

Modalités pratiques de mise en œuvre des procédures du chapitre V de la Déclaration de Bamako

24 septembre 2001

Note fixant les modalités pratiques de mise en œuvre des procédures du chapitre V de la Déclaration de Bamako

Document adopté par le Conseil Permanent de la Francophonie en sa 42ème session, le 24 septembre 2001.

Par sa décision CPF-39/2001/D488, le Conseil Permanent de la Francophonie, réuni à Ndjaména le 6 février 2001, a confirmé « toute l'importance de se déterminer avec souplesse et pragmatisme, dans un esprit de solidarité et de consensus, pour arrêter, en vue du Sommet de Beyrouth, les modalités pratiques de mise en œuvre du chapitre V de la Déclaration de Bamako ». Il a donné « mandat au Secrétaire général d'élaborer un projet de texte qui fera l'objet d'une réunion spécifique des Représentants personnels, appelée à déposer ses conclusions avant la fin du premier semestre ». Il a précisé que « ce texte devrait répondre aux orientations et aux préoccupations exprimées, concernant les différents niveaux d'intervention prévus par le chapitre V de la Déclaration, ainsi que les procédures de traitement et de consultation pertinentes ».

Pour donner suite à ce mandat, et en se fondant notamment sur les réponses reçues à la lettre qu'il avait adressée, en date respectivement des 18 et 19 janvier, aux Ministres participant à la CMF et aux Représentants personnels, au sujet du suivi de Bamako, et sur les positions exprimées par les États et gouvernements lors des instances de Ndjaména, le Secrétaire général a présenté un projet de texte qui a été examiné par le Conseil Permanent de la Francophonie à sa 40ème session, le 26 avril 2001.

Après avoir procédé à un examen attentif et approfondi de la note de proposition qui lui était ainsi communiquée, le CPF a approuvé ce texte, compte tenu des précisions apportées par le Secrétaire général dans sa synthèse des débats, et en y incluant, au terme des interventions, des amendements qui ont été intégrés dans la présente note.

A.- Les procédures retenues au chapitre V de la Déclaration de Bamako pour le suivi des pratiques de la démocratie, des droits et des libertés dans l'espace francophone doivent être appréhendées comme un dispositif global, qui constitue, par ailleurs, l'un des volets de la Déclaration, ce qui induit une interprétation nécessairement fondée à la fois sur l'esprit et les dispositions de la Déclaration dans son ensemble.

À ce titre, peuvent être, en particulier, retenus comme principes généraux devant guider l'application du chapitre V, les éléments suivants, caractérisant l'approche francophone :

Francophonie et démocratie étant indissociables, la Francophonie fait de l'engagement démocratique une priorité qui doit se traduire par des propositions et réalisations concrètes ;

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 ;

Pour la Francophonie, la démocratie et le développement sont indissociables : ce sont là les facteurs d'une paix durable ;

Pour la Francophonie, la démocratie se juge avant tout à l'aune du respect scrupuleux et de la pleine jouissance de tous les droits, civils et politiques, économiques, sociaux et culturels, assortis de mécanismes de garantie.

En outre, conformément à la volonté exprimée au Sommet de Moncton par les chefs d'État et de gouvernement, le Symposium de Bamako et son suivi doivent permettre :

d'approfondir la concertation et la coopération en faveur de l'État de droit et de la culture démocratique,

d'engager ainsi une étape nouvelle dans le dialogue des États et gouvernements des pays ayant le français en partage, pour mieux faire ressortir les axes principaux tant de leur expérience récente que de leur spécificité,

de fonder l'action de la Francophonie pour la consolidation de la démocratie sur une coopération internationale qui s'inspire des pratiques et des expériences positives de chaque État et Gouvernement membre.

