociations est de tenter que le statut de l'adversaire change afin que ce dernier soit réhabilité, réciproquement, dans sa capacité d'être de langage et de rationalité. Compte tenu de la complexité des enjeux et des caractéristiques de la « paix-gigogne », ce sont également des acteurs de plusieurs natures qu'il convient de convaincre et d'associer. Pacte de sortie de crise et diplomatie multicentrée sont donc deux impératifs dans cette première phase.

❖ **Sécurisation et sortie de crise**

La paix constitue un processus dont chaque étape repose sur un réajustement des acteurs et une réaffirmation du rôle du tiers-garant. Cela signifie que la paix est un équilibre fragile, à la fois dans sa phase de négociation et, ultérieurement, dans la mise en place des différentes dispositions retenues dans les accords de paix. L'ensemble du processus requiert fréquemment de la *confidentialité*, un *accord sur les acteurs de la*

sortie de crise, une reconnaissance pour mieux le surmonter du *dilemme sécuritaire* et, éventuellement, une capacité à mettre en œuvre une *paix autoritaire*.

❖ **Construction de la paix**

Quand le processus de paix s'enlise, quand les progrès ne sont guère apparents, quand les négociations échouent momentanément ou sont chaotiques, les frustrations apparaissent. L'élan initial qui a autorisé les accords de paix ou la sortie de crise, s'estompe. Les accords de paix présentent fréquemment une perspective de sortie de crise par étapes : formation d'un gouvernement d'union nationale ou gouvernement intérimaire, élections, mise en place de tribunaux, mesures économiques etc. Chacune de ces étapes est risquée, s'effectue souvent sous tensions, et la perspective finale de la paix disparaît fréquemment sous la déception du court terme qui constitue une opportunité pour reprendre la main de la part des opposants aux accords de paix. L'absence de progrès significatifs dans ce cycle de négociations produit une situation où fréquemment, à la fois les parties contractantes aux accords et celles qui les ont refusés, commencent à reconsidérer le recours à la violence comme manière de peser sur ces accords.

❖ **Quelques axiomes à propos des transitions actuelles**

- Nécessité de vigilance et de réaction d'ajustement rapide tant de la part des acteurs nationaux pour créer des mécanismes adaptés (création de Comités des Sages en RCA et en Haïti).
- Nécessité de pouvoir réagir aux interruptions des processus de transition ou de réconciliation (élargissement du concept de rupture de la démocratie).
- Nécessité de continuer à soutenir un pays sorti d'un conflit au-delà de la transition formelle, de la fin de la transition et de la mise en application des accords de paix, car avec la mise en place d'un nouvel ordre commence une transition informelle, celle de l'intensification de l'apprentissage institutionnel et démocratique, de la culture démocratique, institutionnelle et de la paix.
- Approche réaliste et concertée des financements des sorties de crise et de transition : les conclusions du Forum sur l'Accès aux financements internationaux pour les pays en situation de crise, de post-crise et de transition, organisé dans le cadre du Symposium sur l'accès aux financements

internationaux, à Paris en mai 2004, indiquent que les conditionnalités mises en place par les institutions financières méritent d'être plus objectives et concertées avec les pays concernés, de manière à mieux identifier les priorités et à prendre en compte les spécificités de chaque situation. Le problème des critères objectifs des conditionnalités se trouve lié à celui de l'échéancier des décaissements des fonds.

B. Recommandations

❖ *Observer et prévenir les crises*

L'observation et l'évaluation des pratiques de la démocratie, des droits et des libertés, demeurent un exercice certes délicat, mais déterminant pour atteindre les objectifs que la Communauté francophone s'est assignés. Dans cette perspective, tout doit être mis en œuvre pour une participation effective des États et gouvernements à l'observation. De même, l'OIF doit renforcer le partenariat avec les centres de recherche sur la paix en milieu francophone et permettre ainsi de créer un agenda commun de la recherche sur la paix et un partage des savoirs ; la Francophonie se doit aussi de poursuivre l'intégration, dans un réseau consolidé « de la société civile pour la paix », celles des organisations qui travaillent spécifiquement sur la thématique des conflits et de la sortie de crise. La mobilisation des acteurs des processus de sorties de crise et de transitions mérite de faire l'objet d'une attention soutenue.

