



**Conseil Économique
et Social**

Distr.
GÉNÉRALE

E/CN.4/Sub.2/2001/32
5 juillet 2001

FRANÇAIS
Original: ESPAGNOL

COMMISSION DES DROITS DE L'HOMME
Sous-Commission de la promotion et
de la protection des droits de l'homme
Cinquante-troisième session
Point 6 de l'ordre du jour provisoire

QUESTIONS DIVERSES

Promotion et consolidation de la démocratie

Document de travail sur les mesures définies dans les différents instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme aux fins de promouvoir et consolider la démocratie, présenté par M. Manuel Rodríguez Cuadros conformément au mandat énoncé dans la décision 2000/116 de la Sous-Commission

I. INTRODUCTION

1. La Sous-Commission de la promotion et de la protection des droits de l'homme a adopté à sa cinquante-deuxième session la décision 2000/116, par laquelle elle m'a donné mandat de lui soumettre à sa cinquante-troisième session un document de travail sur les mesures définies dans les différents instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme aux fins de promouvoir et consolider la démocratie, compte tenu du paragraphe 1 de la résolution 2000/47 de la Commission des droits de l'homme.

2. La résolution 2000/47 de la Commission des droits de l'homme, intitulée Promotion et consolidation de la démocratie, engage les États à consolider la démocratie par la promotion du pluralisme, la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales, la participation la plus large possible des individus à la prise de décisions et la création d'institutions publiques compétentes, y compris d'institutions judiciaires indépendantes, d'organes législatifs et de fonctions publiques efficaces et responsables, et de systèmes électoraux qui garantissent la tenue d'élections périodiques, libres et régulières. Elle formule en outre à l'adresse des États une série de recommandations tendant à ce qu'ils mènent à bien des actions destinées à promouvoir, protéger et respecter les droits de l'homme et les libertés fondamentales, à renforcer la primauté du droit*, à mettre au point, entretenir et soutenir un système électoral qui permette au peuple d'exprimer librement et régulièrement sa volonté au moyen d'élections honnêtes, ayant lieu périodiquement, à renforcer la démocratie grâce à une bonne gestion des affaires publiques, en rendant plus transparentes les institutions publiques et les procédures de décision, et plus comptables de leurs actes les agents de l'État, ainsi qu'en favorisant le développement durable, et à renforcer la cohésion et la solidarité sociales.

3. La résolution 2000/47 de la Commission est elle-même liée, sur le plan conceptuel et normatif, à sa résolution 1999/57 du 27 avril 1999 sur la promotion du droit à la démocratie, qui revêt une grande importance parce qu'elle est le premier texte adopté par l'Organisation des Nations Unies à reconnaître l'existence d'un droit à la démocratie. Faisant allusion aux diverses étapes de l'évolution qui a conduit le droit international à reconnaître en la démocratie une valeur objet de protection internationale ayant des liens d'interdépendance avec les droits de l'homme, cette résolution rappelle le vaste ensemble de textes et instruments de droit international, notamment les résolutions de la Commission des droits de l'homme et celles de l'Assemblée générale, qui confirment «le droit à une participation entière ainsi que les autres droits et libertés démocratiques fondamentaux inhérents à toute société démocratique»¹.

4. Cette appréciation de l'évolution du droit international, reliant celui-ci à la démocratie en tant que système de gouvernement qui permet la réalisation des droits de l'homme, est complétée par la reconnaissance de l'interrelation conceptuelle existant entre, d'une part, le droit au développement et l'application du principe de libre autodétermination des peuples et, d'autre part, la démocratie et les droits de l'homme.

5. Identifiant les éléments du droit à la démocratie, la résolution 1999/57 de la Commission reconnaît comme droits spécifiques à un mode de gouvernement démocratique, entre autres, les éléments suivants: a) les droits à la liberté d'opinion et d'expression, de pensée, de conscience et de religion, et d'association et de réunion pacifiques; b) le droit à la liberté de

* ou «état de droit» (*estado de derecho*) (N.d.T.)

chercher, recevoir et répandre les informations et les idées par quelque moyen d'information que ce soit; c) la primauté du droit, y compris la protection juridique des droits, des intérêts et de la sécurité personnelle des citoyens, ainsi que l'équité dans l'administration de la justice et l'indépendance du pouvoir judiciaire; d) le droit au suffrage universel et égal et à des procédures assurant la liberté de vote, ainsi qu'à des élections périodiques et libres; e) le droit à la participation politique, y compris la possibilité égale pour tous les citoyens de se porter candidat; f) des institutions gouvernementales transparentes et rendant des comptes; g) le droit des citoyens de choisir leur système de gouvernement par des moyens constitutionnels ou d'autres moyens démocratiques; h) le droit d'accéder, dans des conditions d'égalité, aux fonctions publiques de son pays.

6. Pour ce qui est des compétences et des responsabilités des divers organes de l'Organisation des Nations Unies s'occupant de la promotion et de la protection des droits de l'homme, la résolution 1999/57 de la Commission prie le Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme de poursuivre et étendre ses programmes et projets de coopération technique visant à promouvoir la démocratie et la primauté du droit et d'accorder à ces programmes la priorité. En même temps, elle prie les organes créés en vertu d'instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme et les mécanismes de protection des droits de l'homme de la Commission et de la Sous-Commission d'accorder l'attention voulue, dans le cadre de leurs mandats, aux éléments d'un mode de gouvernement démocratique mentionnés précédemment.

7. C'est dans ce contexte normatif, et plus particulièrement celui du paragraphe 1 de la résolution 2000/47 de la Commission ainsi que des dispositions de sa résolution 1999/57, que s'inscrit le mandat que j'ai reçu de la Sous-Commission d'établir le présent document de travail.

8. Sur la base de ces prémisses, je me propose, dans le document de travail que je soumetts à l'examen de la Sous-Commission à sa cinquante-troisième session, de présenter de façon systématique un premier aperçu de l'état actuel de développement, normatif et pratique, de la protection internationale de la démocratie et du traitement dont celle-ci est l'objet dans les divers instruments, juridiques ou politiques, universels ou régionaux, en mettant l'accent sur les différents mécanismes institutionnels ou collectifs mis en place pour sa promotion, sa consolidation et sa préservation. S'agissant d'un document préliminaire où sont simplement ébauchés les différents éléments d'une thématique intrinsèquement complexe et hétérogène, ces divers aspects ne seront pas toujours traités aussi en profondeur qu'ils pourraient l'être. Lors d'un éventuel rapport définitif, tant le schéma d'analyse de base que l'approche analytique de chaque élément thématique devront nécessairement être perfectionnés, élargis et approfondis.

II. LES DROITS DE L'HOMME, LA DÉMOCRATIE ET LA PRIMAUTÉ DU DROIT

9. Les droits de l'homme constituent dans le monde contemporain un système de valeurs et un régime juridique international de caractère universel. Du point de vue axiologique, la doctrine des droits de l'homme repose sur l'idée que la condition humaine et la dignité qui lui est inhérente confèrent à l'individu une sphère de droits essentiels. Sur le plan de la théorie politique, cette sphère des droits de l'homme se résout dans le champ de la relation État-individu, le postulat étant que la légitimité de l'action de l'État, qui dérive d'un acte de souveraineté populaire, suppose que soit reconnue et garantie la jouissance des libertés fondamentales et des

droits de l'homme des individus. L'exercice juridictionnel du pouvoir de l'État et, en particulier, ses compétences personnelles ont une limite clairement définie: le respect des libertés et des droits de l'homme fondamentaux et la non-ingérence dans leur exercice. Mais du point de vue de la fonctionnalité de l'État, la doctrine des droits de l'homme implique non seulement un devoir de ne pas faire, d'abstention ou de non-ingérence mais encore l'exercice d'un devoir de garantie.

10. Par conséquent, la relation juridique État-individu se définit essentiellement par la non-ingérence du pouvoir étatique dans la jouissance des droits fondamentaux et par l'exercice du devoir de garantie. Avec l'avènement des droits de deuxième génération, sont reconnus comme sujets de droit non seulement les individus, mais aussi les groupements d'individus, la titularité collective de certains droits de l'homme ayant été introduite dans le droit positif. En même temps, l'État assume des obligations de faire. Les droits économiques, sociaux et culturels, en tant que droits de créance, font eux-aussi partie de la relation juridique entre l'État et l'individu et entre l'État et la collectivité nationale.

11. À cet égard, les relations État-individu et État-collectivité nationale sont déterminées, du point de vue juridique et dans l'optique de l'exercice du pouvoir politique, par la structure de l'État et le système politique.

