

Francophonie, droits de l'Homme, paix et démocratie

Un bilan de dix années d'engagement*

JACQUES FRÉMONT

Doyen, Faculté de droit, Université de Montréal

À l'occasion du prochain Symposium de Bamako (*Symposium international sur les pratiques de la démocratie, des droits et des libertés dans l'espace francophone*), en novembre 2000, une réflexion intensive a eu lieu sur un certain nombre de thèmes à l'occasion de séminaires préparatoires portant sur les droits de l'Homme, la démocratie et la paix. À cette occasion s'est aussi manifesté le désir de faire le point sur l'implication de la Francophonie dans ces secteurs d'activité depuis une dizaine d'années. Ce document ne vise donc pas à examiner de façon exhaustive ou descriptive tous les tenants et aboutissants des actions francophones depuis une dizaine d'années : l'exercice serait aussi long que fastidieux. Il s'agit plutôt, ici, de faire le point de façon générale sur ce sujet tout en tentant de dégager, à partir d'une analyse sommaire mais juste, les tendances lourdes de l'implication de la Francophonie dans ces secteurs névralgiques de son action. À l'aube d'une redéfinition probable de l'implication de la Francophonie dans le domaine de la démocratie et des droits de l'Homme, cet exercice s'impose d'autant plus que les éléments de la présence francophone sont souvent peu ou mal connus, même au sein de la famille francophone et de ses observateurs attentifs.

Afin de présenter en quelques pages l'action de la Francophonie au cours de la dernière décennie dans le secteur des droits de l'Homme, de la démocratie et de la paix, nous décrivons tout d'abord sommairement l'évolution du dossier au sein des instances politiques et sa traduction au niveau des actions de coopération (Partie I). Cet examen ouvrira la voie (Partie II) à une analyse subséquente des approches stratégiques mises en avant par la Francophonie et surtout son principal opérateur, l'Agence Internationale de la Francophonie (AIF ; auparavant l'Agence de Coopération Culturelle et Technique : ACCT) ; cette analyse permettra de dégager certains éléments d'une approche prospective en la matière.

I.- FRANCOPHONIE, DROITS DE L'HOMME, PAIX ET DÉMOCRATIE UNE IMPLICATION GRADUELLE

L'implication de la Francophonie et de ses institutions dans le domaine des droits de l'Homme, de la démocratie et de la paix est, il faut en convenir, assez récente. Il est probablement trop tôt pour être à même de tirer un bilan définitif des dix premières années d'action dans ce domaine. Dans la première partie de ce rapport, il s'agit tout d'abord de donner au lecteur une idée de la séquence de l'implication de la Francophonie dans les secteurs des droits de l'Homme, de la démocratie et de la paix. Les instruments normatifs adoptés à cette occasion au cours de la décennie 1990-2000 seront par la suite brièvement présentés, ainsi que la programmation qui, au fil des ans, fut adoptée en matière de coopération francophone.

A.- *L'émergence d'une coopération francophone dans le secteur des droits de l'Homme de la démocratie et de la paix*

La Francophonie, par ses différents organes, s'implique depuis plus de dix années en matière de droits de l'Homme, de démocratie et de paix. Toutes les deux années, des sommets des chefs d'État et de gouvernements francophones ont lieu ; il s'agit de temps forts à l'occasion desquels les grandes déclarations sont faites et sont établies les orientations stratégiques des deux années qui suivent. Afin de présenter de façon aussi succincte que possible le processus d'émergence d'une coopération francophone dans ces secteurs, nous nous appuierons sur ces sommets, tout en prenant soin d'identifier les décisions les plus significatives prises par les autres instances de la Francophonie en aval et en amont. L'implication francophone en matière de droits de l'Homme, de démocratie et de paix remonte à la fin des années 1980 avec la préparation du sommet de Dakar.

* Étude réalisée à la demande de l'Agence Intergouvernementale de la Francophonie.