❖ *Pour une analyse réflexive sur les causes profondes des conflits et, en particulier, sur le symbolique et le culturel*

L'analyse des conflits a mis à jour que ceux-ci relevaient de causes profondes et lointaines, tant historiques, qu'économiques et culturelles. D'ores et déjà, pour la Francophonie qui s'est engagée dans le soutien à la démocratie et plus largement à une « vie politique apaisée », cette pacification repose sur celle des mœurs et donc sur la culture des sociétés concernées. Ouvrant pour le respect et la promotion de la diversité culturelle, elle est à même de promouvoir, en concertation avec les autres espaces linguistiques et culturels, une réflexion stimulante sur le thème « diversité culturelle, traditions et paix ». Cette réflexion pourrait utilement s'articuler, par exemple, autour des questions de l'éducation, de l'insertion de la jeunesse dans des structures « socialisantes » et sur les symboles de paix. Toutes les analyses de règlement des conflits, et plus encore des processus de réconciliation, démontrent, en effet, la nécessité de proposer des symboles de paix. Ces symboles, issus des cultures et des épreuves historiques, contribuent à la fois à la politique de la mémoire

et à la pacification des traumatismes subis. Cette approche holistique est de nature à enrichir et, en conséquence, à conforter, la démarche et les résultats de l'observation et de l'évaluation permanentes des pratiques de la démocratie, des droits et des libertés dans l'espace francophone, érigées en véritable Observatoire pour la prévention et le règlement des crises et des conflits.

❖ *Règlement des conflits, consolidation de la paix, partenariat*

Le mécanisme d'alerte précoce devrait permettre à l'OIF d'optimiser son action d'accompagnement des pays en cas de crise et conflit. L'efficacité de cette action dépendra en grande partie de la capacité à intervenir rapidement. De même, l'importance prise par l'action de la Communauté internationale dans le règlement des conflits et dans la consolidation de la paix en situation de post-conflit, incite la Francophonie à identifier, à partir de l'existant, les modalités les plus appropriées en vue d'une présence permanente et effective sur le terrain. La Francophonie se doit, enfin, de persévérer résolument, sous l'autorité, l'impulsion et la coordination du Secrétaire général de l'OIF, en faveur d'une implication résolue et concertée de l'ensemble de ses Opérateurs, des réseaux et des experts travaillant dans ce domaine, tout en diversifiant, au regard de la pratique, les domaines novateurs de réflexion, comme celui de l'« économie de la consolidation de la paix ».

L'ensemble de ces analyses et préoccupations devrait pouvoir être inscrit à l'ordre du jour des différentes réunions projetées en 2005 dans le cadre de la préparation de la Conférence-bilan qui se tiendra à l'occasion du cinquième anniversaire de l'adoption de la Déclaration de Bamako, dont le contenu et les modalités effectives de mise en œuvre feront l'objet d'une évaluation concertée avec les autres organisations disposant d'instruments similaires de promotion et de sauvegarde des droits humains et de la démocratie.

État	Date de l'action d'accompagnement	Nature de l'action d'accompagnement
COMORES	7 au 14 mars 2002	Envoi d'une mission d'observation de la consultation référendaire des Iles et du premier tour (primaires) des élections présidentielles de l'Union
	11 au 17 avril 2002	Envoi d'une mission de coordination et d'observation pour le deuxième tour des élections présidentielles de l'Union. Suite à des difficultés dans la publication des résultats par la Commission Nationale Electorale Indépendante et d'Homologation, une Commission d'Homologation comprenant trois magistrats comoriens et trois magistrats internationaux désignés par la Communauté internationale est mise en place. L'élection du Président de l'Union devait être suivie, un mois plus tard, par des élections législatives. Celles-ci seront retardées de deux ans à cause des conflits de compétences entre l'Union et les Iles autonomes.
	3 mai 2002	Mise à disposition d'un magistrat (Abraham Zinzindohoué, député et ancien Président de la Cour Suprême du Bénin), pour siéger à la Commission d'homologation des résultats des élections présidentielles.
	17 au 23 juillet 2002	Envoi d'une mission d'assistance en matière constitutionnelle auprès de la Commission chargée de l'élaboration des avant-projets de lois organiques sur le partage des compétences entre l'Union et les Iles (Jean du Bois de Gaudusson, Nicolas Lagasse, Etienne Grisel).
	23 au 31 août 2002	Envoi d'une mission d'assistance aux deux commissions techniques mises en place par le Comité de suivi pour élaborer les avant-projets de lois organiques prévues par la Constitution et procéder aux opérations nécessaires au partage du patrimoine entre l'Union et les Iles (Jean du Bois de Gaudusson, Nicolas Lagasse, Etienne Grisel).
	Octobre 2002	Envoi d'une mission ayant pour objet d'évaluer l'état d'avancement des travaux et de mesurer les convergences et les divergences entre les parties comoriennes et de définir une démarche permettant d'accélérer le processus de rédaction des avant-projets de lois organiques.
	30 octobre au 7 novembre 2002	Décision du Secrétaire général de l'OIF de réunir la Commission chargée des avant-projets de lois à Paris afin d'aider à débloquer la situation politique qui empire aux Comores. Douze experts nationaux représentant les Iles autonomes et l'Union travaillent à Paris, avec l'appui des experts de l'OIF (Jean du Bois de Gaudusson, Nicolas Lagasse, Etienne Grisel), de la France et de Madagascar (Herilanto Raveloharison). Les experts déterminent les domaines de partage des compétences et définissent les modalités de partage et d'application. Un consensus général se dégage, les points de divergence devant être soumis à un accord politique entre le Président de l'Union et ceux des Iles.

