



**Contribution de Monsieur Damien Cesselin, Fonctionnaire parlementaire, ancien
Secrétaire général administratif de l'APF**

Séminaire « La Francophonie autour des 25 ans de la déclaration de Bamako »

Séance du 3 juillet 2025

***« Les mécanismes de vigilance démocratique de l'Assemblée parlementaire de la
Francophonie (APF) » (texte prononcé)***

Je m'efforcerai d'être très concret : comment la francophonie parlementaire essaie de prendre en compte les réalités politiques et géopolitiques contemporaines ?

Pour commencer, il convient d'observer que la francophonie institutionnelle fait face à une série de défis inédits par leur diversité.

Le défi culturel posé par le rouleau compresseur de la langue anglaise se vérifie notamment au vu de la dégringolade des publications académiques en langue française, notamment dans le champ de la science juridique.

Il y a ensuite un défi géopolitique avec le nouveau désordre mondial, aggravé par le retour au pouvoir de Donald Trump.

Le défi budgétaire prend de l'importance, particulièrement en France, principal bailleur de toutes les institutions francophones, au point que l'existence même de l'Agence universitaire de la francophonie est mise en péril ces jours-ci.

Enfin, le défi démocratique nous intéresse particulièrement dans le cadre de ce colloque, alors que l'espace francophone est en effet particulièrement déstabilisé par des dynamiques politiques et sécuritaires hétérogènes.

Pour rappel, l'usage de l'Assemblée parlementaire de la francophonie consistait à suivre une logique automatique : un coup d'État se traduisant par la dissolution du parlement élu conformément aux règles constitutionnelles entraînait la suspension *de facto* des instances de l'APF par son Bureau, qui se réunit chaque semestre.

Or est survenue en Afrique, notamment dans le Sahel, une épidémie de « wagnérisme » – un peu d'humour est permis face aux situations les plus tragiques –, avec des similitudes, au moins dans les trois pays aujourd'hui confédérés dans l'Alliance des États du Sahel, sur les plans étiologiques, pathogénique et symptomatologique.

Au Mali, le 19 août 2020, Assimi Goïta, alors colonel chef des forces spéciales, et son Comité national pour le salut du peuple font tomber Ibrahim Boubacar Keita. Cela entraîne la suspension de l'APF en janvier 2021 par un Bureau en visioconférence, en pleine crise sanitaire.

Au Burkina Faso, le 23 janvier 2022, le président de la République Roch Marc Christian Kaboré, ancien Président de l'Assemblée nationale et ancien Président de l'APF, est renversé et poussé à la démission par le Mouvement patriotique pour la sauvegarde et la restauration du lieutenant-colonel Paul-Henri Damiba, investi pour trois ans Président de la Transition. *Idem* : le Bureau de Libreville, qui se réunit quelques jours plus tard, suspend la section burkinabée, qui détenait pourtant un siège audit Bureau.

Pour que les pays sahéliens, fondateurs de la francophonie, ne se retrouvent pas exclus de la gouvernance de l'APF, un parlementaire nigérien est coopté et intègre cette instance. En outre, au printemps 2023, l'APF organise une mission d'approfondissement de la francophonie parlementaire à Niamey afin de promouvoir et de valoriser le modèle démocratique nigérien.

Pataras, deux mois après, le 26 juillet 2023, le Président Mohamed Bazoum est renversé par le général Abdourahamane Tciani et son Conseil national de sauvegarde de la patrie, ce qui entraîne la suspension de la section nigérienne par le Bureau de Bruxelles de l'APF de janvier 2024.

Malgré la création de l'AES, les situations institutionnelles des trois pays sont tout de même différentes. Au Mali comme au Burkina Faso, les juntes ont pris le soin de nommer des parlements de transition, qui ne bénéficient pas de l'onction populaire mais contribuent à l'élaboration législative, tandis qu'au Niger, il a fallu attendre deux ans pour que soit installé, il y a peu, un simple Conseil consultatif de la refondation, sorte de Conseil économique, social et environnemental.

Résumons les autres situations de crise.

La section tchadienne de l'APF a aussi été suspendue en janvier 2022 à la suite de la dissolution de l'Assemblée nationale par Mahamat Idriss Déby.

Même chose pour la section guinéenne après le coup d'État du colonel Mamadi Doumbouya, devenu depuis lors général d'armée.

Suspension également de la section tunisienne du fait de la dissolution de l'Assemblée des représentants du peuple, le 25 juillet 2022, par le Président Kaïs Saïed ; la section tunisienne a recouvré l'ensemble de ses prérogatives à l'APF en juillet 2024, après certaines tergiversations dues aux atteintes à l'État de droit continuant à se manifester dans ce pays.

Quant à la Syrie, n'en parlons pas : sa section a été suspendue de l'APF dès le début de la guerre civile.

Et l'APF a enfin dû suspendre la section haïtienne en janvier 2023, faute d'interlocuteurs parlementaires, les derniers sénateurs élus venant alors de parvenir au terme de leur mandat.