1. Dakar (1989)

À l'occasion du 3^{ème} sommet de la Francophonie tenu à Dakar en mai 1989, le thème de la coopération juridique et judiciaire a été abordé par les chefs d'État et de gouvernements. Cet examen suivait de peu la conférence des Ministres de la Justice sur la coopération juridique et judiciaire (dont la tenue avait été décidée au sommet de Québec en 1987) et qui avait eu lieu à Paris en janvier 1989. Lors de cette conférence, on avait convenu que la formation des magistrats et des personnels judiciaires était prioritaire et que toute coopération dans les secteurs juridique et judiciaire devait être menée dans le contexte d'un pluralisme institutionnel le plus complet. Cette conférence ministérielle avait aussi identifié l'information et la documentation juridique comme secteurs prioritaires de coopération. Il n'est donc pas surprenant que, dans ce contexte, la coopération ait d'abord émergé dans le secteur juridique et judiciaire au sein de la Francophonie.

Par ailleurs les chefs d'État adoptaient, lors du sommet de Dakar, une résolution portant sur les droits fondamentaux qui décida « d'en appeler au respect des droits de la personne comme au respect du droit au développement et, en cela, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de notre communauté (francophone) » (Résolution n° 6 sur les droits fondamentaux). Lors du même sommet, la Déclaration de Dakar était adoptée ; on y trouve une incitation aux autres instances internationales « d'œuvrer à l'instauration d'une paix solide et durable dans le monde » (Déclaration de Dakar, n° 18). Enfin, on y a décidé de mettre sur pied un champ de coopération juridique et judiciaire.

Par la suite, soit en 1989, 1990 et 1991, une série de réunions d'experts eut lieu afin de jeter les bases d'un futur Programme de coopération juridique et judiciaire. Celui-ci fut articulé d'une part en vue d'améliorer les conditions d'exercice de la justice dans les pays francophones (circulation de l'information et de la documentation juridique et judiciaire, amélioration des équipements de base et de la formation des magistrats) et, d'autre part, pour la promotion de l'État de droit et des droits de l'Homme (diffusion d'instruments internationaux, organisation d'un colloque –qui eut lieu à Cotonou en 1991 ; *État de droit au quotidien*). Ce projet de programmation fut subséquentement présenté au Comité préparatoire du sommet de Chaillot (juin 91) et au Comité de suivi du sommet de Dakar (sept 91). Pour l'essentiel, la période 1990-91 a essentiellement servi à la définition des priorités et à l'élaboration des stratégies émergentes d'intervention dans les secteurs des droits de l'Homme, de la démocratie et de la paix.

2. Chaillot (1991)

Dans la Déclaration adoptée au terme du sommet de Chaillot de novembre 1991, les chefs d'État et de gouvernement avaient l'occasion de réitérer leur « foi dans les valeurs démocratiques fondées sur le respect des droits de la personne, des minorités et des libertés fondamentales ». Ils prenaient l'engagement « de faire avancer le processus de démocratisation, de consolider les institutions démocratiques et décidaient de « développer des programmes appropriés dans ce sens ».

Au plan de la coopération, les chefs d'État et de gouvernement, soucieux « de répondre plus largement aux perspectives premières du développement de la démocratie », décidaient de poursuivre l'action de coopération en matière de circulation de documentation, de publication et de diffusion de documentation juridique et judiciaire, tout en proposant d'améliorer les équipements de base des cours suprêmes et des ministères de la justice et en multipliant les activités de formation. Le sommet décidait aussi d'élargir le programme de coopération en appui aux institutions spécialisées en matière de promotion des droits de l'Homme, ainsi qu'au plan interparlementaire. Le programme s'intitulera désormais « Le droit au service du développement et de la démocratie ». Il convient de noter l'élargissement de la perspective initiale qui limitait l'intervention de la Francophonie surtout aux secteurs juridiques et judiciaires. Quoique fort timidement, on en conviendra, les droits de l'Homme ainsi que la coopération interparlementaire font désormais leur apparition dans les discussions et la programmation de la Francophonie. Celle-ci comporte désormais cinq volets :

Amélioration des conditions d'exercice de la Justice dans les États de l'espace francophone (Aide documentaire, Publication et diffusion de la documentation juridique et judiciaire nationale, Amélioration des équipements de base, Formation) ;

Appui aux activités des institutions spécialisées en matière de promotion du droit et de protection des droits de la personne et d'aide à la démocratisation ;

Mise en place de services d'information et d'expertise en matière de droit et de droits de la personne au siège de l'Agence (Documentation ; Création d'un fichier d'experts) ;

Coopération interparlementaire (Restructuration des services documentaires, Coopération interparlementaire) ;
 Promotion des droits de l'Homme et appui aux processus démocratiques (Documentation, Formation, Assistance technique, Processus électoraux, Médias, Conférences nationales).