	29 mars au 3 avril 2003	Envoi d'une mission d'information à la suite de la non tenue à Maurice de la réunion entre le Président de l'Union et ceux des Iles. Cette mission a eu pour mandat de faire confirmer par les autorités de l'Union et celles des Iles le principe d'un engagement sur l'établissement d'un accord politique global préalable à la tenue d'élections ; ainsi que la finalisation des textes relatifs à l'organisation de la justice et de la Cour constitutionnelle.
	21 au 23 mai 2003	Deuxième réunion de la Commission technique chargée de l'élaboration des avant-projets de lois organiques (Paris) à l'initiative de l'OIF. Toutes les parties comoriennes, avec l'appui des experts et responsables de l'OIF, de la Banque mondiale, du FMI et de la France participent à la réunion.
	28 juillet 2003	Réunion à Moroni des ministres de la sous région et de la Troïka présidée par l'Afrique du sud. Sur la base d'un projet de sortie de crise proposé à l'Afrique du sud par l'OIF et la France, les ministres soumettent aux parties comoriennes deux propositions de sortie de crise.
	19 décembre 2003	<p>Résolution adoptée par la Conférence Ministérielle de la Francophonie en sa 19ème session tenue à Paris qui :</p> <ol style="list-style-type: none"> 1.- « Réaffirme son soutien à la médiation de l'Union africaine conduite par l'Afrique du Sud. 2.- Salue la volonté affichée par l'Union et les Iles de parvenir à un accord sous le parrainage du Président Mbeki, afin de poursuivre le processus de Fomboni et organiser, à brève échéance, les élections législatives ; 3.- Appelle les parties comoriennes à régler par le dialogue les conflits qui les divisent afin de permettre aux Comores de s'engager, de manière démocratique, dans la voie du développement et de la lutte contre la pauvreté ; 4.- Marque sa disponibilité à apporter, à la demande des parties comoriennes et de la médiation sud-africaine, son soutien technique et politique pour favoriser le succès des efforts entrepris ».
	20 décembre 2003	Signature de l'Accord de Moroni, sous l'égide de la Troïka de l'Union africaine, en présence du Secrétaire général de l'OIF, du Président Thabo Mbeki et des Premiers ministres de Madagascar et de Maurice, des Représentants de l'ONU et de l'Union européenne.
	21 janvier au 18 mars 2004	Attribution à l'OIF par le Comité de suivi de l'Accord du 20 décembre 2003 de la présidence du Comité d'homologation créé par l'Accord. Le Secrétaire général de l'OIF désigne Mamadou Lamine Loum, ancien Premier ministre du Sénégal, pour présider le Comité d'harmonisation. Celui-ci est chargé de trouver une solution aux questions afférentes au budget, aux quotes-parts et aux recettes à partager, à leur répartition et à leur harmonisation. Il doit aussi veiller à l'harmonisation des normes et des structures douanières, ainsi que des données macroéconomiques. Ce travail doit être achevé au plus tard deux mois après la signature de l'Accord du 20 décembre 2003.