L'APF s'est trouvée embarrassée entre la volonté de rester ferme pour défendre ses convictions relatives à la démocratie parlementaire et la nécessité d'éviter un effilochement de son réseau politique francophone central, alors que, dans le même temps, une vague d'adhésions se produit depuis quelques années, avec encore, en 2025, les candidatures des Parlements du Ghana, de Sao Tomé-et-Principe, de la Sarre et la Commission de l'océan Indien.

Il s'est trouvé une concordance temporelle heureuse : alors que se cristallisait ce risque de séparatisme, l'APF était en plein processus de révision de son bloc statutaire, incluant ses Statuts et une série de textes secondaires ; Règlement intérieur, Règlement financier, Manuel de procédures interne et, pour ce qui nous intéresse aujourd'hui, Mécanismes de vigilance démocratique.

Une autre concordance est apparue, avec le processus similaire en marche à l'Organisation internationale de la francophonie. Un travail très productif a donc pu être mené entre les deux institutions, notamment lors des débats en Conseil permanent de la francophonie, avec une réelle convergence de vues sur la marche à suivre et les objectifs à atteindre.

Et l'été 2023 arrive, avec les coups d'État successifs au Niger puis au Gabon, le 30 août. Celui-ci fut un coup rude pour l'APF, car le Président de l'Assemblée nationale gabonaise dissoute, Faustin Boukoubi, était Premier Vice-président de l'APF et avait vocation à en devenir le Président un an plus tard, compte tenu de ses mécanismes de rotation traditionnels. Ce qui aurait pu être un été meurtrier pour la francophonie parlementaire s'est finalement avéré un été électrochoc.

Dans un premier temps, les membres de la Commission politique de l'APF, sortes de gardiens du temple, ont pensé qu'il faudrait suspendre automatiquement la section gabonaise. Mais deux missions organisées dès le début de la transition, notamment une grosse mission conduite par le Président canadien de l'époque, Francis Drouin, ont permis de faire prendre conscience à tous qu'il convenait de changer de méthode. Le Groupe des ambassadeurs francophones à Libreville a joué un rôle déterminant pour impulser ce revirement, en convainquant les participants à cette mission de la nécessité de ne pas suspendre le Gabon, dans l'intérêt du Gabon dans la francophonie et, par conséquent, dans l'intérêt de la francophonie tout entière. Puis un travail d'explication dans les instances de l'APF a fait émerger l'évidence : il fallait réexaminer les Mécanismes de vigilance démocratique.

Du côté gabonais, le général Oligui a immédiatement installé un Parlement de transition bicaméral, qui présentait la particularité, par rapport à ceux de Guinée, du Mali et du Burkina Faso, d'inclure de nombreux anciens parlementaires élus, dont plusieurs parmi les plus actifs de la section gabonaise de l'APF ; l'un d'entre eux a même été désigné Premier questeur de l'Assemblée nationale. Le nouveau pouvoir, largement soutenu par la société civile et par la société politique, a donc évité une rupture totale avec le système précédent, tout en qualifiant l'opération du 30 août de « coup de libération » ou de « coup de liberté », ce qui, objectivement, n'est pas abusif.

Une sorte de *gentlemen agreement* a alors été passée officieusement avec les autorités gabonaises : la section gabonaise ne sera pas suspendue, afin de ne pas frapper les institutions du pays en reconstruction de cette étiquette infamante, mais elle sera mise, en quelque sorte, en lévitation, en attendant que les nouveaux Mécanismes de vigilance démocratique de l'APF soient adoptés, lors de la Session plénière suivante, à Montréal, en juillet 2024, permettant de créer un nouveau régime adéquat.

J'en viens à la présentation des nouveaux Mécanismes tels qu'ils ont donc été adoptés à Montréal. Ils contiennent cinq régimes, au lieu de quatre auparavant.

Premièrement, une veille préventive est appliquée à tous les pays où se passe un événement politique significatif potentiellement porteur de crise politique ou bien un grand rendez-vous

électoral. Cela concerne tous les pays, du Sud comme du Nord, France comprise, par exemple lors du mouvement des Gilets jaunes où des épisodes d'instabilité gouvernementale. Ce fut également le cas lors du blocage par les chauffeurs routiers au Canada ou après les incidents électoraux en Roumanie, pays chef de file de la francophonie en Europe centrale et orientale, et qui est représenté au Bureau de l'APF. Cette veille fait l'objet de trois rapports par an, soumis aux réunions de Bureau de fin janvier et de début juillet ainsi qu'à la Commission politique qui se tient en avril ou en mai. L'ensemble de la communauté parlementaire francophone est ainsi dûment informé de tout problème politique, même si cela ne requiert pas de mesures de sanction.

Deuxièmement, l'observation s'applique en cas de non-respect des valeurs de la francophonie et des principes affirmés dans les Déclarations de Bamako et de Saint Boniface ou en cas de manquements répétés envers ceux-ci. Les sections concernées conservent les prérogatives et demeurent astreintes aux obligations liées à leur statut de section membre, de section associée ou d'observateur, mais l'attention des parlementaires est renforcée par rapport à la veille préventive.