Pour l'essentiel, les actions de coopération effectivement réalisées à la suite du sommet de Chaillot ont suivi les plans d'action proposés et la base de toute la future approche en matière de coopération dans les secteurs des droits de l'Homme, de la démocratie et de la paix fut alors jetée par le biais de l'ACCT. Pour reprendre les mots du Secrétaire général de l'époque, l'Agence a conduit une « coopération concrète et multiforme » en travaillant surtout à fournir équipement et matériel à 20 pays, en mettant des collections d'ouvrages à la disposition des institutions judiciaires de plus de 30 pays membres, en soutenant l'organisation de 8 séminaires internationaux réunissant 147 participants en provenance de 29 pays, en préparant et en faisant adopter par le CPF le document « principes directeurs devant guider l'envoi d'une mission d'observation » et en intervenant dans 4 pays en soutenant leurs processus électoraux, en organisant divers centres de production de documentation juridique, en soutenant des activités de l'IDEF et enfin, en appuyant des conférences régionales en vue de la préparation de la Conférence de Vienne (1993). On assiste alors en quelque sorte à la mise en place des structures et des approches de coopération qui caractériseront l'implication de la Francophonie dans ces secteurs au cours des années suivantes.

3. Maurice (1993)

La question de la démocratie et des droits de l'Homme n'a pas attiré outre mesure l'attention des participants au sommet de Maurice, si ce n'est la tenue d'une discussion importante sur les liens qui existent entre la démocratie et le développement. La question de la prévention ou de la résolution de certaines crises a plutôt retenu l'attention des chefs d'État et de gouvernement. La proposition de programmation 1994-1995 de l'ACCT fut finalisée, en même temps que furent adoptées des résolutions portant sur la paix et la Sécurité internationale (n° 1), sur l'Afrique (n° 3 qui réaffirme le plein appui aux pays africains « engagés dans la voie de la démocratisation et du redressement économique et financier pour le développement ») et sur la programmation (n° 18). Cette dernière énonce que la communauté francophone « doit poursuivre et amplifier ses actions pour donner à tous les pays, grâce à la coopération juridique et judiciaire, les moyens de conjuguer droit et développement et d'établir un État de droit ». On décide par conséquent à ce sommet de convoquer une conférence des ministres de la Justice qui portera sur le thème « État de droit et droits de l'Homme ». Il s'agit de la Conférence qui aura lieu au Caire à la fin de 1995 et qui, rétrospectivement, sera de la plus haute importance. L'apparition, au sein du discours de la Francophonie et de ses institutions, du concept d'État de droit est significative puisqu'on se trouve ainsi à intégrer la coopération juridique et judiciaire ainsi que celle, toujours émergente, en matière de droits de l'Homme, de démocratie et de paix sous un paradigme englobant et holistique.

Au plan de la coopération, il est proposé que soient reconduites, mais enrichies, les actions qui sont désormais regroupées dans quatre programmes :

Amélioration des conditions d'exercice de la Justice ;

Promotion des droits de l'Homme et appui aux processus démocratiques (par l'organisation de séminaires, par divers appuis aux processus électoraux et par des interventions en cas de situations d'urgence (Rwanda, Burundi) ;

Adaptation de l'environnement juridique en tenant compte des impératifs d'intégration régionale par notamment la modernisation de la collecte et de la diffusion de la documentation juridique ;

Soutien à la coopération interparlementaire.

Ces axes seront retenus au chapitre de la coopération pour le biennium 1994-1995 lors de la 3^{ème} Conférence ministérielle de la Francophonie (Bamako, 1993). Pour l'essentiel, les actions de coopération réalisées par l'Agence suivirent le plan d'action défini au préalable.

Il faut aussi préciser que la Francophonie a pris un soin particulier à cette époque de remplir le nouveau mandat de « multilatéralité et de concertation » qui lui fut confié par le sommet de Maurice. C'est ainsi qu'en 1994 et 1995, la Francophonie s'est impliquée au niveau de la concertation en matière de droits de l'Homme en vue de la Conférence de Vienne (1994), de la Conférence sur le développement du Caire (1994) et de la Conférence sur les femmes (Beijing, 1995). Par la suite, la Francophonie s'est impliquée au suivi de ces différentes conférences. Soulignons aussi que dans la réalisation de sa programmation, la Francophonie a, en 1994, raffermi ses liens avec les OING en organisant une première conférence francophone leur étant destinée. L'Agence a aussi poursuivi, par le biais de ses programmes de coopération, son action de collecte et de diffusion de la documentation juridique et élaboré diverses banques de données en matière de droits de l'Homme. Enfin, des efforts majeurs ont aussi été fournis, dans le cadre de la crise au Rwanda, afin d'amorcer une concertation autour du thème de la prévention des conflits.