	20 février 2004	Désignation par le Secrétaire général de l'OIF de Monsieur Abraham D. Zinzinhoué en tant que représentant de l'OIF au sein de la Commission d'homologation chargée de l'examen des candidatures et de la publication des résultats des élections parlementaires de l'Union et des Iles. Il est élu Président de cette instance par ses pairs.
	8 mars 2004	Contribution de l'OIF au fonds fiduciaire (un fonds d'affectation spéciale en appui aux dispositions transitoires aux Comores prévues par l'Accord du 20 décembre 2003) géré par le PNUD. L'OIF est membre du Comité de gestion de ce fonds regroupant la Banque mondiale, l'Union européenne, l'Union Africaine, le Ligue des Etats arabes, l'Afrique du Sud, la France et l'Ile Maurice.
	16 au 29 avril 2004	Envoi d'une mission d'observation des élections législatives de l'Union (1er et 2ème tour).
	10 mai 2004	Envoi d'une mission d'expertise et production par l'OIF d'une étude juridique endossée par la communauté internationale sur les modalités de désignation par les Assemblées des Iles des 15 députés devant siéger à l'Assemblée de l'Union. La constitution étant muette sur ce point, les Iles donnent des interprétations divergentes.
	27 au 31 mai 2004	Envoi d'une mission conjointe de l'OIF et de l'Union Africaine pour aider les assemblées des Iles dans la désignation, en leur sein, des députés devant siéger à l'Assemblée de l'Union. Cette mission a, par ailleurs, représenté l'OIF à la cérémonie solennelle d'ouverture des travaux de l'Assemblée fédérale de l'Union, et a apporté un soutien technique dans le cadre des discussions sur l'adoption du Règlement d'ordre intérieur, de la loi organique portant modalités d'élection du Président de l'Assemblée, et de la loi organique relative à la Cour constitutionnelle.
	16 août au 10 septembre 2004	Mise à la disposition du Gouvernement de l'Union et de l'Assemblée de l'Union de l'expertise requise pour la finalisation, sur la base des travaux de Paris, des projets de lois organiques portant sur les compétences exclusives et les compétences partagées ; l'organisation judiciaire ; l'organisation et le fonctionnement de la Cour suprême et de la procédure suivie devant elle ; le statut de la magistrature. Prise en charge, à cet effet, de deux experts du gouvernement de l'Union pour un travail préalable effectué à Paris.
	8-11 septembre 2004	Mise à disposition d'une expertise juridique auprès de l'Assemblée et du gouvernement de l'Union au sujet des débats sur le projet de loi organique relatif à l'article 9 de la constitution (Nicolas Lagasse).
	13 -22 novembre 2004	Mise à disposition de l'Assemblée de l'Union d'une expertise juridique pour la finalisation du projet de loi organique relatif à l'article 9 de la constitution, ainsi qu'à la Cour Constitutionnelle pour le début de ses travaux (Jean du Bois de Gaudusson).

	22 – 23 novembre 2004	Invitation du Président de la Cour Constitutionnelle et de deux membres de la Cour à la 5ème réunion des réseaux institutionnels francophones tenue à Ouagadougou, suivie de leur séjour à Paris pour la préparation des travaux de la Cour.
	15-20 décembre 2004	Envoi d'une mission d'expertise et d'appui à la Cour Constitutionnelle pour aider à la mise en place, au fonctionnement à la maîtrise de la rédaction des textes ainsi qu'à la constitution du fonds documentaire de la Cour (Madame Marcelline Gbeha-Afouda, Secrétaire générale de la Cour Constitutionnelle du Bénin).
	16 – 24 décembre 2004	Envoi d'une mission d'expertise pour assister la Cour Constitutionnelle dans la tenue de sa première audience et dans l'examen de la loi relative à l'article 9 de la constitution (compétences de l'Union et des Iles) (Jean du Bois de Gaudusson, Nicolas Lagasse).
COTE D'IVOIRE	7 décembre 2002	Première réunion du Comité ad hoc consultatif restreint, réuni à Paris, et convoqué par le Secrétaire général de l'OIF en application de la Déclaration de Bamako.
	22 et 23 décembre 2002	Financement de la Conférence des Intellectuels sur la Côte d'Ivoire, tenue à Cotonou.
	15 au 23 janvier 2003	Participation, en tant qu'observateur, à la Table ronde des forces politiques ivoiriennes, réunie à Linas-Marcousis.
	24 janvier 2003	Constitution d'un « Groupe de travail sur la Côte d'Ivoire ». Ce Groupe a examiné les domaines qui, compte tenu de l'expérience et des ressources de la Francophonie, pouvaient bénéficier d'un soutien efficace de l'OIF (les médias, l'élaboration des textes fondamentaux et la mise en place des institutions, la tenue des élections, les aspects sociaux de la reconstruction et la sécurité interne et régionale, la diffusion de la culture de la paix et des droits de l'homme). Constitution d'un Comité de prospective pour mener une réflexion théorique et pratique afférente à l'ensemble des processus de médiation et de réconciliation.
	25 - 26 janvier 2003	Participation du Secrétaire général de l'OIF à la Conférence des chefs d'Etat réunie à Paris au lendemain de la signature de l'Accord de Linas-Marcousis. L'accord désigne l'OIF comme membre du Comité de suivi qui comprend l'Union européenne, l'Union Africaine, la CEDEAO, les Nations Unies, le FMI, la Banque mondiale, la France et un représentant des pays du G8.
	Avril 2003	Ouverture d'un Bureau de l'OIF en Abidjan, dirigé par l'Envoyé spécial du Secrétaire général, Lansana Kouyaté, Représentant de la Francophonie au Comité international de suivi des accords de Linas-Marcousis.
	12 – 13 juin 2003	Deuxième réunion du Groupe de travail sur la Côte d'Ivoire.