12. Si la jouissance des droits de l'homme dépend de l'aptitude fonctionnelle de l'État et du système politique à reconnaître ces droits et à garantir leur exercice, et si l'exercice des droits de l'homme, individuels et collectifs, exige une structure de l'État et un système politique qui n'entravent pas l'exercice des droits de la première génération et qui favorisent la réalisation des droits de la deuxième, le lien entre les droits de l'homme et le système politique de gouvernement est par nature un lien d'implication mutuelle. C'est dans cette perspective d'une structure de l'État et d'un système politique de gouvernement garantissant fonctionnellement le libre exercice et la jouissance des droits de l'homme que se résolvent les interrelations entre la démocratie et les droits de l'homme.

13. Indépendamment du débat sur la définition et la portée de la démocratie, il existe un consensus universel, tout au moins dans le domaine constitutionnel et en droit international, au sujet de son fondement. Ce concept constitutif de la démocratie est le principe de l'autodétermination des peuples, en tant qu'expression de la souveraineté populaire. Si le peuple est le titulaire du pouvoir constituant de tout système politique, celui-ci doit être garant de ce que la souveraineté populaire ainsi conçue réside toujours dans des formes démocratiques d'expression de la volonté populaire. Du point de vue des droits de l'homme, la protection de ces droits et l'exercice du devoir de garantie de la part de l'État exigent que le pouvoir constitué (système de gouvernement ou système politique) s'exerce dans des limites précises, établies par la loi, pour éviter toute ingérence dans la sphère de la liberté individuelle des citoyens.

14. L'état de droit suppose par conséquent une forme d'organisation dont la caractéristique essentielle est la limitation et le contrôle du pouvoir, par le droit, aux fins de préserver la liberté². Il suppose aussi, sur le plan politique, des principes fondamentaux visant à assurer que la souveraineté populaire ne se trouvera pas asservie par un exercice du pouvoir de l'État qui outrepasserait ses limites. L'état de droit implique que trois limites au moins soient mises au pouvoir étatique: une limite matérielle, qui est celle du respect et de la garantie des libertés fondamentales et des droits de l'homme; une limite fonctionnelle s'exprimant dans la division des pouvoirs; et une limite temporelle, se traduisant par le renouvellement périodique de

l'expression de la volonté populaire au moyen d'élections libres et régulières. Plus précisément, l'état de droit suppose la primauté du principe de légalité et des normes constitutionnelles, la séparation des pouvoirs publics, la reconnaissance et la garantie des libertés individuelles et des droits civils, politiques, sociaux, économiques et culturels, une administration de la justice indépendante du pouvoir politique, le contrôle de l'exercice de la puissance publique, des institutions qui garantissent l'exercice des libertés fondamentales et des droits de l'homme, ainsi que les recours d'*habeas corpus*, d'*amparo* et de protection des administrés face à l'administration.

15. L'exercice et le respect des droits de l'homme trouvent dans l'état de droit la forme d'organisation la plus avancée et, sur le plan fonctionnel, la plus efficace pour la jouissance de ces droits et leur protection. Cette relation d'implication mutuelle a conduit, au cours du processus historique d'établissement des droits de l'homme dans le droit positif, à inscrire les garanties d'une procédure régulière et l'autonomie de l'administration de la justice au nombre des droits de l'homme individuels universellement reconnus.

16. Les éléments de base de l'état de droit ont été consacrés par la Déclaration universelle des droits de l'homme. Le préambule de la Déclaration établit que les droits de l'homme doivent être protégés par un régime de droit pour que l'homme ne soit pas contraint, en suprême recours, à la révolte contre la tyrannie et l'oppression. Dans le contexte de la Déclaration, l'expression «régime de droit» doit s'entendre comme se rapportant à un État constitutionnel de droit, dans lequel les pouvoirs et les limites de la puissance publique, ainsi que les droits et les libertés des gouvernés, soient reconnus et définis dans un corpus légal ayant suprématie par rapport à la loi secondaire, et dont l'adoption et la modification ne puissent se faire que par la volonté souveraine du peuple.

17. Le paragraphe 2 de l'article 29 de la Déclaration établit que, dans l'exercice de ses droits et dans la jouissance de ses libertés, chacun n'est soumis qu'aux limitations établies par la loi exclusivement en vue d'assurer la reconnaissance et le respect des droits et libertés d'autrui et afin de satisfaire aux justes exigences de la morale, de l'ordre public et du bien-être général dans une société démocratique. Cette disposition, outre qu'elle reconnaît en la relation État-individu un lien fondé sur le libre exercice des libertés fondamentales et des droits de l'homme, fixe des limites précises à l'action de l'État dans l'hypothèse où l'exercice desdits droits se verrait soumis à certaines restrictions, qui par nature seront exceptionnelles et provisoires et obligatoirement compatibles avec les principes et les normes d'une société démocratique.

18. La Déclaration établit aussi l'indépendance de l'administration de la justice et les garanties d'une procédure régulière qu'il appartient à l'État d'assurer³. L'article 8, inspiré du recours d'*amparo* introduit par la Constitution mexicaine de 1911, a établi en lui donnant une validité universelle le droit des individus à un recours effectif devant les juridictions nationales compétentes leur permettant d'en obtenir protection contre tout acte de l'État qui violerait leurs droits et libertés fondamentaux.

19. La Déclaration a également établi un lien entre l'état de droit et la démocratie en affirmant que la souveraineté populaire est l'unique source légitime du pouvoir public: «La volonté du peuple est le fondement de l'autorité des pouvoirs publics; cette volonté doit s'exprimer par des élections honnêtes qui doivent avoir lieu périodiquement, au suffrage universel égal et au vote secret ou suivant une procédure équivalente assurant la liberté du vote»⁴.

20. Le Pacte international relatif aux droits civils et politiques approfondit et développe les dispositions qui lient les droits de l'homme à l'état de droit et à la démocratie, particulièrement en ce qui concerne la séparation des pouvoirs, l'administration autonome de la justice, les garanties d'une procédure régulière et les possibilités de recours en justice contre tout acte de l'État ou d'agents de l'État qui porterait atteinte aux libertés et aux droits de l'homme individuels. Les dispositions des articles 14 et 15 revêtent à cet égard une importance particulière. Le Pacte consacre aussi le droit à la démocratie électorale en établissant la protection des droits politiques, notamment du droit de prendre part aux affaires publiques directement ou par l'intermédiaire de représentants librement choisis, du droit d'accéder dans des conditions d'égalité aux fonctions publiques de l'État et, surtout, du droit de chacun «de voter et d'être élu, au cours d'élections périodiques, honnêtes, au suffrage universel et égal et au scrutin secret, assurant l'expression libre de la volonté des électeurs»⁵.

21. La Déclaration universelle des droits de l'homme et le Pacte international relatif aux droits civils et politiques, en mentionnant les éléments constitutifs d'une société démocratique en tant que limite aux restrictions que la loi peut apporter temporairement à l'exercice des libertés et des droits fondamentaux, reconnaissent la relation mutuelle qui existe, sur les plans fonctionnel, normatif et matériel entre la jouissance des droits de l'homme et la société démocratique. Elles interdisent, par là même, toute restriction aux libertés et droits fondamentaux qui s'inspirerait de valeurs, exigences ou motivations étrangères ou contraires à une société démocratique.

22. Cette relation d'implication mutuelle entre les droits de l'homme, l'état de droit et la démocratie se retrouve dans la Déclaration américaine des droits et des devoirs de l'homme de 1948 (art. XXVIII), dans la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales adoptée par les membres du Conseil de l'Europe en 1950 (art. 11) et dans la Convention américaine relative aux droits de l'homme signée le 22 novembre 1969 (art. 29). La Cour européenne des droits de l'homme et la Cour interaméricaine des droits de l'homme ont, dans leur pratique judiciaire, expliqué juridiquement à partir des dispositions pertinentes de ces instruments la relation mutuelle existant entre la démocratie et les droits de l'homme. La Cour interaméricaine des droits de l'homme, dans son avis consultatif OC-6/86 sur la portée du terme «lois» figurant à l'article 30 de la Convention américaine relative aux droits de l'homme, a souligné que cet instrument conventionnel devait nécessairement s'interpréter dans le contexte de la structure fonctionnelle de l'État démocratique. À propos de la portée de la notion de «bien commun» comme fondement légitime des restrictions susceptibles d'être apportées à certains droits et libertés fondamentaux, la Cour interaméricaine a déclaré: «Il est possible d'entendre le bien commun [...] comme une notion faisant référence aux conditions de la vie sociale qui permettent aux membres de la société d'accéder au plus haut degré de développement personnel et de réalisation des valeurs démocratiques. En ce sens, on peut considérer que le bien commun commande une forme d'organisation de la vie sociale propre à renforcer le fonctionnement des institutions démocratiques et à préserver et promouvoir la pleine réalisation des droits de la personne humaine»⁶.