B.- Les modalités adoptées visent aussi à répondre aux objectifs suivants :

- Être conformes aux engagements pris par les États et gouvernements au titre de la Déclaration de Bamako, que le projet de Programme d'action reprend et traduit en perspectives d'actions concrètes de coopération :

pour la consolidation de l'État de droit

pour la tenue d'élections libres, fiables et transparentes

pour une vie politique apaisée

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

- Respecter scrupuleusement les compétences des instances de la Francophonie - et du CPF en particulier - telle qu'elles sont définies par la Charte de la Francophonie et, pour le domaine considéré, par le texte du chapitre V de la Déclaration de Bamako,
- Susciter une dynamique globale de mise en œuvre de l'ensemble des dispositions du chapitre V de la Déclaration, qui consistent en l'établissement, d'une part, d'un système d'évaluation continue et permanente des pratiques, à des fins de prévention et d'assistance (chapitre V, article 1) et, d'autre part, d'un mécanisme de réaction face à des situations de crise (chapitre V, articles 2 et 3),
- Constituer un ensemble opérationnel cohérent et pragmatique, par lequel les États et gouvernements, ayant adopté, avec la Déclaration de Bamako, un texte normatif sur la démocratie, poursuivent l'approfondissement de leur concertation et de leur coopération autour de l'État de droit et de la culture démocratique.

C.- Le mécanisme retenu s'articule comme suit :

1. La collecte d'informations et la concertation, en associant l'ensemble des acteurs du processus de Bamako, en vue de l'observation et de l'évaluation permanente des pratiques de la démocratie, des droits et des libertés dans l'espace francophone,
2. L'élaboration de rapports périodiques et de rapports ad hoc à l'intention du Secrétaire général,
3. La mise en place d'un Comité consultatif restreint,
4. L'inscription à l'ordre du jour des sessions ordinaires du CPF d'un point intitulé « Pratiques de la démocratie, des droits et des libertés dans l'espace francophone ».

1.- INSTRUMENTS DE L'OBSERVATION ET DE L'ÉVALUATION

1.1. La Déclaration de Bamako, en son chapitre V, article 1, prévoit que : « Le Secrétaire général se tient informé en permanence de la situation de la démocratie, des droits et des libertés dans l'espace francophone ». Elle précise qu'il s'appuie, à cette fin, « notamment sur la Délégation à la Démocratie et aux droits de l'Homme, chargée de l'observation du respect de la démocratie et des droits de l'Homme dans les pays membres de la Francophonie ».

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 à la Démocratie et aux droits de l'Homme.

Pour la réalisation de l'observation et de l'évaluation permanentes, 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.

Elle dispose des informations transmises par les États et gouvernements au titre de la mise en œuvre des engagements pris à Bamako. À cet égard, l'intérêt de l'élaboration de rapports périodiques nationaux, sur la base d'un questionnaire, est reconnu.

La Délégation dispose également des informations recueillies dans le cadre du partenariat avec :

- les réseaux institutionnels francophones œuvrant dans les domaines de la démocratie, de l'État 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.

Pour ces tâches d'intégration des informations et de liaison avec les différents partenaires, la Délégation s'appuie sur le Système d'Informations, Juridiques, Institutionnelles et Politiques (SIJIP), mis régulièrement à jour sur le site Internet de l'Agence.

1.2. 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 États 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 II de la Déclaration, assortis de paramètres de mise en œuvre sur lesquels se fondent les engagements pris par les États au chapitre V (voir liste de ces principes et de ces paramètres en annexe I).

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.

2.- RAPPORTS PÉRIODIQUES ET RAPPORTS AD HOC À L'INTENTION DU SECRÉTAIRE GÉNÉRAL

2.1. En fonction de ces données, la Délégation établit à l'intention du Secrétaire général des rapports périodiques sur l'état des pratiques de la démocratie, des droits et des libertés dans l'espace francophone.

Selon les termes mêmes de la Déclaration (chapitre V, article 1), cette évaluation doit conduire :

à définir les mesures les plus appropriées en matière d'appui à l'enracinement de la démocratie, des droits et des libertés ;

à apporter aux États et gouvernements qui le souhaitent l'assistance nécessaire en ces domaines ;

à contribuer à la mise en place d'un système d'alerte précoce.

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, 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 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 États ou gouvernement, à des fins de prévention ou d'assistance, cette dernière pouvant se traduire par des programmes spécifiques à l'intention des États 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'État 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.

Sur la base de ces rapports, le Secrétaire général prend les initiatives qu'il juge appropriées.

2.2. 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 V de la Déclaration de Bamako. Dans ce cadre elle est aussi chargée, par le Secrétaire

général, de l'examen des communications transmises, le cas échéant, par les États 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.

