



**Conseil économique
et social**

Distr.
GÉNÉRALE

E/CN.4/Sub.2/2002/36
10 juin 2002

FRANÇAIS
Original : ANGLAIS

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

QUESTIONS DIVERSES

Promotion et consolidation de la démocratie

Document de travail élargi 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-troisième session, la décision 2001/114 intitulée «Promotion et consolidation de la démocratie», par laquelle elle m'a prié d'établir une version plus étoffée du 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 (E/CN.4/Sub.2/2001/32) et de lui soumettre ce document élargi à sa cinquante-quatrième session.

2. Le document de travail a été conçu pour présenter sur un plan conceptuel les liens réciproques entre droits de l'homme, démocratie et état de droit et procéder, à la lumière de ces liens, à une analyse de la réglementation concernant la démocratie et les droits politiques contenue dans les divers instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme et à la protection et à la promotion de la démocratie en tant que droit de l'homme ou dans le contexte de la réalisation des droits politiques. On trouvera également dans ce document une synthèse des dispositions et des instruments juridiques qui, sur le plan régional, consacre la démocratie en tant qu'obligation juridique, acceptée librement par les États dans l'exercice de leur souveraineté. Enfin, tout en reconnaissant que le système démocratique est en voie d'universalisation, le texte met en évidence quelques-uns des problèmes les plus graves qui nuisent à son efficacité.

3. À sa cinquante-huitième session, la Commission des droits de l'homme a pris acte «avec intérêt du 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 conformément au mandat énoncé dans la décision 2000/116 par la Sous-Commission de la promotion et de la protection des droits de l'homme (E/CN.4/Sub.2/2001/32)» et a demandé «à la Sous-Commission de maintenir ce mandat».

4. Le présent document élargi met l'accent sur les aspects normatifs du nouveau régime international des droits de l'homme et de la démocratie ainsi que sur les résultats des pratiques adoptées par les diverses organisations internationales pour mettre en œuvre les normes internationales de protection et de promotion de la démocratie.

5. À sa cinquante-sixième session, la Commission a adopté la résolution 2000/47, intitulée Promotion et consolidation de la démocratie, par laquelle elle 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, plus efficaces 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.

6. La résolution 2000/47 de la Commission est elle-même liée, sur le plan conceptuel et normatif, à la résolution 1999/57 du 27 avril 1999 intitulée «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 affirmer 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 faisant l'objet d'une protection juridique internationale et 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.

7. 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.

8. 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 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.

9. Définir la démocratie dans un cadre strictement académique est une tâche complexe, non seulement parce que l'évolution de la pensée et de la théorie politiques fait apparaître (montrer) une grande diversité de critères et d'approximations, mais aussi parce que le terme de démocratie a été utilisé pour désigner des régimes non démocratiques. Il est encore plus difficile de définir la démocratie dans le cadre des processus de négociation internationale. C'est pourquoi, sur le plan herméneutique, il conviendrait peut-être, plutôt que de rechercher une définition de la démocratie du point de vue de la philosophie politique, d'isoler et de définir les composantes juridiques et institutionnelles essentielles qui la caractérisent, de telle sorte que la présence ou l'absence de telle ou telle de ces composantes permette de déterminer si un régime politique est ou n'est pas démocratique.²

10. En adoptant la résolution 2002/46 intitulée «Nouvelles mesures visant à promouvoir et à consolider la démocratie», la Commission a fait réaliser un progrès sans précédent au système des Nations Unies pour ce qui est de la mise en évidence des composantes ou des attributs essentiels de la démocratie. Sans vouloir donner une définition de la démocratie, la Commission établit toutefois une liste non exhaustive des éléments ou attributs essentiels sans lesquels un régime politique ne saurait être qualifié de démocratique : le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales, la liberté d'association, la liberté d'expression et d'opinion, l'accès au pouvoir et son exercice conformément à l'état de droit, la tenue d'élections périodiques libres et régulières au suffrage universel et au scrutin secret en tant d'expression de la volonté du peuple, un système pluraliste de partis et d'organisations politiques, la séparation des pouvoirs, l'indépendance de la magistrature, la transparence et l'obligation pour l'administration publique de rendre des comptes et des médias libres, indépendants et pluralistes.