23. On trouve également une explication raisonnée du fait que les droits de l'homme se réalisent à l'intérieur d'une société démocratique dans les arrêts qu'a rendus la Cour interaméricaine dans les affaires *Velásquez Rodríguez/1968* (par. 164 à 166) et *Godínez Cruz/1989* (par. 173 à 175). Dans ces arrêts, la Cour a souligné le devoir qu'a l'État de se doter d'une organisation fonctionnelle qui permette la réalisation des droits de l'homme: «la

deuxième obligation des États parties est de “garantir” à toute personne relevant de leur juridiction le libre et plein exercice des droits reconnus par la Convention. Cette obligation implique pour les États le devoir d’organiser tout l’appareil gouvernemental et, en général, toutes les structures à travers lesquelles se manifeste l’exercice du pouvoir public de telle manière qu’ils soient capables d’assurer juridiquement le libre et plein exercice des droits de l’homme»⁷. La Cour européenne des droits de l’homme possède une jurisprudence analogue.

24. La Déclaration universelle des droits de l’homme et les Pactes conclus par la suite ne pouvaient parler directement de la démocratie comme d’un droit, car la confrontation idéologique de la guerre froide rendait impraticable toute approche en ce sens. La solution choisie, dans ces instruments, a consisté à décomposer l’état de droit et la démocratie en leurs éléments de base et à traiter ceux-ci comme des droits spécifiques, s’agissant en particulier du droit à des élections libres et régulières, de l’accès des citoyens à la participation aux fonctions publiques et de la conduite de l’État sur des bases non discriminatoires.

25. Mais dans le contexte de l’évolution du droit international des droits de l’homme au niveau régional, notamment dans les systèmes européen et américain, le développement normatif des relations mutuelles entre la démocratie et les droits de l’homme a été beaucoup plus explicite, y compris pendant la période de la guerre froide.

26. La Charte de l’Organisation des États américains, adoptée en 1948, souligne avec force dans son article 3, alinéa *d*, que «la solidarité des États américains et les buts élevés qu’ils poursuivent exigent de ces États une organisation politique basée sur le fonctionnement effectif de la démocratie représentative»⁸. De manière complémentaire, la Déclaration américaine des droits et devoirs de l’homme indique en son article XX que «toute personne capable du point de vue civil a le droit de participer au gouvernement de son pays, directement ou par l’intermédiaire de ses représentants, et de prendre part aux élections populaires honnêtes, périodiques et libres faites au scrutin secret»⁹.

27. Ainsi, la démocratie, dans le système interaméricain, est considérée comme une valeur commune, comme une condition et un système de gouvernement qui doivent permettre la réalisation des droits de l’homme, les individus se voyant reconnaître le droit à la démocratie électorale, sur la base d’un renouvellement périodique des autorités gouvernantes et d’un exercice libre et authentique de la volonté populaire par le moyen du vote.

28. Simultanément le droit international américain a établi des principes et des normes prescrivant la non-intervention dans les affaires intérieures et l’autodétermination. Cela pourrait paraître contradictoire avec l’obligation faite aux États membres de l’OEA de s’organiser politiquement sur la base de la démocratie représentative. Il n’en est rien, d’abord parce que la norme qui établit la condition du système politique démocratique représentatif constitue une obligation internationale souscrite dans le libre exercice de la souveraineté nationale; ensuite, parce qu’elle exprime la dualité du principe d’autodétermination: celui-ci possède une composante interne, en l’occurrence la souveraineté populaire exprimée, dans le cadre d’un système démocratique par des élections libres et honnêtes, qui s’élève au rang d’engagement international, et une autre composante, externe, qui est la non-ingérence des pays tiers dans les affaires intérieures du pouvoir démocratique constitué.

29. Ainsi, on voit apparaître dans la Charte de l'OEA l'idée que la démocratie constitue, dans le système interaméricain, une obligation internationale. Avec l'évolution des normes et institutions du système interaméricain qui a eu lieu ensuite, en particulier à partir de l'après-guerre froide, la nature obligatoire du régime démocratique s'est précisée jusqu'à définir des engagements d'action collective, assortis de sanctions, pour la défense et la préservation de la démocratie.

30. L'élaboration de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales signée à Rome en 1950 par les membres du Conseil de l'Europe est également partie de l'idée que la réalisation des droits de l'homme implique l'existence d'un régime politique démocratique caractérisé par la primauté du droit.

III. L'INTERNATIONALISATION PROGRESSIVE DE LA PROMOTION, DE LA CONSOLIDATION ET DE LA PRÉSERVATION DE LA DÉMOCRATIE

31. Comme l'a indiqué le Secrétaire général de l'ONU à propos de la Charte des Nations Unies, «dans l'esprit de ses auteurs, il était indispensable que la démocratie règne pour éviter que certaines nations n'en attaquent d'autres et pour que l'État souverain soit le premier garant des droits fondamentaux, l'institution responsable au premier chef des solutions à apporter aux problèmes nationaux et l'élément de base d'un système international de coopération pacifique»¹⁰. C'est à cette conception que se sont référées de façon beaucoup plus explicite tant la Déclaration universelle des droits de l'homme que la résolution 1514 (XV) de l'Assemblée générale par laquelle celle-ci a adopté en 1960 la Déclaration sur l'octroi de l'indépendance aux pays et aux peuples coloniaux.

32. Ces instruments de base des Nations Unies ont constitué le premier cadre de référence à l'intérieur duquel l'Organisation pouvait fonder son action à l'appui des processus démocratiques dans le monde. Toutefois, leurs potentialités se trouvèrent bloquées par la nature du débat idéologique et l'action politique propres à la guerre froide. C'est ainsi que les initiatives de l'ONU en faveur de la démocratie furent, pendant plusieurs décennies, associées presque exclusivement à la promotion et à la protection des droits de l'homme, en particulier après la signature des Pactes et la mise en place par l'Organisation des mécanismes de protection fondés sur la Charte ou sur des normes conventionnelles.

33. Avec la fin de la guerre froide, les peuples disposèrent d'un environnement national et international plus propice à la réalisation de leurs aspirations démocratiques. Depuis la fin de la décennie des années 80, et plus particulièrement à partir des années 90, la démocratie comme système de gouvernement, comme processus social et politique et comme valeur liée aux droits de l'homme a acquis une dynamique qui tend de plus en plus à son universalisation.

A. La promotion de la démocratie et la tenue d'élections libres et régulières dans la pratique de l'Organisation des Nations Unies

34. La Charte des Nations Unies ne fait nulle part mention directement de la démocratie. Cependant, ses dispositions concernant le régime international de tutelle (Chap. XII), notamment l'alinéa *b* de l'Article 76, se sont orientées d'emblée vers la réalisation d'objectifs démocratiques, le régime de tutelle étant conçu dans la perspective générale de l'application du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes. L'interprétation qu'a faite l'ONU du Chapitre XII de

la Charte et de son lien normatif avec le principe de l'autodétermination ont contribué à l'accession à l'indépendance de la quasi-totalité des territoires soumis à la tutelle de l'Organisation¹¹. Dans le cadre de cette pratique se sont déroulés des processus démocratiques qui mettaient l'accent sur l'affirmation des libertés fondamentales, les droits politiques (droit à la nationalité, droit de vote), la liberté d'expression, de presse et de réunion, la lutte contre la discrimination fondée sur la race, le sexe ou la religion et la reconnaissance et la promotion des droits de la femme¹².

35. À partir de ces expériences limitées, l'Organisation des Nations Unies a entrepris d'adopter depuis 1988 des résolutions relatives à la démocratie et à la promotion du principe de la tenue d'élections libres, périodiques et honnêtes, qui témoignent des progrès de la démocratisation enregistrés à partir de la fin des années 80.