3.- COMITÉ AD HOC CONSULTATIF RESTREINT

Le Secrétaire général peut disposer d'un Comité ad hoc consultatif restreint, composé de représentants personnels et/ou d'ambassadeurs présents à Paris et pouvant être réuni à très bref délai dans des situations d'urgence, afin de compléter la concertation entre le Président de la CMF et le Président du CPF. Compte tenu des expériences qui seront faites, cette formule est susceptible d'évoluer et d'être améliorée.

La composition du Comité restreint peut varier selon les cas, le Secrétaire général étant habilité à composer le groupe ad hoc en fonction de la situation pour laquelle il souhaite le réunir.

Cet organe consultatif remplit notamment les fonctions suivantes :

- avis consultatif pour le Secrétaire général, face aux dangers que pourrait constituer la persistance d'actes ou de comportements contraires aux principes et paramètres définis dans la Déclaration de Bamako, sur les mesures les plus appropriées à mettre en œuvre à titre préventif (article 1 du chapitre V de la Déclaration) et, face à une crise de la démocratie ou en cas de violations graves des droits de l'Homme, sur les initiatives à proposer aux instances pour contribuer au règlement de ces situations de crises et sur les mesures spécifiques à proposer par le Secrétaire général (article 2 du chapitre V de la Déclaration) ;
- participation à la prise de décision éventuelle de convoquer le CPF en session extraordinaire pour l'examen des cas de rupture de la démocratie ou de violations massives des droits de l'Homme et accompagnement des mesures adoptées dans un tel cas conformément aux dispositions de l'article 3 du chapitre V de la Déclaration ;

- sur délégation éventuelle du CPF, suivi du processus de retour à l'ordre constitutionnel et examen des mesures d'accompagnement de ce processus par la Francophonie (article 3 du chapitre V de la Déclaration).

4.- INSCRIPTION À L'ORDRE DU JOUR DES SESSIONS ORDINAIRES DU CPF D'UN POINT INTITULÉ « PRATIQUES DE LA DÉMOCRATIE, DES DROITS ET DES LIBERTÉS DANS L'ESPACE FRANCOPHONE »

Compte tenu des compétences qui sont les siennes selon la Charte de la Francophonie, et des fonctions qui lui sont dévolues dans le cadre des procédures définies au chapitre V de la Déclaration de Bamako, lorsque le CPF inscrit à l'ordre du jour de ses sessions ordinaires un point intitulé « Pratiques de la démocratie, des droits et des libertés dans l'espace francophone », ce point de l'ordre du jour est l'occasion pour lui (pouvant siéger à huis clos) :

- de se saisir des cas de crises de la démocratie ou de violations graves des droits de l'Homme, selon l'article 2 du chapitre V de la Déclaration, et de 54 Francophonie et démocratie : textes de référence prendre les mesures de prévention de l'aggravation ou de règlement de la crise ou des violations, y compris l'envoi, sur proposition du Secrétaire général, de missions de facilitation ou d'observateurs judiciaires ;
- d'assurer, le cas échéant, comme suite à une session extraordinaire qu'il aurait tenue en cas de rupture de la démocratie ou de violations massives des droits de l'Homme, le suivi des mesures prises, y compris l'envoi de missions d'informations et de contacts, l'examen des rapports de ces missions et des commentaires des autorités nationales, l'adoption de mesures de pression et de mesures d'accompagnement des processus de retour au fonctionnement régulier des institutions ;
- de garantir, par la tenue d'un débat de fond, la poursuite du dialogue entre les États et gouvernements sur l'approfondissement de la démocratie et le respect des libertés au sein de l'espace francophone, dans le prolongement de l'étape importante représentée par l'adoption de la Déclaration lors du Symposium de Bamako.

En conséquence, la mise en place de ce dispositif doit s'accompagner des moyens nécessaires à la réalisation de tels objectifs, moyens à la fois humains, financiers et matériels.

S'il n'est pas encore possible de présenter une description précise de l'ensemble de ces moyens, et sous réserve de l'accord des Instances compétentes de la Francophonie, il reviendra au prochain Sommet à Beyrouth de doter l'OIF - dans le cadre de la DDHD - d'un instrument adapté avec toute l'ampleur requise à l'accomplissement de cette ambition.