11. À l'évidence, les éléments constitutifs essentiels de la démocratie énoncés par la Commission correspondent aux fondements indispensables d'un régime démocratique, qu'il s'agisse du droit des peuples d'élire leurs gouvernants en exprimant librement leur volonté souveraine, ou du respect des structures de l'État indispensables pour que cette volonté populaire puisse s'exprimer et que les droits de l'homme qui y sont associés puissent être garantis.

12. Pour que la volonté souveraine du peuple se traduise dans «la tenue d'élections périodiques et régulières au suffrage universel et au scrutin secret», l'État doit garantir aux citoyens «le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales». Pour que les électeurs puissent choisir entre divers types de gouvernement, il faut absolument, en particulier, que l'ordre constitutionnel assure et offre des garanties pour l'exercice de «la liberté d'association, la liberté d'expression et d'opinion». De même, sans ces libertés fondamentales, il ne saurait y avoir de «système pluraliste de partis et d'organisations politiques», ce qui suppose l'existence de «médias libres, indépendants et pluralistes». Toujours à propos des composantes essentielles de la démocratie énumérées dans la résolution n° 2002/46 de la Commission, il convient d'ajouter que dans un régime démocratique le pouvoir doit s'exercer «conformément à l'état de droit», lequel repose sur la «séparation des pouvoirs» et, en particulier, sur l'«indépendance de la magistrature». Enfin, pour qu'en démocratie le pouvoir soit exercé efficacement, il est indispensable que la bonne gouvernance repose sur «la transparence et l'obligation pour l'administration publique de rendre des comptes».

13. La résolution 2002/46 de la Commission représente pour la communauté internationale un progrès important vers un consensus politique et juridique concernant les caractéristiques essentielles que doit réunir un régime pour être démocratique. Le fait que la résolution ait été adoptée par une grande majorité des membres de la Commission et qu'aucun membre n'ait voté contre renforce la légitimité de ce progrès normatif et crée les conditions qui permettront au régime juridique international de la promotion et de la préservation de la démocratie de connaître de nouveaux développements dans un futur proche. C'est ainsi que se trouve renforcée *l'opinio juris* dans le processus de légitimation internationale d'un droit à la démocratie, puisque la résolution 2002/46 fait partie d'un processus plus vaste de développement normatif de la démocratie en tant qu'obligation incombant aux États, processus qui a lieu essentiellement au niveau régional. C'est ainsi, par exemple, que la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe a adopté en 1990 la Charte de Paris pour une nouvelle Europe dans laquelle les pays membres s'engagent à «édifier, consolider et raffermir la démocratie comme seul système de gouvernement de nos nations».

La Charte démocratique interaméricaine, qui a été récemment adoptée, dispose pour sa part que «l'exercice effectif de la démocratie représentative constitue le fondement d'un État de droit et des régimes constitutionnels des États membres de l'Organisation des États américains».³

14. Dans ce contexte, je me propose, dans le document de travail que je soumetts à l'examen de la Sous-Commission à sa cinquante-quatrième session, de présenter, de façon systématique, l'état actuel de développement normatif 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. Tout cela à l'intérieur du cadre conceptuel des relations existantes entre les droits de l'homme, la démocratie et l'état de droit.

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

15. Les droits de l'homme constituent dans le monde contemporain un système de valeurs et un régime juridique international. 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 démocratique-individu, le postulat étant que la légitimité de l'action de l'État démocratique, 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, un devoir de ne pas faire mais, en même temps, en s'obligeant à respecter les droits de l'homme des individus, l'État exerce un devoir de garantie, lequel se manifeste, dans le domaine constitutionnel, par les actions qu'intentent les individus et les collectivités pour faire valoir leurs droits face à l'ingérence indue des diverses institutions de l'État.

16. Par conséquent, la relation juridique État démocratique-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.

17. 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.

18. 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 la réalisation 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 qui garantissent leur respect et qui favorisent la réalisation des droits de la deuxième génération, 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.

19. 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. Le peuple étant 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, c'est-à-dire qu'elle s'exprime au moyen d'élections libres et régulières, à l'occasion desquelles les citoyens exercent leur droit de voter et d'être élus, dans le respect de la liberté d'expression, de la liberté de la presse et de la liberté d'association.