36. Les activités de vérification et d'observation électorales de l'Organisation des Nations Unies se sont d'abord déroulées dans les territoires sous tutelle et non autonomes, particulièrement en Namibie, où elles ont constitué une expérience complexe et de grande envergure qui a débouché sur la tenue d'élections libres et régulières, frayant la voie à l'indépendance de la Namibie. Dans les États Membres, la première expérience de vérification et d'observation a été celle de la mission que l'Organisation a envoyée en octobre 1977 observer le plébiscite sur les Traités du Canal de Panama, mais c'est la décision adoptée par le Secrétaire général en application de la résolution 43/24 de l'Assemblée générale, par laquelle il est convenu avec le Gouvernement du Nicaragua de l'envoi d'une mission d'observation électorale dans ce pays, qui a marqué le début de l'observation et de la vérification électorales dans le contexte des processus démocratiques. Les fonctions de la Mission d'observation des Nations Unies chargée de la vérification du processus électoral au Nicaragua (ONUVEN) étaient les suivantes: vérifier que les partis politiques étaient équitablement représentés au sein du Conseil électoral suprême et de ses organes subsidiaires; vérifier qu'ils pouvaient s'organiser et se mobiliser en toute liberté sans être gênés ni faire l'objet de tentatives d'intimidation par qui que ce soit; vérifier qu'ils avaient un accès équitable aux chaînes de radio et de télévision de l'État; vérifier que les listes électorales étaient en bonne et due forme; informer le Conseil électoral suprême de toute plainte reçue ou de toute irrégularité ou ingérence constatée dans le processus électoral¹³.

37. À la suite de cette expérience, et avec l'avènement de processus démocratiques dans toutes les régions du monde, les activités d'observation et d'assistance électorales de l'Organisation des Nations Unies se sont multipliées, dépassant le stade de la simple surveillance du déroulement du scrutin pour s'attacher plutôt à «renforcer les institutions et processus sans lesquels il n'est pas de démocratie viable»¹⁴.

38. Dans ce contexte, l'Organisation a reçu depuis 1989 plus de 140 demandes d'assistance électorale. En 1992, elle a, en application de la résolution 46/137 de l'Assemblée générale, centralisé ses activités en la matière au sein d'une unité d'assistance électorale, qui a été renforcée en 1994 pour se constituer, au sein du Département des affaires politiques, en une Division de l'assistance électorale.

39. Les objectifs de l'assistance électorale fournie par l'Organisation des Nations Unies sont essentiellement au nombre de deux: a) assister les États Membres dans les efforts qu'ils font pour organiser des élections démocratiques légitimes, conformément aux critères internationaux définis dans le cadre des mécanismes universels et régionaux relatifs de défense des droits

de l'homme; et b) coopérer à la mise en place de capacités institutionnelles qui permettent aux pays concernés d'organiser des élections démocratiques, honnêtes et périodiques, ayant la confiance et l'acceptation des partis politiques et de l'électorat.

40. Mais le Secrétariat général n'est pas seul à être engagé dans les activités d'assistance électorale, auxquelles on voit participer progressivement la quasi-totalité des organes de l'ONU: en particulier, la Division de l'assistance électorale coordonne son travail avec le PNUD, le Département des affaires économiques et sociales, le Bureau des services d'appui aux projets et le Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme, en même temps qu'elle favorise la participation active d'autres organismes et organisations de la société civile qui constituent une source externe d'assistance électorale. Parmi les autres institutions qui collaborent avec l'ONU au sein des missions d'observation électorale, on trouve le Commonwealth, l'Union européenne, l'Organisation de l'unité africaine, l'Organisation des États américains, l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe, l'Union interparlementaire, le Centro de Asesoría y Promoción Electoral, l'Institut international pour la démocratie et l'assistance électorale, la Fondation internationale pour les systèmes électoraux, l'Instituto Nacional Demócrata et le Centre Carter.

41. Les caractéristiques et le champ d'action des missions d'observation électorale sont variables, depuis la coordination et l'appui aux missions internationales, l'assistance technique aux autorités électorales nationales, l'appui aux observateurs électoraux nationaux et une observation limitée, jusqu'à l'envoi de missions électorales exigeant un mandat de l'Assemblée générale ou du Conseil de sécurité. Ces dernières sont des missions de grande envergure, qui peuvent comporter la vérification du processus électoral, sa surveillance et même l'organisation et la conduite du scrutin proprement dit. De telles missions de vérification, généralement liées à des opérations de maintien de la paix, ont été instituées, notamment, dans les cas de l'Angola, d'El Salvador, de l'Érythrée, d'Haïti, du Mozambique, du Nicaragua, de l'Afrique du Sud et du Libéria.

42. L'évolution de l'assistance électorale fournie par l'Organisation des Nations Unies et la demande croissante d'une telle assistance ont permis à l'Organisation de perfectionner et de systématiser ses méthodes et procédures, en s'orientant progressivement vers une conception qui dépasse le simple accompagnement ou la simple surveillance de l'acte électoral et où la considération prioritaire est sa contribution à l'avènement d'un régime démocratique ou au renforcement de la démocratie.

43. Dans ce contexte, l'Organisation des Nations Unies a défini une série de programmes destinés à promouvoir la démocratie et la démocratisation. On y distingue, pour l'essentiel, quatre axes d'action: a) la coopération visant à instaurer une mentalité démocratique chez tous les membres de la société, qu'il s'agisse des fonctionnaires de l'administration, des dirigeants politiques, des parlementaires, des fonctionnaires judiciaires, des policiers, des membres de l'armée ou de la population dans son ensemble; b) l'assistance électorale, destinée à seconder les efforts déployés au niveau national pour procéder à des élections libres et veiller à ce qu'elles débouchent sur la mise en place d'un gouvernement légitime; c) l'appui institutionnel tendant à la création ou à la consolidation de l'état de droit, qui comporte des activités très diverses de réforme et de renforcement des systèmes juridique et judiciaire; l'institutionnalisation des instances constitutionnelles de défense des droits de l'homme; la création de forces de police et de forces militaires respectueuses des droits de l'homme et de l'état de droit; et, enfin, d) l'appui

à la création ou à la consolidation des institutions ou processus sociaux qui font partie de la vie démocratique, comme la promotion de syndicats indépendants ou la participation de la femme à la vie politique et sociale.

44. Les éléments de démocratie que comportent les missions de maintien de la paix autorisées par le Conseil de la sécurité, ainsi que les programmes de promotion de la démocratie et de renforcement de l'état de droit du Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme et des institutions spécialisées du système, viennent compléter les programmes ainsi mis en œuvre par le Secrétariat général.

45. L'Organisation des Nations Unies a également un programme d'appui aux efforts déployés par les gouvernements pour promouvoir et consolider les démocraties nouvelles ou rétablies. Dans sa résolution 51/31, l'Assemblée générale a exprimé son soutien aux initiatives prises en ce sens par le Secrétaire général et l'a prié de lui présenter un rapport proposant «des moyens novateurs et de nouvelles réflexions susceptibles d'aider l'Organisation à répondre efficacement et de façon intégrée aux demandes des États Membres qui sollicitent une aide dans le domaine de la démocratisation»¹⁵.

46. L'Organisation des Nations Unies entretient une coopération permanente avec les conférences des démocraties nouvelles ou rétablies et met en œuvre un programme d'assistance spécifique en coordination avec le PNUD¹⁶.

B. La protection normative et les mécanismes de promotion et de préservation de la démocratie dans les Amériques

47. Le lien normatif entre la démocratie et les droits de l'homme s'est fait très tôt sur le continent américain. La Déclaration américaine des droits et devoirs de l'homme, adoptée en 1948 quelques mois avant la Déclaration universelle des droits de l'homme, a reconnu que le système de protection interaméricain résidait dans la conjonction fonctionnelle de la protection normative des droits de l'homme qu'établit ce texte avec les garanties offertes par le régime interne des États¹⁷. La nature de ce régime politique a été définie dans la Charte de l'Organisation des États américains, qui a inscrit parmi ses finalités la promotion et la consolidation de la démocratie représentative, dans le respect du principe de non-intervention.

48. Ces normes de base axées sur le développement normatif ont eu, dans le contexte de la guerre froide, une application limitée et ambivalente. Les stratégies de contention des forces démocratiques, révolutionnaires, nationalistes et, d'une manière générale, opposées au statu quo ont amené l'OEA à s'engager dans des politiques qui privilégiaient la lutte idéologique. Dans bien des cas, les engagements normatifs pris, de favoriser la démocratie et de respecter les droits de l'homme ainsi que le principe de non-intervention, ont été mis de côté. Pendant une bonne partie de la guerre froide, alors que le monde était divisé en blocs idéologiques, les normes relatives à la promotion de la démocratie et au respect des droits de l'homme ont cédé la place à des pratiques interventionnistes, au renversement de régimes démocratiquement élus, à l'instauration de dictatures militaires et à la violation massive et systématique des droits de l'homme¹⁸.

49. À compter de la fin des années 80, on voit dans la région les gouvernements constitutionnels s'affirmer, tandis que les régimes militaires disparaissent progressivement.

