



**Contribution de Monsieur Fabrice Hourquebie, Professeur de droit public, université de
Bordeaux, Directeur du CERCCLE (UR 7436), expert auprès de l'OIF
Séminaire « La Francophonie autour des 25 ans de la déclaration de Bamako »
Séance du 3 juillet 2025**

« Le mécanisme préventif et réactif du chapitre V la Déclaration de Bamako »

La Déclaration de Bamako (3 novembre 2000) est le texte normatif de référence de la Francophonie. 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 25 ans¹.

1. Éléments de contexte

En réalité, l'appréhension du dispositif normatif francophone, aux fins d'une correcte compréhension de la Déclaration de Bamako, dépasse le texte de la Déclaration au sens strict, et est structurée comme suit sur la base de deux piliers cf. Introduction au Manuel de procédures du chapitre V² ; et point C 1-2 de la Note du CPF) :

- Un corpus juridique d'abord, constitué principalement :
 - De la Charte de la Francophonie ;
 - des Chapitre 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 ») ;
 - De la Note du Conseil permanent de la Francophonie du 24 septembre 2001 fixant les modalités pratiques des procédures de mise en œuvre du chapitre V de la Déclaration de Bamako :

¹ 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.

² https://www.francophonie.org/sites/default/files/2020-01/manuel_des_procedures_bamako.pdf

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'Etat 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...)

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 à œuvrer en faveur :

- De la « consolidation de l'Etat 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 ;
- De « la tenue d'élections libres fiables et transparentes », au cœur du projet francophone dès le début ;
- De la « promotion des droits de l'Homme », objectif relevant d'une tradition désormais bien établie en Francophonie ;
- D'une « vie politique apaisée », insistant sur le dialogue, le consensus et le pluralisme exigences cardinales aujourd'hui de l'Etat 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.

Si la correcte opérationnalisation des engagements repose sur l'Annexe de la Déclaration (« Principes constitutifs et paramètres. Premiers éléments pour une grille d'observation et d'évaluation »), elle suppose, pour la mise en œuvre effective, la déclinaison, d'un mécanisme complet de suivi consacré au chapitre V de ladite Déclaration³.

2. Esprit général du dispositif

En tant qu'instrument de promotion de la démocratie, la Déclaration de Bamako, conformément à l'approche de prévention structurelle qui a prévalu dès l'origine de l'engagement francophone,

³ Les développements ci-dessous sont issus en partie du *Manuel des procédures du Chapitre 5 de la Déclaration de Bamako* (Organisation internationale de la Francophonie ed. 2018, 139 p.), rédigé avec les contributions de F. Hourquebie, Ch. Desouches *et alii*, outil de référence sur la compréhension des mécanismes du Chapitre 5 et des bonnes pratiques en résultant, à consulter à l'adresse rappelée en note 2 et que nous redonnons : https://www.francophonie.org/sites/default/files/2020-01/manuel_des_procedures_bamako.pdf

entend œuvrer sur le long terme à la prévention et à la résolution des crises de la démocratie. Elle institue pour ce faire un dispositif spécifique de sauvegarde et de suivi des principes proclamés et des engagements souscrits par les Etats et les gouvernements.

Ce dispositif original est celui du chapitre V. Il est structuré 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 Etats, 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 V 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 Etats 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)⁴.

3. Principes directeurs du chapitre V

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

D'abord, le mécanisme préventif d'alerte précoce (chapitre V paragraphe 1). L'idée générale de 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 donnée⁵. Ce dispositif sert ainsi 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. Le dispositif repose, pourrait-on dire, sur trois temps distincts : en amont, information continue ; puis observation et évaluation permanente (données provenant des Etats, 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...) ; en aval, prises de mesures par le Secrétaire général (il prend « les initiatives qu'il juge appropriées »)

⁴ <https://www.francophonie.org/ressources?type=395&theme=All>)

⁵ *Manuel de procédures* (OIF), préc., pp. 19 et s.

Ensuite, le mécanisme réactif, de réaction rapide, (chapitre V paragraphes 2 et 3). L'idée était ici de mettre en place un mécanisme de réponse 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 célérité⁶.

La Déclaration de Bamako a prévu deux schémas possibles de réaction qui se fondent sur une différence d'intensité et non de nature des atteintes portées aux engagements souscrits⁷ :

- Ch. 5 parag. 2 : En cas de crise de la démocratie (c'est-à-dire les situations de crise politique qui ne sont pas consécutives à une « rupture de la démocratie », donc à « un coup d'Etat ou toute autre prise du pouvoir par la violence ou un quelconque moyen illégal » (Ch. 3 point 5 Bamako), ou de violations graves des droits de l'Homme (à la lumière de la coutume internationale, et au cas par cas⁸) ;
- Ch. 5 parag. 3 : c'est d'abord l'hypothèse des ruptures de la démocratie. La Déclaration de Bamako ne consacre pas de définition a priori de la « rupture de la démocratie », mais le chapitre V paragraphe 3 éclaire le concept par référence au « coup d'État militaire contre un régime issu d'élections démocratiques » : il s'agirait donc, d'une part, de toute prise de pouvoir politique qui se fait par la violence ; et, d'autre part, d'une prise de pouvoir qui s'effectue par un détournement ou le non-respect de la légalité, y compris les coups d'Etat. Autre hypothèse, les 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 (...)* »).

A 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

4. La mise en œuvre

⁶ *Ibid*, pp. 29 et s.

⁷ *Ibid*, pp. 30 et s.