20. Pour que la volonté populaire s'exprime librement, il faut, dans ces conditions, que ceux qui décident constituent la majorité du corps social. Historiquement, cette majorité s'est formée grâce à la démocratisation du droit de vote. Mais il ne suffit pas que la majorité exprime sa volonté. En effet, la démocratie suppose la liberté de choisir entre plusieurs possibilités et par conséquent la pluralité des partis ou des forces politiques.

21. L'articulation de la volonté souveraine du peuple qui s'exprime au moyen d'élections libres et régulières et la jouissance des droits de l'homme, notamment les droits politiques et le droit à la liberté d'expression et d'association, constitue l'instance principale où s'établit la relation d'implication mutuelle entre les droits de l'homme et la démocratie. L'état de droit en tant qu'expression de la démocratie est indispensable pour garantir l'existence et le respect des libertés fondamentales et des droits de l'homme, car sans cette garantie la volonté populaire ne pourrait s'exprimer au moyen d'élections libres. Les élections libres et régulières sont à leur tour le seul moyen d'établir un pouvoir démocratique constitué (système de gouvernement ou système politique). La démocratie suppose également que le pouvoir démocratiquement constitué s'exerce dans le cadre d'un État fondé sur la division des pouvoirs, en tant que garantie fondamentale qui permet aux individus d'exercer leurs droits et, lorsque ces droits sont violés par l'État ou ses représentants, d'utiliser les garanties constitutionnelles et juridiques pour exiger leur respect auprès des juridictions constitutionnelles ou des tribunaux ordinaires.

22. 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 liberté. 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 fixe au moins trois limites au cadre dans lequel s'exerce le 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.

23. 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.

24. 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'oppression⁴. 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, sont 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.

25. 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»⁵. 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.

26. 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'assurer.⁶ Par ailleurs, l'article 8 de la Déclaration, inspiré du recours d'*amparo* introduit par la Constitution mexicaine adoptée le 5 février 1917⁷, a établi en lui donnant une validité universelle le droit des individus à un recours effectif devant les juridictions nationales compétentes leur permettant d'intenter légitimement une action devant la justice constitutionnelle contre tous les actes qui violeraient leurs droits fondamentaux reconnus par la Constitution ou par la loi.

27. 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».⁸

28. 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, relatifs aux garanties judiciaires et aux droits de la défense, revêtent à cet égard une importance particulière.

29. 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».⁹

30. 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 – par exemple ces deux instruments limitent les 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. Les deux instruments 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.

31. La 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 Charte démocratique interaméricaine de 2001 (art. 7), 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).

32. 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. Diverses décisions juridictionnelles ont établi une jurisprudence concernant l'implication mutuelle entre les droits de l'homme et la démocratie.

33. Dans les arrêts qu'elle a rendus dans les affaires *Velásquez Rodríguez/1968* (par. 164 à 166) et *Godínez Cruz/1989*, la Cour interaméricaine 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 américaine relative aux droits de l'homme. 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.

34. La Déclaration universelle des droits de l'homme et les Pactes relatifs aux droits de l'homme 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.

35. 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.

36. 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»¹⁰. De manière complémentaire, la Déclaration américaine des droits et devoirs de l'homme indique 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.»¹¹

37. Ainsi, dans la formation du système interaméricain, la démocratie a été 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.

38. 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'Organisation des États américains (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.

39. Ainsi, on voit apparaître dans la Charte de l'OEA l'idée que la démocratie constitue, dans le système interaméricain, une obligation internationale exigible. Avec l'évolution progressive des normes et institutions du système interaméricain, 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 pour la défense et la préservation de la démocratie.

40. 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'INSTITUTIONNALISATION PROGRESSIVE D'UN RÉGIME INTERNATIONAL DE PROMOTION ET DE PRÉSERVATION DE LA DÉMOCRATIE

41. 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».¹²

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.⁴

42. 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.

43. Avec la fin de la guerre froide, de nombreux 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

44. 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.

45. 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'Organisation.¹³ 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 femme.¹⁴

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

47. 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.

48. 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, récemment, le début de l'observation et de la vérification électorales dans le contexte des processus démocratiques.