Au début des années 90, avec la fin de la tension bipolaire et l'apparition d'un nouveau système international de transition, les régimes démocratiques se généralisent dans la région. Il se crée les conditions voulues pour relancer les initiatives normatives concernant la démocratie, qui s'étaient interrompues dans les années 40. Actuellement, l'OEA dispose d'un système de promotion et de préservation de la démocratie relativement perfectionné. Sur le plan normatif la Charte de l'OEA en vigueur dispose que la «solidarité des États américains et les buts élevés qu'ils poursuivent exigent de ces États une organisation politique basée sur le fonctionnement effectif de la démocratie représentative»¹⁹. Ainsi, dans le système interaméricain, la démocratie est devenue l'une des conditions d'admission à l'OEA. Certains auteurs considèrent qu'elle a, juridiquement, la nature d'une obligation internationale exigible²⁰. Les mécanismes de promotion et de préservation de la démocratie sont en pleine évolution normative à partir d'une pratique qui n'a pas cessé d'être ambivalente. La nature, la portée et l'efficacité de ces mécanismes sont diverses.

50. L'action déclarative constitue généralement un moyen d'influence et de pression diplomatique. Elle consiste, pour les organes de l'OEA, à se prononcer officiellement sur la situation de la démocratie dans tel ou tel pays. Dans les cas où la menace pesant sur la démocratie ou la détérioration du régime démocratique le justifient, le Secrétaire général de l'Organisation est habilité à réaliser des missions d'information et d'évaluation. S'il se produit dans l'un des États membres des faits occasionnant une rupture brutale ou irrégulière du processus politique institutionnel démocratique ou de l'exercice légitime du pouvoir par le gouvernement démocratiquement élu, le Secrétaire général peut engager une procédure qui débouche sur une réunion spéciale des ministres des relations extérieures et sur l'adoption de mesures visant à rétablir la démocratie, cela dans un délai de dix jours car il s'agit d'un mécanisme d'action d'urgence.

51. Le Protocole de Washington, qui a apporté d'importantes modifications à la Charte de l'OEA, a instauré des sanctions qui ne sont appliquées que lorsqu'un gouvernement démocratiquement constitué est renversé et remplacé par un autre qui accède au pouvoir de manière illégitime. En pareil cas, et seulement après échec des initiatives diplomatiques de rétablissement de la démocratie, le droit de l'État membre concerné de participer à tous les organes du système est suspendu.

52. Dans la pratique, aucune sanction n'a été appliquée à ce jour, même si la résolution 1080 de l'OEA l'a été dans les cas d'Haïti (1991), du Pérou (1992), du Guatemala (1993) et du Paraguay (1996). Les résultats ont été mitigés: si dans les cas d'Haïti et du Guatemala l'action collective a bien tendu au rétablissement du régime démocratique, dans le cas du Pérou elle a contribué à légaliser un «autocoup d'État» par lequel le Congrès a été dissous et la séparation des pouvoirs progressivement éliminée, la création d'un nouveau parlement à la mesure d'un gouvernement non démocratique ayant reçu l'aval de la communauté internationale²¹.

53. La crise péruvienne issue de la volonté du Président Alberto Fujimori de se faire réélire une troisième fois a de nouveau mis à l'épreuve les mécanismes du système interaméricain. Dans ce cas, il n'a pas été fait application de la résolution 1080 mais, sur la base des normes générales énoncées dans la Charte, une commission spéciale a été nommée pour faciliter le dialogue interne en vue de parvenir à un règlement démocratique de la crise. Après de multiples hésitations, l'OEA est intervenue avec succès sur deux plans: elle a amené le gouvernement et l'opposition à engager un dialogue qui a joué en faveur de la démocratisation et elle a dépêché

une mission d'observation électorale qui a contribué à éviter que ne se concrétise une volonté manifeste de fraude.

54. Tirant les enseignements de l'expérience péruvienne, l'OEA a entrepris de systématiser et de renforcer ses mécanismes de promotion et de défense de la démocratie. À l'initiative du Pérou, les ministres des relations extérieures, mandatés par les chefs d'État et de gouvernement, se réuniront en septembre 2001 pour adopter une charte démocratique interaméricaine reconnaissant le droit à la démocratie des peuples d'Amérique et étendant la possibilité d'appliquer des sanctions aux cas d'atteinte grave à la démocratie, même lorsqu'il n'y a pas eu renversement d'un gouvernement démocratique²².

55. Une telle «clause démocratique» a déjà été adoptée dans le cadre de ce qu'on appelle le processus des Sommets des Amériques, expression qui désigne les réunions périodiques des chefs d'État et de gouvernement du continent américain, ainsi que l'ensemble des programmes et initiatives adoptés dans ce contexte, concernant notamment la création en 2005 d'une zone de libre-échange pour les Amériques. Lors de leur dernière réunion, tenue à Québec les 21 et 22 mars 2001, les chefs d'État des Amériques ont adopté une clause démocratique en vertu de laquelle l'atteinte à la démocratie ou la rupture inconstitutionnelle de l'ordre démocratique dans l'un quelconque des pays membres entraîne la suspension du droit du pays concerné à participer aux Sommets.

56. À sa trente et unième session, l'Assemblée générale de l'OEA a adopté une résolution qui permet à la Banque interaméricaine de développement d'appliquer la clause démocratique adoptée lors du processus des Sommets. Le fait d'appliquer cette clause reviendra pour la Banque interaméricaine de développement à établir une procédure de sanction économique.

57. Le système interaméricain n'est pas le seul à avoir reconnu en la démocratie une valeur étroitement liée à l'exercice des droits de l'homme et des libertés fondamentales, qui doit être dans les Amériques objet de responsabilité internationale. Les résolutions et autres instruments classiques adoptés dans le cadre des divers accords d'intégration ou mécanismes de concertation et de coordination politiques comprennent également des clauses démocratiques, prévoyant la suspension du droit de participation des gouvernements ne respectant pas la démocratie. De telles clauses ont été adoptées par la Communauté andine, le Marché commun du Sud (MERCOSUR), le Groupe de Rio et le Système d'intégration de l'Amérique centrale²³.

58. Ces initiatives normatives, qui établissent des réponses collectives en cas de rupture de l'ordre démocratique ou d'atteinte à la démocratie, ont dans certains cas un caractère politique, dans d'autres, un caractère juridique. Ainsi se développe sur le continent américain un processus normatif qui tend à considérer la démocratie comme une obligation et un devoir, et toute atteinte au régime démocratique comme un acte pouvant emporter une responsabilité internationale.

C. La protection normative et les mécanismes de promotion et de préservation de la démocratie en Afrique

59. Sur le continent africain, en dépit des nombreuses situations de conflit, des effets de la pauvreté et de la pauvreté extrême sur la cohésion sociale et nationale et des ravages causés par l'épidémie de VIH/sida, les forces sociales et étatiques qui donnent son impulsion au processus de démocratisation sont à l'origine d'importantes avancées. Jamais depuis le début du processus

d'indépendance, la démocratie électorale n'a été aussi généralisée qu'actuellement. Il en est résulté une évolution d'une énorme importance pour ce qui est du prix attaché à la démocratie qui apparaît désormais comme une valeur partagée et comme le système de gouvernement qui permet de créer les conditions les plus propices pour faire respecter les droits de l'homme, réduire la pauvreté et favoriser le développement.

60. L'Union africaine, qui remplacera l'Organisation de l'unité africaine, a reconnu en la démocratie une valeur commune et un facteur d'identité politique. L'acte constitutif de cette nouvelle organisation internationale a été signé à Lomé (Togo) le 1^{er} juillet 2000. Dans le préambule, sont énumérés un certain nombre d'objectifs, parmi lesquels la promotion et la protection des droits de l'homme et des peuples, la consolidation des institutions et des cultures démocratiques et la promotion de la bonne gouvernance et de l'état de droit.

61. L'article 3 définit les objectifs de l'Union africaine, notamment la promotion de la participation populaire et de la bonne gouvernance et la promotion et la protection des droits de l'homme et des peuples conformément à la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples et aux autres instruments relatifs aux droits de l'homme. L'article 4 énonce les principes fondamentaux de l'Union, parmi lesquels la non-ingérence dans les affaires intérieures et le respect des principes démocratiques, des droits de l'homme, de l'état de droit et de la bonne gouvernance.

62. L'article 17 porte création du Parlement africain, l'article 18 institue une Cour de justice régionale et l'article 23 prévoit l'imposition de sanctions à tout État membre qui n'agirait pas conformément aux décisions et à la politique de l'Union. Des sanctions sont prévues tout particulièrement dans le domaine des transports et des communications et la Conférence des Parties peut prendre toute autre mesure politique et économique. L'article 30 comprend une clause démocratique, identique à celles adoptées sur le continent américain, selon laquelle les gouvernements qui prennent le pouvoir par des moyens anticonstitutionnels ne seront pas admis à participer aux activités de l'Union.