La Conférence ministérielle du Caire de novembre 1995 fut de la plus haute importance. Réunie sous le thème « Justice, État de droit et droits de l'Homme en lien avec le Développement », la Conférence a adopté une Déclaration qui illustre le saut qualitatif des engagements de la Francophonie, un Plan d'action pour les cinq années subséquentes. Un bureau de suivi regroupant 13 États fut aussi mis en place, Bureau qui s'est réuni en 1997 et en 1999. On trouvera à la section suivante de ce Rapport une présentation des acquis de cette Conférence. À la suite de la Conférence du Caire, la 6^{ème} conférence ministérielle de la Francophonie a examiné en détail la programmation de l'ACCT relative à ce volet d'activités.

4. Cotonou (1995)

C'est lors du sommet de Cotonou qu'est apparue la notion « d'espace de liberté et de démocratie », à l'occasion de l'examen des grands programmes mobilisateurs par les chefs d'État et de gouvernement participants. C'est aussi lors de ce sommet que le Comité de réflexion pour le renforcement de la Francophonie proposait que « la construction de l'État de droit fasse partie de l'action francophone ». À cet égard, il identifiait l'enseignement et la sensibilisation en matière de droits de la personne, la liberté de presse de même que le soutien des milieux juridiques et judiciaires comme cibles privilégiées de coopération francophone. Le Comité a aussi recommandé la poursuite de l'observation d'élections comme mode d'intervention. Enfin, le Comité a souligné la mutation du rôle de l'État qui n'est plus de diriger l'économie, mais bien plutôt de créer un « environnement favorable, juridique et comportemental ».

Lors du sommet de Cotonou était adoptée la Résolution n° 2 sur l'Appui à la démocratisation, à l'État de droit et aux droits de l'Homme. Celle-ci réaffirmait d'une part « qu'une justice indépendante, accessible et efficace est le premier garant de l'État de droit » et, d'autre part, confirmait l'engagement des États et gouvernements francophones à « faire de la Francophonie un espace de solidarité et de promotion des droits de l'Homme et des libertés fondamentales », à « consolider, par une adhésion commune, la construction de l'État de droit » et enfin, de « conjuguer idéal démocratique et aspiration au développement ». Dans ce contexte, la Résolution réitère l'appui aux institutions nationales, régionales et internationales, décide de maintenir la capacité francophone de soutien des processus électoraux, de la coopération interparlementaire et invite tous les pays à ratifier les conventions onusiennes relatives aux femmes et aux enfants ainsi qu'à renouveler leurs efforts en vue de la ratification de l'ensemble des conventions des Nations-Unies en matière de droits de l'Homme. Par ailleurs, dans la foulée de la Conférence ministérielle du Caire ayant eu lieu en 1995 et du Plan qui y fut adopté, les participants au sommet de Cotonou ont adopté la Résolution n° 3 qui approuve le Plan d'action issu de cette conférence et déclare la volonté des chefs d'État « de favoriser les réformes juridiques et judiciaires nécessaires » et « d'encourager l'augmentation substantielle des crédits affectés aux initiatives francophones pour la coopération juridique et judiciaire, tant sur la plan bilatéral que multilatéral ». Enfin, par cette Déclaration, les chefs d'État ont pris l'engagement de soutenir « les efforts nécessaires pour consacrer à la Justice les moyens budgétaires requis en vue de renforcer l'État de droit, la démocratie, la protection des droits de l'Homme et la paix sociale ».