	15 au 21 juin 2003	Envoi d'une mission d'information et de contact, en liaison avec des acteurs du secteur de la communication (médias audiovisuels et presse publique et privée, organe de régulation, responsables politiques et administratifs, partis politiques) pour établir un état circonstancié des lieux.
	16 août au 3 septembre 2003	Envoi d'une mission d'assistance juridique pour apporter l'expertise de l'OIF dans l'élaboration des textes relatifs au nouveau paysage médiatique ivoirien.
	29 au 31 août 2003	Appui financier à la deuxième réunion des Intellectuels, tenue à Abidjan, sur le thème « Accord de Linas-Marcousis : paix et stabilité en Côte d'Ivoire ».
	29 septembre au 4 octobre 2003	Envoi d'une mission exploratoire électorale.
	1 au 4 octobre 2003	Visite du Secrétaire général de l'OIF en Côte d'Ivoire.
	3 décembre 2003	Deuxième réunion du Comité ad hoc consultatif restreint chargé de formuler à l'attention du Secrétaire général un avis sur les initiatives qui peuvent être proposées aux instances de l'Organisation.
	18 décembre 2003	Réunion de la Conférence Ministérielle de la Francophonie qui adopte une résolution faisant état des principales recommandations du Comité ad hoc restreint.
	28 janvier au 3 février 2004	Envoi d'une mission exploratoire pour évaluer le contexte et la préparation des élections de 2005.
	2 avril 2004	Adoption à l'unanimité par le Conseil Permanent de la Francophonie à sa 50ème session d'une résolution sur la Côte d'Ivoire qui notamment souscrit pleinement à la création d'une commission internationale d'enquête indépendante « sur les événements du 25 mars 2004 ».
	13 au 27 octobre 2004	Envoi d'une mission d'évaluation électorale, conjointement avec les Nations Unies.
	19 janvier 2005	Troisième réunion du Comité ad hoc restreint présidé par le Secrétaire général de l'OIF. Action permanente de l'Envoyé spécial du Secrétaire général, Lansana Kouyaté, Représentant de la Francophonie au Comité international de suivi des accords de Linas-Marcousis. Participation notamment aux sommets d'Accra, d'Abuja et de Libreville.
REPUBLIQUE CENTRAFRICAINE	21 au 23 avril 2003	A la suite du changement de régime consécutif au coup d'État du 15 mars 2003, envoi d'une mission d'information et de contacts conduite par M. Jacques LEGENDRE, Secrétaire général parlementaire de l'Assemblée parlementaire de la Francophonie (APF), et Mme Madina LY-TALL, Représentant personnel du Président de la République du Mali au CPF, en application du chapitre 5 alinéa 3 de la Déclaration de Bamako, afin de procéder à une évaluation générale de la situation.