D. La protection normative et les mécanismes de promotion et de préservation de la démocratie dans le Commonwealth

63. Les 54 États membres du Commonwealth ont eux aussi pris le double engagement de protéger normativement la démocratie, comme étant le système de gouvernement qui permet la réalisation des droits de l'homme, et d'établir en même temps des mécanismes d'action collective pour sa promotion et sa défense. Comme l'a indiqué le Secrétaire général du Commonwealth, cette évolution a été rendue possible par une résurgence des aspirations populaires vers la démocratie et les libertés fondamentales, l'abandon des coups d'État et des régimes militaires et la tendance de nombreux États à passer d'un régime de monopartisme à une démocratie pluripartite. Les organisations non gouvernementales et les groupes communautaires ont de plus en plus tendance à exprimer leurs préoccupations en matière de droits de l'homme et à faire campagne pour les droits fondamentaux, en faveur non seulement des victimes de violations des droits de l'homme mais aussi de groupes défavorisés sur le plan politique et économique²⁴.

64. La Déclaration de Harare (1991) compte un engagement clair en faveur des droits de l'homme et de la démocratie, réaffirmant les principes suivants parmi ceux qui guident l'action

du Commonwealth : démocratie, procédures et institutions démocratiques adaptées aux situations nationales, état de droit, indépendance du pouvoir judiciaire et gouvernement juste et honnête²⁵.

65. La Déclaration réaffirme également l'attachement des pays membres aux principes de la liberté individuelle garantie par la loi, de l'égalité des droits de tous les citoyens indépendamment du sexe, de la race, de la couleur, de la confession ou de l'appartenance politique, et du droit inaliénable de tout individu de participer par un processus libre et démocratique aux grands choix de société.

66. En 1995, les gouvernements du Commonwealth ont adopté le Programme d'action de Millbrook afin de mettre en pratique les principes de promotion et de préservation de la démocratie et des droits de l'homme adoptés à Harare. Le groupe d'action des ministres des relations extérieures a été créé en tant que mécanisme servant à faire face aux violations graves et persistantes des principes susmentionnés et à coordonner les réponses collectives.

67. Le Commonwealth dispose, en outre, de divers moyens de coopération et d'assistance technique en matière électorale et constitutionnelle dans les domaines suivants: renforcement de l'état de droit et du pouvoir judiciaire, amélioration de la gouvernance, envoi de missions d'observation électorale et renforcement de la culture démocratique et des pratiques parlementaires.

68. En cas de violation flagrante du régime démocratique ou de coup d'État contre un gouvernement démocratiquement élu, le Commonwealth peut commencer par adopter des mesures pour faciliter le rétablissement de la démocratie dans un délai raisonnable, y compris l'envoi d'un commissaire ou d'une mission afin d'appuyer le travail de médiation du Secrétaire général. Si, dans un délai raisonnable, la démocratie n'est pas rétablie et des élections libres et régulières ne sont pas convoquées, le Commonwealth peut prendre d'autres mesures tendant à suspendre l'État membre et interrompre les programmes d'assistance technique.

E. La protection normative et les mécanismes de promotion et de préservation de la démocratie en Europe

69. Dans le cadre des responsabilités du Conseil de l'Europe, les droits et libertés démocratiques ont été consacrés par la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales de 1950 et les protocoles successifs qui s'y rapportent, ainsi que par une série d'instruments complémentaires comme la Charte sociale européenne de 1961, révisée en 1996, la Convention européenne pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants de 1987 et la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales de 1995. La démocratie est un facteur d'identité et une condition d'appartenance au Conseil de l'Europe. Elle est conçue comme le contexte social, institutionnel et politique dans lequel s'exercent les droits de l'homme et les libertés fondamentales.

70. Le Conseil a créé un système collectif obligatoire pour assurer le respect de la démocratie et des droits de l'homme, système fondé sur la coopération mutuelle et un contrôle s'exerçant au travers d'un ensemble de procédures de suivi politique et juridique. Le respect des valeurs inhérentes à la démocratie n'est pas considéré comme une question exclusivement interne mais comme une question qui engage, sur la base d'une légitimité juridique et politique, la responsabilité de tous les États membres, individuellement et collectivement. Le statut du Conseil de l'Europe ainsi que sa pratique subordonnent l'adhésion des États au respect de l'état

de droit, à l'existence d'une démocratie pluraliste et à l'exercice du devoir de garantie de la jouissance effective des droits de l'homme.

71. En cas de violations persistantes des droits de l'homme ou de non-respect des procédures de contrôle, le Conseil de l'Europe peut adopter des sanctions pouvant aller jusqu'à l'expulsion de l'État membre concerné. Toutefois, les mécanismes de suivi n'ont pas pour objet d'imposer des sanctions mais de détecter les problèmes afin de contribuer à les régler. Ainsi, la fonction du Comité des Ministres est d'examiner de façon constructive les questions qui sont portées à son attention et d'aider les États membres, par le dialogue et la coopération, à adopter les mesures voulues pour préserver la démocratie et les droits de l'homme.

72. L'identité de l'Union européenne repose de même sur les valeurs de la démocratie et des droits de l'homme. Pour protéger les droits politiques des personnes qui résident dans l'Union européenne, on a créé le poste de Médiateur européen: celui-ci peut offrir une protection quasi juridictionnelle à ceux qui considèrent que leurs droits politiques, fondés sur les principes de la démocratie et de l'état de droit, ont été violés par un acte administratif d'une institution communautaire quelle qu'elle soit.

73. En décembre 2000, les pays membres de l'Union européenne ont adopté le Traité de Nice, qui n'est toujours pas entré en vigueur; il comprend des dispositions qui permettent à l'Union de prendre des décisions en cas de violation grave par un État membre des principes de respect de la démocratie et des droits de l'homme.

F. La protection normative et les mécanismes de promotion et de préservation de la démocratie dans le cadre de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe

74. Les changements survenus dans les pays d'Europe de l'Est et les processus de transition vers l'état de droit et la démocratie sont l'un des aspects les plus dynamiques du phénomène mondial de démocratisation. Mais si la démocratie s'est répandue en Europe, la résurgence des conflits ethniques et nationaux fait planer une menace sur tous les États européens. Dans ce contexte, l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) a, dans la Déclaration de Copenhague (1990), établi comme facteurs d'identité et d'appartenance à l'Organisation le système de gouvernement démocratique, l'état de droit et la protection des droits de l'homme. Tenant compte de la dynamique sociale et politique, qui n'exclut pas les tensions ni les conflits internes, la Déclaration fixe les limites précises dans lesquelles un État peut décider de restreindre les droits de l'homme, conformément aux normes et à la pratique internationales.

75. Comme l'a indiqué un auteur, «la pertinence et l'originalité de la Déclaration de Copenhague résident dans le fait qu'elle affirme que la protection des droits de l'homme est "l'un des objectifs fondamentaux du gouvernement", que les gouvernements librement élus sont essentiels pour la protection de ces droits et que les États membres de l'OSCE ont la responsabilité de protéger les gouvernements démocratiquement élus en cas de menaces de violence ou de terrorisme»²⁶.

76. L'OSCE dispose d'un Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme, qui est chargé de mener des projets et des programmes de renforcement de la démocratie. Elle comprend en outre des mécanismes de suivi des situations dans lesquelles l'état de droit et la

démocratie subissent des atteintes ou sont mis en péril, par le moyen de missions d'information et d'évaluation des faits et par la désignation de rapporteurs dotés d'un mandat spécifique. Ces mécanismes s'attachent tout particulièrement à préserver et à faciliter les processus de démocratisation en cours.

G. Protection normative et mécanismes de promotion et de préservation de la démocratie dans les États membres de l'Organisation internationale de la francophonie

77. Les États membres de l'Organisation internationale de la francophonie ont adopté le 3 novembre 2000 la Déclaration de Bamako dans laquelle ils ont confirmé leur adhésion aux principes fondamentaux de la démocratie en tant que système de valeurs universelles fondé sur la reconnaissance des droits de l'homme et des principes et normes de l'état de droit. Ils se sont en outre engagés à renforcer les institutions qui permettent de consolider l'état de droit, à encourager le renouveau et la modernisation des parlements, à assurer l'indépendance du pouvoir judiciaire et à promouvoir la tenue d'élections libres, fiables et transparentes.