Troisièmement, l'alerte, à laquelle seule la Centrafrique est soumise actuellement. Ce dispositif s'applique en cas de crise de la démocratie ou de violations graves des droits humains ou des droits des parlementaires, notamment arrestation ou assignation à domicile arbitraire, enlèvement, torture ou assassinat. Les sections concernées font l'objet d'un premier niveau de sanctions : elles peuvent participer, mais sans droit de vote, aux séances plénières et aux réunions des Commissions et des Réseaux, et elles ne peuvent occuper aucun poste de responsabilité dans les différentes instances de l'APF.

Quatrièmement, c'est la suspension, déjà évoquée. Le terme est clair : ce n'est pas une exclusion, mais la perte de toutes les prérogatives associées à l'adhésion : le bénéfice des actions de coopération, la participation aux différentes réunions d'instances et l'éligibilité aux postes de gouvernance. Avec cependant une exception : la francophonie parlementaire respecte une sorte de principe de subsidiarité au bénéfice de ses quatre Régions – Afrique, Amérique, Asie Pacifique et Europe –, et la Région Afrique a pour usage d'inviter ses sections suspendues lors de sa Conférence des Présidents annuelle et de son Assemblée régionale annuelle, afin de leur offrir un espace d'explication, de dialogue et de médiation. Cela s'est avéré utile pour les sections tchadienne, guinéenne et malienne, à divers moments de leurs transitions respectives.

Je précise que la suspension d'une section ne porte pas de préjudice économique et social direct à la population de son pays puisque les actions de coopération de l'APF consistent en de l'appui technico-juridique aux parlementaires et aux fonctionnaires parlementaires, en vue de renforcer leurs capacités ; l'APF n'apporte pas de sacs de blé. Du reste, le principal bailleur des actions de coopération de l'APF étant l'OIF, celle-ci n'accepterait pas de financer une initiative au profit d'une section suspendue, car la plupart des sections parlementaires suspendues de l'APF appartiennent à des pays eux-mêmes suspendus de l'OIF.

La réforme de Montréal a créé un nouveau quatrième degré, le mécanisme de transition, qui s'intercale entre l'alerte et la suspension, afin de bien illustrer la gradation sur l'échelle des sanctions.

Pour y être éligible, quatre conditions ont été fixées : l'absence de violences politiques ; un consensus de la société civile et de la société politique autour de la transition ; un calendrier

raisonnable et honnête de sortie de transition ; la manifestation, de la part des autorités, de la volonté de continuer de coopérer avec leurs partenaires francophones, que l'on peut caractériser par l'expression de signes d'amour vis-à-vis de la francophonie.

Les sanctions sont simples : les parlementaires de transition, bien que n'ayant pas été élus mais désignés par la junte, sont certes autorisés à participer à toutes les réunions de l'APF, mais sans droit de vote et sans possibilité d'accéder aux postes de gouvernance. Cela exclut le Niger, puisqu'il n'y a même pas de Parlement de transition dans ce pays, ce qui constitue le minimum.

Le régime de transition ouvre d'autre part un privilège : l'accès prioritaire aux actions de coopération, afin de préparer le retour à un système constitutionnel démocratique en aidant l'administration des Parlements de transition, mais aussi, dans certains cas, les parlementaires de transition, dont certains peuvent être amenés à se faire élire lors des élections législatives consécutives au retour à la normale.

C'est donc à la fois un signal de bonne volonté de la francophonie parlementaire vis-à-vis d'autorités nationales bien intentionnées et une action efficace pour accélérer le processus de transition et favoriser sa sortie. C'est donc un accompagnement de transitions jugées saines adapté à un contexte géopolitique extraordinaire qui place la francophonie face à un nouveau défi.

La 49^e Session plénière de l'APF, en juillet 2024, a vu l'adoption de ces nouveaux Mécanismes de vigilance démocratique à cinq degrés puis, dans la foulée, l'admission, par un vote des congressistes, de trois Parlements au régime de transition : celui du Gabon, mais aussi ceux du Tchad et de la Guinée.

Mon appréciation personnelle est que les quatre conditions sont pleinement réunies pour le Gabon, un peu moins pour le Tchad et, depuis ces derniers mois, encore moins pour la Guinée. Mais ce régime n'est pas définitif : si, lors d'une de ses réunions, la Commission politique de l'APF estimait, par exemple, que la situation a régressé en Guinée, elle pourrait tout à fait saisir le Bureau pour envisager de suspendre la section guinéenne. Il s'agit d'un cas d'école – la prérogative politique appartient aux seuls parlementaires –, mais qui entre dans le champ du possible.

En conclusion, sachez que la Commission politique, au départ, était hostile à toute évolution constituant un glissement par rapport aux principes de Bamako. Des interactions productives ont toutefois permis d'aboutir à un consensus absolu autour de ces nouveaux Mécanismes de vigilance démocratique.