	16 au 24 août 2003	Envoi d'une mission conjointe OIF/ France sur le processus électoral prévu par le Dialogue national.
	10 septembre au 27 octobre 2003	Envoi de trois missions, composées de M. Pascal GAYAMA, ancien Secrétaire général adjoint de l'OUA et de Me Djovi GALLY, président de l'Observatoire panafricain de la démocratie (OPAD) pour accompagner le Conseil National de la Transition (CNT) dans sa mission d'organisation du Dialogue national ; participation au Dialogue national afin d'apporter l'appui et les conseils de l'OIF ; suivi des conclusions de cet important forum.
	16 septembre 2003	Renforcement des capacités du CNT par un équipement en matériel informatique et en bureautique devant permettre à cette institution de réaliser ses missions.
	Décembre 2003	Contribution de l'OIF à l'élaboration des textes fondamentaux et à la préparation des consultations électorales. L'OIF est devenue, à la fois, membre du Comité de suivi du Dialogue national et du Comité des partenaires extérieures de suivi du processus électoral (COPEspe).
	Janvier – novembre 2004	Présence régulière de l'OIF, par l'envoi de plusieurs missions pour une participation aux réunions du COPEspe ; un soutien, en collaboration avec d'autres partenaires internationaux, du processus de transition et un accompagnement aux préparatifs des futures échéances électorales. Renforcement des capacités de la CEMI par la mise à disposition de matériel informatique.
	27 novembre au 10 décembre 2004	Envoi d'une mission d'information à l'occasion du referendum du 5 décembre 2004. Travail de veille permanente de la Délégation aux Droits de l'Homme et à la Démocratie portant sur l'évolution de la situation politique.
REPUBLIQUE DEMOCRATIQUE DU CONGO	Mars 2003	Financement de la publication et de la diffusion de l'Accord global et inclusif de Pretoria et de la Constitution de la transition. Financement de la traduction, de la publication et de la diffusion de ces instruments juridiques dans les quatre langues nationales de la RDC.
	Novembre 2003	Envoi, en liaison avec les Nations Unies, d'une mission exploratoire destinée à évaluer l'état des préparatifs afférents aux consultations prévues par l'accord de Pretoria pour se tenir en juin 2005.
	26 au 28 avril 2004	Organisation, à Kinshasa, d'un « séminaire international sur la gestion des institutions de la transition en RDC – Le rôle des institutions d'appui à la démocratie. Approche comparée des expériences francophones ». S'appuyant sur l'expérience des réseaux institutionnels francophones, le séminaire s'est structuré autour de cinq ateliers thématiques, correspondant aux cinq nouvelles institutions : la Commission électorale indépendante ; l'Observatoire des droits de l'Homme ; la Haute Autorité des Médias ; la Commission de l'éthique et de la lutte contre la corruption ; la Commission Vérité et Réconciliation.
	Octobre 2004	Appui par la mise à disposition d'un expert et par la dotation en matériel informatique et bureautique au Comité national préparatoire de la Conférence internationale sur la paix dans la région des Grands Lacs.

	25 au 29 octobre 2004	Soutien financier à l'Observatoire national des droits de l'homme, en liaison avec la Monuc, pour l'organisation d'un forum national sur l'état des droits de l'Homme en RDC.
	19 au 20 novembre 2004	Participation à Der es salam, en qualité d'observateur, à la Conférence internationale sur la région des Grands Lacs. Le Secrétaire général y était représenté par l'Envoyé spécial du Secrétaire général, Lansana Kouyaté, Représentant de la Francophonie au Comité international de suivi des accords de Linas-Marcousis.
	27 au 31 décembre 2004	Soutien financier à la Fédération des Congolais de l'étranger pour l'organisation d'un colloque international sur le bilan de la transition en RDC.
HAÏTI	11 février 2004	Communiqué de presse du Secrétaire général de l'OIF qui lance un appel au calme face aux violences en République de Haïti.
	2 mars 2004	Réunion , à Paris, en application des dispositions de la Déclaration de Bamako, d'un Comité ad hoc consultatif restreint, auquel a été associé un représentant de la Commission de l'Union africaine, pour examiner l'évolution de la crise haïtienne après le départ du Président Aristide.
	3 mars 2004	Communiqué de presse du Secrétaire général de l'OIF confirmant la disponibilité de l'Organisation à contribuer de manière significative en vue de la restauration de l'État de droit et du retour à une vie politique apaisée en Haïti.
	14 au 17 avril 2004	Envoi d'une mission de haut niveau de la Francophonie, conduite par le Président A. Mascarenhas Monteiro avec une large participation de l'Assemblée Parlementaire de la Francophonie (APF), chargée de prendre contact avec les nouvelles autorités désignées conformément à l'article 149 de la constitution haïtienne, et de procéder à une évaluation de la situation, et d'identifier les possibles interventions de la Francophonie, en complémentarité avec celles des autres institutions internationales et régionales.
	21 au 23 avril 2004	Participation à la première réunion des bailleurs de fonds et des partenaires de Haïti pour jeter les bases du « Cadre de Coopération Intérimaire » (Représentation permanente de l'OIF à New York).
	5 au 24 mai 2004	Participation de la Francophonie (DDHD) aux fins d'identifier les besoins en matière de consolidation des institutions de l'État de droit et de la bonne gouvernance politique pour la préparation du « Cadre de coopération intérimaire » (CCI) avec les bailleurs de fonds, les partenaires de Haïti et le Gouvernement de transition.
	13 au 16 juin 2004	Participation de la DDHD à une mission afin de contribuer à la finalisation du «Cadre de coopération intérimaire».
	18 juin 2004	Participation à la deuxième réunion du Comité de coordination sur Haïti (Représentation permanente à New York).