78. La Déclaration de Bamako prévoit en outre un ensemble de procédures de mise en œuvre et de suivi des pratiques qui favorisent la démocratie, les droits de l'homme et les libertés fondamentales. Ces procédures portent sur le suivi et la prévention ainsi que sur l'adoption de mesures spécifiques en cas d'atteinte grave à la démocratie. En cas de crise, il est prévu d'envoyer un médiateur ou facilitateur, après acceptation préalable par les autorités du pays concerné, pour contribuer à la recherche de solutions consensuelles. En cas de rupture de la démocratie, il est possible de saisir d'urgence le Conseil permanent, qui est habilité à se prononcer publiquement, à dépêcher une mission d'observation et de bons offices et, en dernier ressort, à adopter des mesures telles que la suspension de la participation des représentants du pays concerné aux réunions des instances et la suspension de la coopération multilatérale, à l'exception des programmes qui bénéficient directement aux populations civiles et de ceux qui peuvent concourir au rétablissement de la démocratie.

IV. L'ÉMERGENCE D'UN RÉGIME INTERNATIONAL DE LA DÉMOCRATIE ET DES DROITS DE L'HOMME: LE DROIT À LA DÉMOCRATIE

79. La multiplicité d'instruments juridiques et politiques qui reconnaissent désormais en la démocratie une valeur universelle, ainsi que la généralisation de l'adoption par les États de normes destinées à promouvoir et préserver la démocratie sous une certaine garantie internationale, y compris de clauses dites démocratiques faisant intervenir un certain niveau de responsabilité internationale en cas d'atteinte grave à la démocratie ou de rupture de celle-ci, concourent progressivement à la mise en place d'un régime international de la démocratie et de sa promotion et sa préservation.

80. Un régime international peut se définir comme un ensemble de principes, de normes, de règles et de procédures, y compris des moyens de coercition de diverse nature, régissant les relations entre les États et déterminent les comportements qui sont légitimes et ceux qui ont un caractère dysfonctionnel ou pas²⁷. Étant donné l'interdépendance entre les droits de l'homme et la démocratie et le lien normatif, conceptuel et instrumental que font apparaître les divers instruments internationaux qui s'y rapportent, et parce que les droits de l'homme et la démocratie sont des réalités qu'il est difficile de séparer du point de vue tant matériel que conceptuel, le

régime international de la démocratie qui se fait jour, avant de s'affirmer comme un régime autonome, se présente comme une composante du régime international des droits de l'homme.

81. À cet égard, au niveau de la doctrine du droit international des droits de l'homme, nombreux sont ceux qui commencent à considérer la démocratie comme un droit de l'homme ou, pour reprendre les mots de Hannah Arendt, comme le droit d'avoir des droits. Le droit à la démocratie pourrait se définir, dans ce contexte, comme la faculté subjective des individus et des peuples d'exiger du pouvoir constitué un régime politique fondé sur l'état de droit et la séparation des pouvoirs, dans lequel les citoyens élisent périodiquement leurs gouvernants et représentants au moyen d'élections libres et régulières, sur le pluralisme politique, sur le plein respect des libertés d'expression, de la presse et d'association et sur la jouissance effective des droits de l'homme.

82. Antonio Cancado Trindade, Président de la Cour interaméricaine des droits de l'homme, se référant à la dynamique qui, il y a environ 45 ans, a permis d'établir les bases de l'internationalisation de la protection des droits de l'homme, estime que «l'on voit peut-être aujourd'hui s'amorcer un phénomène aussi encourageant et dont la portée et les implications sont énormes: celui de la promotion internationale de la démocratie elle-même et de l'état de droit²⁸.

83. Cette internationalisation de la protection de la démocratie en relation directe avec les droits de l'homme est déjà une réalité si l'on tient compte des structures normatives de protection déjà mises en place en Europe, dans les Amériques et en Afrique, ainsi que de l'évolution de la structure juridique de l'Organisation des Nations Unies et de l'ensemble des relations internationales qui est intervenue au cours de ces dernières années.

V. LA VISION HOLISTIQUE DES LIENS ENTRE LA DÉMOCRATIE, LES DROITS DE L'HOMME ET L'ÉTAT DE DROIT EMBRASSE TOUS LES DROITS DE L'HOMME, Y COMPRIS LES DROITS ÉCONOMIQUES, SOCIAUX ET CULTURELS

84. Le lien entre la démocratie et les droits de l'homme ne se limite pas aux droits civils et politiques mais s'étend nécessairement aux droits économiques, sociaux et culturels et aux droits de troisième génération. La démocratie ne se résume pas à la structure formelle de l'État de droit ni au renouvellement périodique indispensable des gouvernants par des élections libres et régulières. Elle exige aussi l'établissement d'une légitimité entre gouvernants et gouvernés et la confirmation permanente de cette légitimité. Cela implique d'établir une relation d'inclusion avec tous les secteurs de la société, en éliminant le racisme et toute forme de xénophobie et en respectant la diversité culturelle ethnique ainsi que les particularismes régionaux et nationaux. Mais l'essentiel, c'est que la légitimité de la démocratie en tant que système de gouvernement ne réside pas seulement dans les normes juridiques régissant l'État, mais dans une relation entre gouvernants et gouvernés fondée sur la cohésion sociale et la promotion de la participation des citoyens et des organisations de la société civile aux processus décisionnels.

85. La démocratie et l'état de droit ne doivent pas seulement assurer l'accomplissement du devoir de garantie de la jouissance des droits de l'homme civils et politiques mais aussi être aptes à assurer progressivement la réalisation des droits économiques et sociaux de la population. Dans ce contexte, la lutte contre la pauvreté et l'extrême pauvreté et contre les inégalités sociales

criantes et l'injuste répartition du revenu est primordiale pour légitimer l'exercice du pouvoir dans un régime démocratique. La démocratie doit, dans cette perspective sociologique et politique, opérer un transfert de pouvoirs et conférer ainsi aux pauvres et aux marginaux une qualité de citoyenneté qui les intègre pleinement au système politique et économique qui en fasse des acteurs directs et responsables, aux niveaux national, régional et local, des stratégies et politiques de développement économique et social.

86. Dans cette perspective, tant sur le plan national que sur le plan international, les droits de l'homme, la démocratie et le droit au développement, comme l'a reconnu la Conférence mondiale sur les droits de l'homme de Vienne, ont entre eux une relation d'implication mutuelle.

VI. LA RÉALISATION DES DROITS DE L'HOMME ET LA QUALITÉ DES INSTITUTIONS DÉMOCRATIQUES: GOUVERNANCE, RESPONSABILITÉ ET LUTTE CONTRE LA CORRUPTION

87. Si, au cours de la dernière décennie, la démocratie a connu un élan sans précédent qui en fait de plus en plus une valeur universelle liée à l'exercice et à la jouissance des droits de l'homme, dans le même temps sa légitimité et son fonctionnement sont confrontés, dans bien des pays, en particulier ceux des régions en développement, à diverses situations de crise. Cela tient essentiellement au fait que le développement limité et insuffisant de la société civile et de l'état de droit a abouti trop souvent à ce que la démocratie représentative fonctionne dans la pratique comme une sorte de démocratie délégative, dans laquelle les gouvernements démocratiquement élus et déjà en place perdent leur légitimité, s'éloignent des électeurs, concentrent indûment entre leurs mains le pouvoir politique et gouvernent en faisant prévaloir la volonté du gouvernant sur la Constitution et les lois, au détriment de la séparation des pouvoirs et du bon fonctionnement du système politique démocratique.

88. D'autres menaces planent en outre sur la démocratie, comme la mauvaise gouvernance et la corruption, qui contribuent à la perte de légitimité de la démocratie. La corruption, en particulier, est un problème qui se pose dans toutes les régions et qui a de graves répercussions sur la gouvernance et la légitimité démocratique. Quand elle devient systématique et qu'elle est associée à l'exercice du pouvoir politique, elle pénètre les institutions publiques et détermine entre les citoyens et l'État un type de relation dans lequel le profit personnel ou celui d'un groupe, le détournement des fonds de l'État, l'abus de pouvoir impuni et la collusion dans l'administration de la justice ôtent toute légitimité aux fondements même de l'état de droit.

89. La généralisation de la corruption, en sapant les bases de l'état de droit, nuit gravement aussi à la protection des droits de l'homme, du fait en particulier de la perte d'indépendance de l'administration de la justice et des violations du droit à une procédure régulière qui en résultent. Il n'est pas rare que la corruption de l'État se traduise par des atteintes à la liberté d'expression et à la liberté de la presse et par des violations spécifiques des droits de l'homme, y compris les droits à la liberté de la personne et à la vie.

90. Afin de parvenir à la meilleure gouvernance possible, l'administration de l'État doit être capable de prévenir et de combattre la corruption. Les contrôles juridictionnels et administratifs sont importants mais ne suffisent pas. Il est indispensable d'associer au contrôle de la probité du gouvernement les médias et la société civile.

