



JOURNÉE « LA FRANCOPHONIE »
« L'ACADÉMIE DES SCIENCES D'OUTRE-MER INTERPELLE
LE SOMMET DE LA FRANCOPHONIE »
7 JUIN 2024

LE CHAPITRE 5 DE LA DÉCLARATION DE BAMAKO

par Fabrice HOURQUEBIE

Professeur de droit public, université de Bordeaux, directeur du CERCCLÉ (UR 7436),
expert auprès de l'Organisation internationale de la Francophonie

La Déclaration de Bamako (3 novembre 2000) est le texte normatif de référence. C'est autant son processus d'élaboration inclusif que la fondamentale de son contenu qui font d'elle le pilier juridique principal du corpus normatif de la Francophonie – structuré également autour de la Déclaration de Saint-Boniface du 14 mai 2006 sur la prévention des crises et la sécurité humaine. Elle revêt un caractère contraignant au fondement de la pratique francophone depuis maintenant vingt-cinq ans. C'est ce que souligne la Note du CPF du 24 septembre 2001 fixant les modalités de mise en œuvre des procédures du chapitre 5, en son point B.

Il me semble que le cadre d'interprétation pertinent à privilégier pour la rédaction d'une note d'analyse sur l'état des droits et des libertés, les situations de crises ou des ruptures de la démocratie, et aux fins d'une correcte compréhension de la Déclaration de Bamako, dépasse le texte de la Déclaration au sens strict et est structuré comme suit sur la base de deux piliers (cf. Introduction au *Manuel de procédures du chapitre 5* ; et point C.-1-2 de la Note du CPF) :

- Un corpus juridique d'abord, constitué principalement de :
 - la Charte de la Francophonie ;
 - des chapitres 4 et 5 de la Déclaration de Bamako et son Annexe (« Principes constitutifs et paramètres. Premiers éléments pour une grille d'observation et d'évaluation ») ;
 - la Note du Conseil permanent de la Francophonie du 24 septembre 2001 fixant les modalités pratiques des procédures de mise en œuvre du chapitre 5 de la Déclaration de Bamako : autrement dit, il y a en réalité un « bloc de normativité de Bamako », constitué d'un triptyque dont chacune des composantes, bien que de statut différencié, a vocation à éclairer et conforter l'autre pour permettre une bonne compréhension des valeurs et engagements contenus dans la Déclaration.
- Un corpus politique ensuite, qui renvoie principalement :
 - au Programme d'action de Bamako, adopté par les chefs d'État et de gouvernement, adopté à Beyrouth le 20 octobre 2002 ;
 - au Rapport du panel d'experts de haut niveau sur la problématique du passage de l'alerte précoce à la réaction rapide, adopté à Paris le 3 septembre 2010 ;
 - aux décisions prises par les instances de la Francophonie (CMF, CPF...).



Il en résulte plusieurs questions :

- Est-ce que la Francophonie est toujours une communauté de valeurs ?
- Est-ce que les valeurs qu'elle porte sont encore d'actualité ?
- À partir de Bamako qui corrèle des engagements et principes à un mécanisme de suivi, cette communauté francophone a affirmé sa nature de communauté de valeurs. Où en est-on de ces principes et mécanismes ? Où en est-on de la mise en œuvre de ces mécanismes et restent-ils encore pertinents par rapport aux ruptures de la démocratie et des ordres constitutionnels ?
- Faut-il faire évoluer ces mécanismes qui sont adossés aux engagements et aux principes, et dont on sait qu'ils sont appliqués, parfois de manière sélective et différenciée ?
- C'est finalement le contenu du Bamako qui est interrogé à l'aune de nouveaux défis qui passent par l'intensification des conflits multiformes et asymétriques.