	28 juin au 3 juillet 2004	Envoi d'une mission de la Francophonie (DDHD, APF, AIMF) chargée d'identifier les besoins en matière d'assistance électorale, en vue de la tenue d'élections libres et transparentes. Sur la base des recommandations de cette mission exploratoire, le Secrétaire général de l'Organisation a mis à la disposition du Conseil électoral Provisoire (CEP) une expertise de haut niveau, en tant que conseil pour la réforme des textes, de même que pour les différentes étapes préparatoires des scrutins à venir.
	19 et 20 juillet 2004	Participation à la Conférence des donateurs pour Haïti, tenue à Washington, qui a permis de recueillir des engagements de financement (1.085.300.000 \$) supérieurs aux besoins exprimés (923.900.000 \$).
	18 août au 11 septembre 2004	Mise à disposition d'expertise auprès du Conseil Électoral Provisoire (Colonel Siaka Sangaré).
	24 août au 2 septembre 2004	Mission d'expertise auprès du Conseil Électoral Provisoire (Madame Conceptia Ouinsou).
	22 – 23 septembre 2004	Participation à la réunion de coordination des partenaires d'Haïti à Port-au-Prince (Représentation permanente à New York).
	15 décembre 2004	Participation à la réunion du Groupe de contact sur Haïti, Washington (Représentation permanente à New York).
	17 au 20 janvier 2005	Envoi d'une mission (Cabinet du Secrétariat général et DDHD) pour la préparation de la visite officielle du Secrétaire général à l'occasion de la journée internationale de la Francophonie, le 20 mars 2005.

Conclusion

En conclusion, on notera que le présent rapport résulte du travail réalisé au sein de la DDHD par les responsables de la cellule « Observatoire » avec le concours de l'ensemble des membres de la Délégation. Cette réflexion s'est nourrie, de plus, d'études effectuées spécialement par des experts internationaux mandatés par la Délégation.

Pour l'avenir, ce travail d'élaboration d'un rapport plus large et plus prospectif doit résulter d'une analyse menée en partenariat avec d'autres Institutions, soit dans le cadre de l'OIF, et il s'agit de l'Assemblée parlementaire de la Francophonie et de l'AIMF en particulier, mais tout autant des Représentations permanentes auprès des autres Organisations internationales et régionales, à New York (ONU), à Genève (ONUG, Commission des droits de l'Homme, OIM notamment), à Bruxelles (UE-ACP) et à Addis-Abeba (UA et CEA). Soit également avec l'ensemble des réseaux institutionnels comme avec les principales OING reconnues par la Francophonie, souscrivant aux mêmes objectifs et oeuvrant dans ces domaines.

Le développement de telles synergies serait certainement bénéfique pour élargir le champ de l'analyse mais aussi pour assurer, grâce à cette diversification des sources d'information, par un meilleur croisement des indicateurs et des paramètres, toute la fiabilité requise.

C'est pourquoi ce premier témoignage encore modeste dans son approche, doit s'entendre néanmoins comme vecteur d'une ambition réelle, celle de concourir le plus efficacement possible à la prévention des crises latentes, voire à l'alerte précoce, dans la volonté d'un accompagnement approprié de chaque situation qui préside à cette dimension essentielle de l'action multilatérale francophone en faveur de la démocratie.

Tous mes remerciements vont à l'ensemble des personnes, des institutions et de nos différents partenaires, qui ont apporté leur concours à la réalisation de ce Rapport sur l'état des pratiques de la démocratie, des droits et des libertés dans l'espace francophone, parmi lesquels les experts internationaux qui ont bien voulu contribuer à l'examen de la mise en œuvre de la Déclaration de Bamako. Il s'agit, en particulier, de Messieurs Albert BOURGI, Jean du BOIS de GAUDUSSON, Emmanuel DECAUX, Robert DOSSOU, Jacques FREMONT, Joseph MAILA, Guillaume PAMBOU TCHIVOUNDA et Karel VASAK, dont l'engagement constant a accompagné la réalisation de ce travail.