Les participants au sommet de Cotonou adoptaient aussi toute une série de résolutions, entre autres sur l'Afrique (n° 4), sur la prévention des conflits, la paix et la sécurité internationale (n° 5), sur le Rwanda (n° 6), sur le Burundi (n° 7), sur le Liban (n° 9), sur le suivi de la quatrième Conférence des Nations-Unies sur les femmes (n° 11) et sur la Programmation francophone (n° 17) qui décida de concentrer les programmations des opérateurs entre autres sur le domaine intitulé « un espace de liberté et de démocratie », tout en leur demandant de donner priorité à l'État de droit et au développement économique. Le programme issu du sommet de Cotonou (biennium 1996-1997) fut donc déclaré prioritaire à titre de programme mobilisateur, et fut désormais nommé « Espace de liberté, de démocratie et de développement ». Il est divisé en deux volets, à savoir :

1. Appui à l'État de droit, à la justice et à la diffusion du droit ;
2. Promotion des droits de l'Homme et appui aux processus démocratiques et de paix.

On constate donc que le sommet de Cotonou, répondant par là aux vœux exprimées lors de la Conférence du Caire, a consacré la priorisation de plus en plus importante, au sein de la Francophonie, des programmes relatifs aux droits de l'Homme, à la démocratie et à la paix. Ceux-ci, loin d'être marginaux, se situent désormais au cœur de la dynamique multilatérale francophone. Cette division illustre en quelque sorte l'importance grandissante accordée à la dimension droits de l'Homme et démocratique et annonçait en quelque sorte la division des tâches qui allait subséquemment survenir au sein de l'Agence.

Il convient de noter qu'en décembre 1996, la 8^{ème} Conférence ministérielle de la Francophonie tenue à Marrakech réactualisait le document énonçant les Principes directeurs devant guider les missions d'observation des élections en plus de se pencher longuement sur la question du rétablissement de l'ordre constitutionnel au Niger, à la suite du coup d'État. Enfin, en 1996, un fonds de soutien pour la modernisation de la justice était mis sur pied.

5. Hanoï (1997)

Le sommet d'Hanoï (dont le thème était « Renforcement de la coopération et de la solidarité francophone pour la paix et le développement économique et social ») a, en 1997, permis aux participants de discuter à plusieurs reprises de questions relatives à la paix, à la démocratie et aux droits de l'Homme. Cependant la Déclaration qui en fut issue n'a que peu reflété ces préoccupations, si ça n'est de réitérer « notre foi dans les valeurs démocratiques fondées sur le respect des droits de l'Homme et des libertés fondamentales, et également sur le respect des droits des peuples et sur le respect des droits des minorités ». Il est, par contre significatif de l'importance croissante de la dimension économique au sein de la Francophonie que la Déclaration ait souligné « les liens indissociables entre paix, démocratie et développement, entre éducation et formation, entre croissance économique, progrès social et développement durable qui sous-tendent notre coopération et nos efforts dans la poursuite de notre but ultime : le mieux-être de nos populations dans l'indépendance, la liberté et la solidarité ». Les chefs d'État et de gouvernement ont donc appelé la Francophonie « à exploiter le riche potentiel qu'offre notre coopération multilatérale dans le domaine des ressources humaines au service du développement ».

Le Plan d'action de Hanoï fut aussi adopté. Dans ce plan d'action (biennium 1998-1999), la dénomination du programme (« Espace de liberté, de démocratie et de développement ») pas davantage que celle de chacun de ses deux volets (Appui à l'État de droit, à la justice et à la diffusion du droit ; promotion des droits de l'Homme et appui aux processus démocratiques et de paix) ne changent, le programme poursuivant en quelque sorte sur sa lancée.

6. Moncton (1999)

Lors de sa présentation au sommet de Moncton, le Secrétaire général de la Francophonie a rappelé, en parlant de la dimension politique de la Francophonie, d'une part la faiblesse des moyens humains et financiers à sa disposition et, d'autre part, qu'au plan normatif, « il importe de favoriser la diffusion d'une culture démocratique ainsi que l'analyse des processus démocratiques ». Les chefs d'État et de gouvernements ont abordé différents sujets au sujet tant du volet vie politique, démocratie et droits de la personne que de celui de la coopération juridique et judiciaire. Ces questions furent aussi abordées par les jeunes qui furent au centre de ce sommet. Par l'adoption de la Déclaration finale, les chefs d'État et de gouvernements ont voulu souligner à nouveau les valeurs fondamentales pour la Francophonie que sont la paix, la démocratie et le développement durable qui sont « non seulement des objectifs interdépendants, mais aussi des valeurs que nous partageons ». Cette Déclaration souligne aussi l'importance de la sécurité internationale et de la sécurité des populations civiles en s'engageant à poursuivre l'action de la Francophonie en faveur de la prévention des conflits et du maintien et de la consolidation de la paix. Enfin, la Déclaration finale réitère la volonté des chefs d'État et de gouvernement « de consolider l'État de droit et les processus démocratiques, ainsi que les valeurs qui s'y attachent, le respect des droits de l'Homme, le respect des droits des peuples et celui des minorités et l'égalité entre les femmes et les hommes ».