LES ENGAGEMENTS STRUCTURANTS (CHAPITRE 4)

Aux termes de Bamako, et au soutien de l'engagement démocratique en faveur de la démocratie, la Déclaration incite, au nom de la prévention structurelle des crises et des conflits, à la réalisation au quotidien des valeurs du chapitre 3, à travers la mise en œuvre des engagements du chapitre 4.

Le chapitre 4 est ainsi consacré aux engagements dynamiques pris par les États et les gouvernements, premiers responsables de la réalisation au quotidien des valeurs prônées, à œuvrer en faveur de :

- la « consolidation de l'État de droit », concept fédérateur qui a servi de fil conducteur dans l'avènement de la dimension politique de la Francophonie, mettant l'accent sur les institutions et les textes ;
- « la tenue d'élections libres fiables et transparentes », au cœur du projet francophone dès le début ;
- ou encore la « promotion des droits de l'Homme », objectif relevant d'une tradition désormais bien établie en Francophonie ;
- mais également en faveur d'une « vie politique apaisée », insistant sur le dialogue, le consensus et le pluralisme, exigences cardinales aujourd'hui de l'État de droit démocratique, à l'instar de celui de « l'intériorisation de la culture démocratique » qui en est la condition préalable sur le plan de l'habitus culturel.

La juste compréhension et correcte opérationnalisation des engagements reposent sur l'Annexe de la Déclaration : « Principes constitutifs et paramètres. Premiers éléments pour une grille d'observation et d'évaluation », et suppose, pour la mise en œuvre effective, la déclinaison d'un mécanisme complet de suivi.

LE SUIVI DÉPLOYÉ (CHAPITRE 5)

Les développements ci-dessous, et bien plus, sont issus en grande partie du *Manuel des procédures du chapitre 5 de la Déclaration de Bamako* (Organisation internationale de la Francophonie, 2018, rédigé avec les contributions de F. Hourquebie, C. Desouches *et alii*), outil de référence sur la compréhension des mécanismes du chapitre 5 et les bonnes pratiques en résultant (à consulter grâce au QR Code ci-contre).





Esprit général du dispositif

En tant qu'instrument de promotion de la démocratie, la Déclaration de Bamako, conformément à l'approche de prévention structurelle ayant prévalu dès l'origine de l'engagement francophone, entend œuvrer sur le long terme à la prévention et à la résolution des crises de la démocratie ; elle institue de surcroît un dispositif spécifique de sauvegarde et de suivi des principes proclamés et des engagements souscrits par les États et les gouvernements.

Ce dispositif original est celui du chapitre 5. Il est structuré, à des fins de prévention et dans un souci de progrès concerté privilégiant toujours la solidarité, autour :

- d'une part, d'une fonction d'observation et d'évaluation, en vue de l'enracinement de la démocratie, de l'apport d'une assistance ciblée à la demande des États, comme de l'adaptation régulière de la coopération, et de la mise en place d'un système d'alerte précoce (alinéa 1) ;
- et d'autre part, d'un mécanisme collectif de réaction de l'Organisation, en cas de crise de la démocratie ou de violations graves des droits de l'Homme (alinéa 2), de rupture de la démocratie ou de violations massives des droits de l'Homme (alinéa 3).

Le chapitre 5 arrête ainsi le cadre directeur dont les instances de la Francophonie peuvent désormais se prévaloir pour faire respecter les objectifs communs et les obligations souscrites par les États et les gouvernements, en particulier celle de se soumettre à l'examen collectif de leurs pratiques en matière de démocratie, de droits et de libertés (cf. le sens des Rapports sur l'état des pratiques de la démocratie des droits et des libertés dans l'espace francophone, voir QR Code ci-contre).



Principes directeurs du mécanisme

Quels sont dès lors les principes généraux de mise en œuvre du chapitre 5 ? Le pari est celui de la centralité de la démarche d'accompagnement.

Mécanisme préventif d'alerte précoce (chapitre 5, paragraphe 1)

Idée générale – Ce dispositif repose sur un processus de collecte de l'information et sur des capacités d'analyse et de production de notes destinées à contribuer à la prise de décision du Secrétaire général et à appuyer les initiatives qu'il pourrait prendre en réaction à une situation donnée.