⁸ Le Manuel de procédures fait ici référence aux 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, *Manuel de procédures*, préc., p. 31.

a. Les conséquences du dispositif

La procédure du chapitre V 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 « violations massives 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 mesures qui vont du refus de tenir des manifestations de la Francophonie dans les pays concernés à la suspension dudit pays des instances (ex. 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'Etat par les juntas militaires, Guinée, depuis le 16 septembre 2021 ; Mali, depuis le 3 juin 2021 ; Burkina-Faso, depuis le 8 juillet 2022 ; et Niger depuis le 19 décembre 2023).

L'intensification des situations de crises a d'ailleurs conduit les Chefs d'Etat et de gouvernements des pays francophones à adopter lors des Sommets de Djerba (XVIII^e Sommet de la Francophonie, 19 au 20 novembre 2022) et de Villers-Cotterêts (XIX^e Sommet de la Francophonie, 4 au 5 octobre 2024), deux Résolutions sur les situations de crise, de sortie de crise et de consolidation de la paix dans l'espace francophone⁹. C'est dans ce contexte que le Mali, le Burkina Faso et le Niger, trois pays membres de l'Alliance des États du Sahel, ont annoncé leur retrait de l'Organisation internationale de la Francophonie les 17 et 18 mars 2025.

b. L'approfondissement du dispositif

À l'occasion du Conseil permanent de la Francophonie (CPF) du 21 juin 2023, la Secrétaire générale de la Francophonie a souligné la nécessité, pour les instances de l'Organisation internationale de la Francophonie (OIF), de se doter d'un mécanisme permettant de réexaminer, à échéance régulière, la situation des États et gouvernements faisant l'objet d'une suspension ou d'autres mesures décidées par le CPF à la suite d'un coup de force entraînant une rupture de l'ordre démocratique et constitutionnel ou en cas de violations massives des droits de l'Homme dans un État ou gouvernement¹⁰. Tous les six mois, et en tant que de besoin, à compter de la

⁹ https://www.francophonie.org/sites/default/files/2022-11/Sommet_xviii_R%C3%A9solution%20crises_Djerba_2022.pdf; et https://www.francophonie.org/sites/default/files/2024-10/Resol_crises_SOM_XIX_05102024_vf.pdf

¹⁰ Voir le relevé des décisions (du CPF) suivant : https://www.francophonie.org/sites/default/files/2024-07/Rel_dec_CPF_127_19062024.pdf; https://www.francophonie.org/sites/default/files/2024-07/Rel_dec_CPF_128_26062024.pdf

date d'adoption de la résolution portant sur la suspension, le réexamen de la situation de l'Etat concerné pourra être opéré. En application des principes généraux de la Déclaration de Bamako, ce mécanisme consiste ainsi en une procédure par laquelle le Conseil permanent de la Francophonie (CPF) ou la Conférence ministérielle de la Francophonie (CMF) réexaminent sa position au regard de l'évolution de la situation dans le pays concerné.

La mise en œuvre de ce mécanisme repose à la fois sur des modalités, critères et procédures de suivi et d'évaluation de la situation dans un État ou un gouvernement faisant l'objet d'une suspension ou d'autres mesures ; et aussi sur une grille de suivi et d'évaluation des mesures prises par les instances de la Francophonie en cas de « rupture de la démocratie » ou de « violations massives des droits de l'Homme ». Elle se traduit formellement par un échange contradictoire entre le représentant de l'Etat concerné par la suspension et la Commission politique.

C'est ainsi que l'OIF a prononcé la levée totale de la suspension de la Guinée des instances de la Francophonie¹¹ à l'occasion d'une session extraordinaire du Conseil permanent de la Francophonie tenu le 24 septembre 2024, consacrée à l'examen de la situation en Guinée. Cette décision s'est ainsi inscrite dans le cadre du nouveau mécanisme de suivi et d'évaluation adopté par le Conseil permanent de la Francophonie, remplissant bien l'objectif consistant à rétablir progressivement la participation des États suspendus en fonction des avancées constatées dans la restauration de l'ordre constitutionnel et du respect des droits et libertés¹².

5. Pour conclure

Fréquemment mobilisée depuis son adoption, la Déclaration de Bamako a pu conférer un surcroît de légitimité aux décisions prises par les Etats et gouvernements ainsi qu'aux actions déployées en son nom. La Francophonie, de son côté, a su adopter des mesures appropriées et modulées selon les situations et a affiné les modalités de son accompagnement des processus de sortie de crise et de transition.

Nonobstant la sophistication du dispositif et la démarche holistique qui le sous-tend, la Déclaration doit affronter un certain nombre de défis, à commencer par la résurgence des ruptures des ordres constitutionnels, et par les retraits des trois pays membres de l'Alliance des Etats du Sahel ainsi que précisé précédemment. Le dispositif du Chapitre 5 suscite alors plusieurs interrogations :

- La forme consensuelle de démocratie qui sous-tend les Chapitres 4 et 5 n'est-elle pas dépassée aujourd'hui notamment au regard de l'intensification des ruptures de la démocratie ?

¹¹ <https://www.francophonie.org/levee-totale-suspension-guinee-de-la-francophonie-3373>

¹² *Ibid.*

- Les crises multiformes qui se traduisent par l'intensification des changements anti constitutionnels de gouvernement dans l'espace francophone peuvent-elles être correctement et efficacement saisies par Bamako ?
- Sur le plan procédural, en conséquence, les difficultés rencontrées à qualifier des situations complexes et à mobiliser le panel des faits générateurs ne devrait-elle pas avoir pour conséquence de repenser la doctrine francophone sur les mesures adaptées, de façon à éviter les aléas ou les hésitations ?
- Dès lors, ne conviendrait-il pas de remobiliser et réactiver certains dispositifs du Chapitre 5 ?

C'est plus largement l'actualité et l'opérationnalité aujourd'hui du texte de Bamako qui est questionnée. Voilà certainement l'un des défis majeurs pour la Francophonie de demain.