Les priorités ainsi définies furent traduites par le Plan d'action subséquent approuvé alors que son axe n° 1 (« Consolidation de la paix, de la démocratie et de l'État de droit ») discute de mesures d'appui à la paix et d'appui à la sécurité des populations civiles ainsi que d'approfondissement des processus démocratiques, de promotion des droits de l'Homme et de renforcement de l'État de droit. Ces actions se situaient pour l'essentiel dans le prolongement de la programmation existante en insistant toutefois sur la place des jeunes et, signe des temps, sur l'harmonisation du droit, notamment du droit des affaires en Afrique (OHADA).

Au sein de la Programmation de l'Agence intergouvernementale de la Francophonie, pour le biennium 2000-2001, le Chantier 4 (« Une Francophonie moteur de la promotion de la démocratie, des droits de l'Homme et de la citoyenneté ») regroupe les deux volets dont chacun correspond par ailleurs désormais à une division distincte au sein de l'Agence, c'est-à-dire le Volet « droits de l'Homme, démocratie et paix » (sous la responsabilité de la Délégation aux droits de l'Homme et à la démocratie) et le Volet « Coopération juridique et judiciaire » (sous la responsabilité de la Direction de la Coopération juridique et judiciaire).

On constate ainsi de cet examen sommaire des interventions des instances francophones dans le secteur des droits de l'Homme, de la démocratie et de la paix qu'elles se sont accélérées au fil des ans et des sommets. On doit aussi constater que les chefs d'État et de gouvernement de la Francophonie se sont le plus souvent contentés de déclarations pavées de bonnes intentions et de donner leur aval à des programmes de coopération permettant de soutenir de modestes interventions dans ces secteurs. Cependant, ainsi que la section suivante de ce texte le démontre, bien peu de ces déclarations ont eu la prétention d'avoir un effet normatif quelconque.

B.- Les instruments normatifs

Pour les fins de ce Rapport, les instruments normatifs sont ceux qui, peu importe leur statut juridique précis, se trouvent liés à ceux qui les adoptent. L'analyse de la section précédente indique, comme on le disait, que peu des déclarations adoptées par les chefs d'État et de gouvernement à l'occasion des différents sommets ou des conférences ministérielles peuvent avoir un tel effet, même au plan du droit international. Autrement dit, ces déclarations n'ont pas l'effet normatif que peuvent avoir, par exemple, la *Déclaration universelle des droits de l'Homme* ou les grands Pactes adoptés par les Nations-Unies. Par contre, deux instruments adoptés par les instances de la Francophonie ont un effet semblable puisqu'ils se trouvent liés soit leurs signataires (les ministres de la Justice pour la Déclaration du Caire) ou encore liés aux personnes qui y sont soumises (les observateurs d'élections et l'Agence pour les principes directeurs devant guider l'envoi d'une mission d'observation). Ces deux instruments seront sommairement examinés selon l'ordre chronologique de leur adoption.

1. Les principes directeurs devant guider l'envoi d'une mission d'observation d'élections (1992, 1994 et 1996)

Dès 1992, à la suite des premières expériences de la Francophonie en matière d'observation d'élections, était adopté par le CPF un document intitulé « Principes directeurs devant guider les missions d'observation d'élections ». Il s'agit d'un document qui énonce les principes de base de l'envoi d'une mission d'observation des élections, indique la procédure à suivre pour produire une demande d'observation auprès du CPF, définit les paramètres de la mission exploratoire qui doit précéder celle d'observation, élabore les termes de référence et émet des directives sur les membres et les modalités de déroulement d'une mission ainsi que la diffusion éventuelle de ses conclusions. Deux années plus tard, soit en 1994, à la lumière des enseignements tirés des observations précédentes, des « Directives complémentaires » furent émises, entre autres afin de rechercher une utilisation optimale des ressources et pour assurer un meilleur suivi de la part des autorités politiques de la Francophonie des rapports de missions d'observation. En 1996, le CPF adoptait un nouveau document intitulé « Principes directeurs devant guider l'envoi d'une mission d'observation d'élections » qui est, en fait, une actualisation du document initial de 1992 auquel on a ajouté un préambule qui situe les processus d'observation des élections dans le cadre plus large de l'engagement francophone relatif à la promotion des droits de l'Homme et des libertés fondamentales.