Ce dispositif sert à la prévention des crises, mais aussi au suivi de leur évolution. L'enjeu est de développer des outils performants systématiques d'analyse et d'anticipation. Ainsi toute remontée d'information au Secrétaire général peut se faire sur la base de plusieurs critères de l'observation et de l'évaluation permanentes, recueillis à partir de la collecte d'informations fiables provenant de diverses sources croisées.

Trois temps : information continue en amont ; observation et évaluation permanente (données provenant des États, des instances, des partenaires des réseaux institutionnels, en vue de produire des rapports périodiques – sur l'état des pratiques de la démocratie, de la commission politique, etc. –, des rapports *ad hoc*, des notes d'analyse politique...) ; prises de mesures par le Secrétaire général en aval – il prend « les initiatives qu'il juge appropriées ».



Mécanisme réactif, de réaction rapide (chapitre 5, paragraphes 2 et 3)

Idée générale – Mise en place d'un mécanisme de réaction en cas d'infraction imminente ou avérée au respect des principes démocratiques ou de violations des droits de l'Homme, ou pour prévenir leur aggravation. En plaçant le Secrétaire général au cœur du dispositif, l'enjeu est de se saisir rapidement des dossiers de crise et de les traiter avec célérité.

La Déclaration de Bamako a prévu deux mécanismes distincts de réaction qui se fondent sur une différence d'intensité, et non de nature, des atteintes portées aux engagements souscrits :

- Chapitre 5, paragraphe 2. En cas de crise de la démocratie – Les situations de crise politique qui ne sont pas consécutives à une « rupture de la démocratie », c'est-à-dire à « un coup d'État ou toute autre prise du pouvoir par la violence ou un quelconque moyen illégal » (Chapitre 3, point 5, Bamako) ou de violations graves des droits de l'Homme (à la lumière de la coutume internationale, et au cas par cas, peuvent être notamment entendues sous ce vocable les situations suivantes : les disparitions forcées ; les cas de tortures et traitements inhumains ou dégradants ; les violences sexuelles non constitutives de crime de génocide ou de crime contre l'humanité ; les discriminations fondées sur la race, l'origine ethnique, la religion, la langue ou la culture) ;
- Chapitre 5, paragraphe 3. En cas de rupture de la démocratie – La Déclaration de Bamako ne consacre pas de définition *a priori* de la « rupture de la démocratie », mais le chapitre 5, paragraphe 3 éclaire le concept : « En cas de coup d'État militaire contre un régime issu d'élections démocratiques, la suspension est décidée » ; ce serait toute prise de pouvoir politique qui se fait par la violence ; et, d'autre part, une prise de pouvoir qui s'effectue par un détournement ou le non-respect de la légalité, y compris les coups d'État ; ou de violations massives des droits de l'Homme – notion reconnue et introduite par le droit de l'Organisation (Sommet de Beyrouth, octobre 2002), en ces termes : « toutes les formes de génocide, de crime de guerre, de crime contre l'humanité [constituent] autant de violations massives des droits de l'Homme [...] ».

À noter que si le contenu des faits générateurs déclencheurs des procédures du paragraphe 2 peut appeler des précisions, celui des faits générateurs des procédures du paragraphe 3 semble mieux stabilisé car les faits en question sont clairement identifiés, à la fois par les dispositions de la Déclaration elle-même, à la lumière du principe de responsabilité de protéger promu par la Déclaration de Saint-Boniface, et par le droit international coutumier auquel est tenue l'OIF. La nature des mesures spécifiques qui s'ensuivent va alors dépendre du degré de gravité d'atteinte aux principes démocratiques et/ou aux droits de l'Homme.