Christine DESOUCHES

Délégué aux droits de l'Homme et à la démocratie
Organisation internationale de la Francophonie (OIF)

Sigles et abréviations

AAEA	: Association des autorités électorales africaines
AA-HJF	: Association africaine des Hautes Juridictions francophones
ACCPUF	: Association des Cours constitutionnelles ayant en partage l'usage du français
ACDI	: Agence canadienne pour le développement international
ACP	: Groupe des Etats d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique signataires des accords de Cotonou
AFCNDH	: Association francophone des Commissions nationales de promotion et de protection des droits de l'Homme
AHJUCAF	: Association des Hautes Juridictions de cassation des pays ayant en partage l'usage du français
AIF	: Agence intergouvernementale de la Francophonie
AIFDHDP	: Assemblée internationale des Instituts et réseaux francophones des droits de l'Homme, de la démocratie et de la paix
AIHJA	: Association internationale des Hautes Juridictions administratives
AIMF	: Association internationale des Maires francophones
AISCCUF	: Association des Institutions supérieures de contrôle ayant en commun l'usage du français
AOA-HJF	: Association ouest-africaine des Hautes Juridictions francophones
AOMF	: Association des ombudsmans et médiateurs de la Francophonie
APF	: Assemblée parlementaire de la Francophonie
AUF	: Agence universitaire de la Francophonie
BAD	: Banque africaine de développement

BIT	: Bureau international du travail
CARICOM	: Communauté des Caraïbes
CCI	: Cadre de coopération intérimaire (Haïti)
CEA	: Commission économique des Nations unies pour l'Afrique
CEDEAO	: Communauté économique des Etats de l'Afrique de l'Ouest
CEMAC	: Communauté économique et monétaire de l'Afrique centrale
CENA	: Commission électorale nationale indépendante du Bénin
CEN-SAD	: Communauté des Etats sahélo-sahariens
CEP	: Conseil électoral provisoire de Haïti
CIB	: Conférence internationale des Barreaux de tradition juridique commune
CIFAF	: Centre international en Afrique de formation des avocats francophones
CMF	: Conférence ministérielle de la Francophonie
CPF	: Conseil permanent de la Francophonie
CREDHO	: Centre de recherche sur les droits de l'Homme et le droit humanitaire
CSFEF	: Comité syndical francophone pour l'éducation et la formation
CSGDHEF	: Conférence des structures gouvernementales chargées des droits de l'Homme dans l'espace francophone
DCJJ	: Direction de la coopération juridique et judiciaire
DCM	: Direction du cinéma et des médias
DDHD	: Délégation aux droits de l'Homme et à la démocratie (OIF)
DGCID	: Direction générale de la coopération internationale et du développement

- ECOSOC** : Conseil économique et social des Nations unies
- ERSUMA** : Ecole régionale supérieure de la magistrature
- FFIDDHOP** : Fonds francophone d'initiatives pour la démocratie, les droits de l'Homme et la paix
- FIDH** : Fédération internationale des droits de l'Homme
- HCDH** : Haut Commissariat aux droits de l'Homme
- IDDA** : Initiative international pour la démocratie et les droits de l'Homme en Afrique
- IDEF** : Institut de droit d'expression et d'inspiration françaises
- IISA** : Institut international des sciences administratives
- MAEP** : Mécanisme africain d'évaluation par les pairs
- MINUSTAH** : Mission des Nations unies pour la stabilisation en Haïti
- NEPAD** : Nouveau Partenariat pour le développement de l'Afrique
- OCDE** : Organisation de coopération et de développement économiques
- OEA** : Organisation des Etats américains
- OFPA** : Observatoire des fonctions publiques africaines
- OHADA** : Organisation pour l'harmonisation du droit des affaires en Afrique
- OIF** : Organisation internationale de la Francophonie
- OING** : Organisation internationale non gouvernementale
- OIT** : Organisation internationale du travail
- ONEL** : Observatoire des élections du Sénégal
- ONG** : Organisation non gouvernementale
- ONU** : Organisation des Nations unies

OPAD	: Observatoire panafricain de la démocratie
OSCE	: Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe
PECO	: Pays de l'Europe centrale et orientale
PMA	: Pays les moins avancés
PNUD	: Programme des Nations unies pour le développement
RADDHO	: Rencontre africaine des droits de l'Homme
RCA	: République Centrafricaine
RDC	: République Démocratique du Congo
RECEF	: Réseau des compétences électorales francophones
RSF	: Reporters sans frontières
RIARC	: Réseau des instances africaines de régulation et de contrôle
SADC	: Communauté de développement de l'Afrique australe
UA	: Union africaine
UCESIF	: Union des Conseil économiques et sociaux et institutions similaires des Etats et gouvernements membres de la Francophonie
UE	: Union européenne
UEMOA	: Union économique et monétaire ouest-africaine
UFIRC	: Union francophone des instances de régulation de la communication
UNESCO	: Organisation des Nations unies pour l'éducation, la science et la culture