2. La Déclaration du Caire (1995)

Le sommet de Maurice, en 1993, avait prescrit de tenir avant le prochain sommet, une conférence des ministres de la Justice. Celle-ci eut lieu au Caire, du 30 octobre au 1^{er} novembre 1995 et une Déclaration d'une importance particulière en est issue. Celle-ci se proclame dans le contexte du rôle de la Francophonie à l'égard des droits de l'Homme et des libertés fondamentales, ainsi que dans la foulée d'une série de récents documents internationaux (tels les *Principes fondamentaux relatifs à l'indépendance de la magistrature*, la *Convention internationale des droits de l'enfant*, la *Déclaration et le Programme d'action de la Conférence de Vienne sur les droits de l'Homme*, la *Déclaration de la Conférence mondiale sur la population et le développement* et la *Déclaration et la Plate-forme d'action de la Conférence mondiale de Beijing sur les femmes*). La Déclaration contient tout d'abord une réaffirmation d'un certain nombre de principes fondamentaux, dont ceux relatifs au respect des droits fondamentaux, à l'État de droit et à la démocratie, à la justice comme clef de voûte de l'État de droit, des conditions d'exercice des professions judiciaires ainsi qu'à la sécurité des personnes ainsi qu'à la sécurité juridique des échanges. Par cette Déclaration, les ministres de la Justice prirent un certain nombre d'engagements relatifs à l'indépendance de la magistrature (éliminer toute entrave à l'indépendance des magistrats, faire une place plus large à la formation, veiller à l'adoption et à l'observation de règles éthiques et déontologiques), afin de rendre une justice efficace, garante de l'État de droit (par l'adoption de mesures concrètes relatives à l'amélioration des conditions d'accès à la justice, l'accroissement des crédits affectés à l'institution judiciaire, par le recours à l'entraide judiciaire au sein de la Francophonie), et à favoriser le respect des droits fondamentaux de l'Homme tout en faisant de la justice un facteur de développement. La Déclaration est complétée par un *Plan d'action* sous la responsabilité de l'Agence et une demande de mettre à la disposition de celle-ci les moyens de le mettre en œuvre. La simple lecture de cette Déclaration démontre qu'il s'agit sans doute du document le plus directif adopté par une quelconque instance francophone dans le domaine de la démocratie et des droits de l'Homme.

Au terme de cette brève présentation des instruments normatifs adoptés par la Francophonie, on constate que s'ils sont significatifs dans leurs secteurs respectifs, par leur nombre, ils demeurent peu nombreux. Or, il paraît clair que l'adoption d'instruments de cette nature démontre que les acteurs politiques décident en quelque sorte de traduire de façon concrète leurs déclarations et de se lier pour l'avenir.

C.- La programmation en matière de coopération

Il serait peu utile de reprendre ici en détail les éléments de la programmation mise en avant par la Francophonie afin de mettre en œuvre à la fois les différentes déclarations issues des divers sommets ou des conférences ministérielles. Une bonne partie de cette programmation se trouve déjà décrite à la section 1.1 et l'approche stratégique mise en avant est analysée dans la seconde partie de ce rapport. Ce qui importe plutôt à ce stade est d'être à même de percevoir la dynamique globale qui a encadré la conception et la mise en œuvre de cette programmation et, par conséquent, guidé l'implication concrète de la Francophonie dans le secteur des droits de l'Homme, de la démocratie et de la paix.

Les tableaux suivants, quoiqu'imparfaits, présentent en quelques traits à la fois l'évolution et le contenu de la programmation conçue et réalisée lors des différents *biennium* dans ces secteurs. L'Agence de Coopération Culturelle et Technique (ACCT) et, par la suite, l'Agence Intergouvernementale de la Francophonie (AIF) furent responsables de la coordination de ces secteurs de coopération au fil des ans.

Le Tableau 1 présente la programmation en matière de coopération juridique et judiciaire, le Tableau 2, en matière de droits de l'Homme, de démocratie et de paix.