Conséquences

La procédure du chapitre 5, paragraphe 2 (« crise de la démocratie » ou « violations graves des droits de l'Homme ») se traduit par la proposition d'adoption de mesures spécifiques par le Secrétaire général comme l'envoi d'un facilitateur ; d'un observateur judiciaire ; l'inscription à l'ordre du jour des sessions ordinaires du CPF ; ou la saisine consultative d'un comité *ad hoc* restreint.

La procédure du chapitre 5, paragraphe 3 (« rupture de la démocratie » ou « violation massive des droits de l'Homme ») se traduit quant à elle par : la saisine obligatoire du président de la Conférence ministérielle de la Francophonie pour consultation ; la saisine du CPF qui peut être convoqué en session extraordinaire qui immédiatement et le cas échéant, *a*) confirme la rupture de la démocratie ou l'existence de violations massives des droits de l'Homme ; *b*) les condamne publiquement ; *c*) exige le rétablissement de l'ordre constitutionnel ou l'arrêt des violations et prend ensuite une série de mesure qui vont du refus de tenir des manifestations de la Francophonie dans le pays concernés à la



suspension dudit pays des instances (Mauritanie, août 2005 ; Mauritanie, août 2008 ; Madagascar, avril 2009 ; Mali, mars 2012 ; Guinée-Bissau, avril 2012 ; RCA, avril 2013 ; Thaïlande, juin 2014 ; et plus récemment suite aux coups d'État par la junte militaire, Guinée, Mali, Burkina Faso).

Mobilisée de manière intensive depuis son adoption, la Déclaration de Bamako a su faire la preuve de son efficacité et a conféré un surcroît de légitimité aux décisions prises par les États et gouvernements, ainsi qu'aux actions déployées en son nom. La Francophonie a su adopter des mesures appropriées et modulées selon les situations et affiner les modalités de son accompagnement des processus de sortie de crise et de transition.

CONCLUSION

Nonobstant la sophistication du dispositif et la démarche holistique qui le sous-tend, il n'est resté pas moins que la Déclaration doit affronter un certain nombre de défis et, avec elle, le mécanisme du chapitre 5 :

- Y a-t-il toujours une forme consensuelle de démocratie ? Pas certain quand on voit l'intensification des ruptures de la démocratie ;
- Les crises multiformes qui se traduisent par l'intensification des changements anticonstitutionnels de gouvernement dans l'espace francophone – putschs, coups d'État militaires qui n'ont rien de constitutionnels – peuvent-elles être correctement saisies par Bamako ?
- Sur le plan procédural, en conséquence, difficultés rencontrées à qualifier des situations complexes et à mobiliser le panel des faits générateurs avec, pour conséquence, des hésitations et des aléas sur les mesures adaptées ;
- Remobilisation et réactivation de certains dispositifs du chapitre 5.

C'est plus largement l'appropriation ou la réappropriation du texte de Bamako qui est questionnée, et plus précisément la culture de l'État de droit qui le sous-tend. Voilà le défi majeur pour la Francophonie de demain.

RECOMMANDATIONS

- Mener une réflexion sur les formes de la démocratie afin de s'interroger sur le point de savoir s'il existe toujours, depuis la Déclaration de Bamako, une définition consensuelle de la démocratie, étant entendu que le chapitre 2 se réfère aux standards partagés de la démocratie, et que le chapitre 3 relève qu'« il n'y a pas de forme d'organisation unique de la démocratie » ;
- Œuvrer en faveur d'une meilleure appropriation des faits générateurs du chapitre 5 par les acteurs impliqués, afin de promouvoir une culture commune de l'interprétation du chapitre 5 et de faciliter la prise des mesures appropriées par les instances et, notamment, la Secrétaire générale ;
- Favoriser une articulation optimale et un renforcement mutuel du dispositif de prévention et de sauvegarde du chapitre 5 de la Déclaration et du mécanisme spécifique de réaction et de sauvegarde des valeurs démocratiques porté par l'APF. ○