Annexe

Principes constitutifs et paramètres (Premiers éléments pour une grille d'observation et d'évaluation)

1.- L'ÉTAT DE DROIT

1.1. Principes : soumission de l'ensemble des Institutions à la loi, séparation des pouvoirs, libre exercice des droits de l'Homme et des libertés fondamentales, égalité devant la loi des citoyens, femmes et hommes, (chapitre II.2.)

1.2. Paramètres : existence d'Institutions, classiques ou nouvelles, efficaces et indépendantes, au niveau national, mais aussi, dans le cadre de l'intégration et de la coopération régionale, fonctionnant selon le principe de la transparence, ce qui implique l'existence et l'efficacité de mécanismes et de structures impartiales de contrôle, à tous les niveaux, (chapitre IV. A.)

2.- LES ÉLECTIONS

2.1. Principes : tenue, à intervalles réguliers, d'élections libres, fiables et transparentes, fondées sur le respect et l'exercice, sans aucun empêchement ni aucune discrimination, du droit à la liberté et à l'intégrité physique de tout électeur et de tout candidat, du droit à la liberté d'opinion et d'expression, notamment par voie de presse et autre moyen de communication, de la liberté de réunion et de manifestation, et de la liberté d'association (chapitre II.3.). La démocratie est incompatible avec toute modification substantielle du régime électoral introduite de façon arbitraire ou subreptice (chapitre II.4.)

2.2. Paramètres : efficacité et crédibilité de l'ensemble des acteurs et des structures impliqués dans le processus électoral, depuis les opérations préparatoires et la campagne électorale jusqu'à la proclamation des résultats y inclus le contentieux ; pleine participation des citoyens aux scrutins et traitement égal des candidats ; participation de l'ensemble des partis légalement constitués ; soumission aux résultats d'élections libres, fiables et transparentes (chapitre IV. B).

3.- LA VIE POLITIQUE 3.1. Principes : existence de partis politiques égaux en droit, libres de s'organiser et de s'exprimer ; 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 ; participation des citoyens à la vie politique sur laquelle ils doivent pouvoir détenir un pouvoir de contrôle (chapitre II, 5 et 6).

3.2. Paramètres : consensus présidant à l'adoption des textes fondamentaux qui doivent être régulièrement évalués et éventuellement adaptés ; participation de tous les partis politiques, tant de l'opposition que de la majorité, à la vie politique nationale, régionale et locale ; mise en place d'une démocratie locale ; existence de mécanismes et dispositifs appropriés pour prévenir et le cas échéant régler de manière pacifique les contentieux et les tensions entre groupes politiques et sociaux ; faciliter l'implication constante de la Société civile ; respect effectif de la liberté de la

presse et de l'accès équitable des différentes forces politiques aux médias publics et privés (chapitre IV. C).

4.- CULTURE DÉMOCRATIQUE ET DROITS DE L'HOMME

4.1. Principes : la démocratie, système de valeurs universelles, est fondée sur la reconnaissance du caractère inaliénable de la dignité et de l'égale valeur 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 ; la démocratie, pour les citoyens - y compris, parmi eux, les plus pauvres et les plus défavorisés - se juge, avant, à l'aune du respect scrupuleux et de la pleine jouissance de tous leurs droits, civils et politiques, économiques, sociaux et culturels, assortis de mécanismes de garantie.

4.2. Paramètres : mise en place de programmes de sensibilisation, par l'éducation et la formation, des responsables publics, de l'ensemble des acteurs de la vie politique et de tous les citoyens, aux exigences éthiques de la démocratie et des droits de l'Homme, ainsi qu'à la tolérance ; développement d'initiatives publiques et privées pour une mobilisation globale en faveur de la démocratie et des droits de l'Homme ; ratification des principaux instruments internationaux et régionaux et application effective de ces derniers ; développement de la lutte contre l'impunité ; généralisation et renforcement des capacités des structures nationales chargées de la promotion et de la protection des droits de l'Homme, ainsi que des défenseurs des droits de l'Homme ; existence de mécanismes de garantie des droits des membres des groupes minoritaires ; existence de mesures propres à préserver la dignité et les droits des personnes immigrées (chapitre IV. D).

Délégation aux Droits de l'Homme et à la Démocratie
<http://democratie.francophonie.org>