VII. CONCLUSIONS PRÉLIMINAIRES

1. La disparition du système des blocs hérité de la guerre froide a créé les conditions propices à l'universalisation progressive des valeurs inhérentes à la démocratie et à l'état de droit, qui sont liées à la légitimité du système universel de protection des droits de l'homme.
2. La mondialisation, quelle que soit l'ambivalence de ses effets sur la vie économique et sociale des peuples, favorise aussi la promotion de valeurs comme la démocratie et les droits de l'homme, dont la protection s'internationalise de plus en plus.
3. Les effets de ce processus dans le domaine des valeurs et de la politique vont croissant. L'exception ou la spécificité culturelle et sociale n'est pas reconnue comme un facteur limitant la protection des droits de l'homme ou la démocratie. En même temps, l'universalité croissante de la démocratie n'entre pas en conflit avec les particularismes nationaux ni avec la diversité culturelle: au contraire, elle les présuppose et doit les favoriser.
4. Depuis la fin des années 80, la dynamique de la démocratisation a pris une ampleur sans précédent. Elle constitue un processus avant tout interne qui répond aux aspirations et aux luttes démocratiques des peuples.
5. Sur le plan international, ce processus se manifeste par l'adoption de normes et de structures institutionnelles qui consacrent une relation d'implication réciproque entre la démocratie et la protection des droits de l'homme et incluent la protection juridique et politique de la démocratie en tant que valeur de plus en plus universelle, ainsi que la mise en place de mécanismes visant à la promouvoir et à prévenir les situations qui attentent aux institutions démocratiques ou les menacent, ou l'application de divers types de sanctions en cas d'atteinte grave à l'ordre démocratique ou de rupture de la démocratie.
6. Ce processus conduit à l'émergence d'un régime international de la démocratie et des droits de l'homme, fondé sur des valeurs communes, des normes régulatrices et des institutions destinées à les promouvoir et à les préserver, y compris des mécanismes d'action collective, convenus entre les États dans le libre exercice de leur souveraineté nationale.
7. La protection internationale de la démocratie et le fait que les règles s'y rapportant confèrent de plus en plus souvent à celle-ci, dans divers espaces régionaux et sous-régionaux de coopération entre les États, le caractère d'une obligation internationale, ainsi que l'octroi aux individus et aux peuples du pouvoir subjectif d'exiger un gouvernement démocratique ou le respect de leurs droits politiques, suscitent l'affirmation dans la doctrine qu'un droit à la démocratie est en train de naître.
8. Indépendamment de la légitimité de la démocratie et de l'état de droit en tant que structures étatiques permettant la réalisation des droits de l'homme et de l'universalisation progressive de la démocratie, les systèmes de gouvernement démocratiques connaissent dans de nombreux pays des problèmes de fonctionnalité, de représentativité et de légitimité.
9. Ces problèmes dus à l'absence de mécanismes de dialogue et de participation qui permettent à la société civile et à la population, en particulier aux groupes les plus pauvres et les plus marginalisés, de s'impliquer davantage dans la prise de décisions politique et dans les

activités ou processus de contrôle du pouvoir public ou, quand ils existent, à la faiblesse de ces mécanismes.

10. La persistance de la pauvreté et de l'extrême pauvreté, l'exclusion ou la marginalisation de secteurs importants de la population et l'absence de perspectives de développement constituent également des situations graves et potentiellement conflictuelles qui nuisent à la bonne gouvernance et à la stabilité démocratique.

11. La corruption, en particulier lorsqu'elle devient systématique et compromet institutionnellement l'administration du gouvernement, constitue une grave menace non seulement pour la démocratie mais pour l'état de droit lui-même étant donné ses liens avec le phénomène de l'impunité, et peut conduire à la perte de légitimité du régime.

12. Au-delà des normes et des mécanismes institutionnels qui sont adoptés à l'échelon international pour promouvoir, consolider ou préserver la démocratie, il est indispensable que la communauté internationale adopte une approche globale, qui reconnaisse les liens d'interdépendance entre la démocratie, les droits de l'homme, l'état de droit, la bonne gouvernance et la probité en matière de gestion publique, en accordant l'attention voulue aux supports structurels de la démocratie que sont notamment la lutte contre la pauvreté et la pauvreté extrême, le développement, la cohésion sociale, les politiques sociales d'inclusion et l'intégration des femmes aux processus politiques et aux activités productives.

Notes

¹ Voir Commission des droits de l'homme, résolution 1999/57 sur la promotion du droit à la démocratie, E/CN.4/1999/167 et Add.1.

² Manuel Aragón Reyes, «Estado y Democracia», dans *El derecho público en finales de siglo*, Madrid, Eduardo García de Entería et Manuel Clavero Arévalo, 1997, p. 43.

³ Déclaration universelle des droits de l'homme, résolution 217 A (III) de l'Assemblée générale, du 10 décembre 1948, art. 7 à 11.

⁴ Ibid, art. 21, par. 3.

⁵ Pacte international relatif aux droits civils et politiques, résolution 2200 A (XXI) de l'Assemblée générale, du 16 décembre 1966, art. 25.

⁶ Voir Cour interaméricaine des droits de l'homme, «La expresión “leyes” en el artículo 30 de la Convención americana sobre derechos humanos», avis consultatif OC-6/86 du 9 mai de 1986. Série A: «Fallos y opiniones», n° 6, par. 30 et 31.

⁷ Voir la Cour interaméricaine.

⁸ Charte de l'Organisation des États américains, OEA, Washington, 1998.

⁹ Déclaration américaine des droits et devoirs de l'homme, 1948.

¹⁰ A/51/761, par. 27.

¹¹ Sur les 11 territoires qui étaient soumis au régime international de tutelle, les suivants ont accédé à l'indépendance ou à l'autonomie par des voies démocratiques: Togo, Tanganyika, Cameroun, Rwanda, Burundi, Samoa occidentale, Nauru, Papouasie-Nouvelle-Guinée.

¹² Jean-Pierre Cot et Alain Pellet, *La Charte des Nations Unies*, Paris, Economica-Bruylant, 1985, p. 1114.

¹³ Rapport du Secrétaire général sur le renforcement de l'efficacité du principe d'élections périodiques et honnêtes en date du 19 novembre 1991, A/46/609, par. 32.

¹⁴ Rapport du Secrétaire général sur le renforcement de l'efficacité du principe d'élections périodiques et honnêtes en date du 16 octobre 1997, A/52/474, par. 3.

¹⁵ Voir document A/52/513, du 21 octobre 1997.

¹⁶ Voir documents A/52/18 du 2 mars 1998, A/51/31 du 20 janvier 1997, A/50/133 du 16 février 1996 et A/49/30 du 22 décembre 1994.

¹⁷ Voir Déclaration américaine des droits et devoirs de l'homme, 1948.

¹⁸ Manuel Rodríguez Cuadros, «La evolución de las relaciones interamericanas» dans *Política Internacional*, Lima, CEPEI, 1998.

¹⁹ Art. 3 de la Charte de l'OEA, modifié par le Protocole de Washington en date du 14 décembre 1992.

²⁰ Eduardo Vio Grossi, «La democracia representativa: obligación jurídica interamericana», dans *La democracia en el sistema interamericano*, Washington, OEA, 1998.

²¹ Arlene B. Tickner, dir. pub., *Sistema interamericano y democracia*, Washington, 2000.

²² Organisation des États américains, résolution de San José de Costa Rica, Charte démocratique interaméricaine, OEA/SER.P.AG/Res.1838 (XXXI-0/01), 5 juin 2001.

²³ La clause démocratique figure dans l'engagement de la Communauté andine en faveur de la démocratie, signé à Lima le 10 juin 2000, dans le Protocole d'Ushuaia sur l'engagement démocratique du Marché commun du Sud et dans la Déclaration du Groupe de Rio sur la défense de la démocratie, adoptée à Asunción le 4 août 1997.

²⁴ Lettre datée du 23 avril 1993, adressée au Secrétaire général adjoint aux droits de l'homme par le Secrétaire général du Commonwealth (A/CONF.157/PC/89), par. 4.

²⁵ Déclaration de Harare, Harare (1991).

²⁶ Antonio Cancado Trindade, «Democracia y derechos humanos: el régimen emergente de la promoción internacional de la democracia y del estado de derecho», dans *La Corte y el Sistema Interamericano de Derechos Humanos*, San José de Costa Rica, CIDH, 1994, p. 524.

²⁷ Stephen D. Krasner, *International regimes*, Cornell University Press, 1993.

²⁸ Antonio Cancado Trindade, op. cit.