49. Les fonctions de la Mission d'observation des Nations Unies chargée de la vérification du processus électoral au Nicaragua (ONUEN) 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 établies en bonne et due forme; informer le Conseil électoral suprême de toute plainte reçue ou de toute irrégularité ou ingérence constatée dans le processus électoral.¹⁵

50. 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».¹⁶

51. 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 endogènes 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. L'évolution de l'assistance électorale fournie par l'Organisation des Nations Unies et la demande croissante d'une telle assistance permettent 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.

52. Entre le 1^{er} octobre 1999 et le 31 juillet 2001, l'Organisation des Nations Unies a fourni une assistance électorale, sous diverses formes, aux gouvernements des pays suivants : Afrique du Sud, Albanie, Angola, Antilles néerlandaises, Arménie, Azerbaïdjan, Bangladesh, Bélarus, Bénin, Burundi, Cambodge, Cameroun, Comores, Congo, Côte d'Ivoire, Fidji, Gambie, Ghana, Guatemala, Guinée, Guinée-Bissau, Guinée équatoriale, Guyana, Haïti, Honduras, Kosovo, Lesotho, Mauritanie, Mexique, Mozambique, Namibie, Nicaragua, Niger, Nigéria, Ouganda, Pakistan, Pérou, République-Unie de Tanzanie, Roumanie, Rwanda, Sao Tomé-et-Principe, Sénégal, Sierra Leone, Soudan, Suriname, Tadjikistan, Tchad, Timor oriental, Togo, Venezuela, Yémen, Zambie et Zimbabwe.¹⁷

53. 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 Programme des Nations Unies pour le développement (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.

54. 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 Libéria, du Mozambique, du Nicaragua et de l'Afrique du Sud.

55. 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. 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.

56. 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 PNUD.¹⁸

57. La promotion de la démocratie et de l'état de droit figure de plus en plus souvent parmi les objectifs des programmes du PNUD, comme en témoigne l'évolution des sommes consacrées à l'extension des programmes et des projets relatifs à la promotion de la démocratie : la part du budget du PNUD consacrée à la gouvernance démocratique est passé de 15 % en 1992 à 50 % en 2000. C'est ainsi que les crédits alloués respectivement aux programmes visant à consolider les institutions démocratiques, aux programmes visant à promouvoir la décentralisation et les autorités locales et aux projets de développement de la société civile comme moyen de renforcer la vie démocratique ont été multipliés par 10, par 5, par 4.

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

58. 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 États». ¹⁹ 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.

59. 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'homme. ²⁰

60. 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.

61. Le Protocole de Cartagena de Indias, adopté en 1985, dispose que «la démocratie représentative constitue une condition indispensable à la stabilité, à la paix et au développement de la région». En 1990, l'OEA crée en son sein l'Unité pour la promotion de la démocratie, qui est chargée de mettre en œuvre des programmes et de prendre des mesures visant à favoriser l'instauration de l'état de droit et l'organisation d'élections libres et justes. En 1991, les ministres des relations extérieures des Amériques ont adopté l'Engagement de Santiago envers la démocratie, et la rénovation du système interaméricain, dans lequel ils ont fait part de leur détermination à adopter un éventail de procédures efficaces, opportunes et expéditives pour assurer l'efficacité de la démocratie représentative dans le cadre du principe de non-intervention.

62. En application de ce mandat, l'Assemblée générale de l'OEA a adopté, la même année, la résolution 1080 établissant un mécanisme d'action collective applicable au cas où il se produirait une interruption brusque ou irrégulière du processus politique institutionnel et démocratique ou de l'exercice légitime du pouvoir par un gouvernement élu démocratiquement. La résolution 1080 a été appliquée 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 «auto-coup d'État» par lequel le Congrès a été dissout et la séparation du pouvoir progressivement éliminée, la création d'un nouveau parlement à la mesure d'un gouvernement non démocratique ayant reçu l'aval de la communauté internationale.²¹

63. Le Protocole de Washington est entré en vigueur après l'adoption de la résolution 1080. Il s'agit d'un instrument ayant force obligatoire qui a apporté d'importantes modifications à la Charte de l'OEA : il habilite les organes de décision de l'OEA à suspendre les droits d'un État membre lorsque dans cet État, un gouvernement démocratiquement constitué est renversé et remplacé par un autre qui accède au pouvoir de manière illégitime.

64. Tirant les enseignements de l'expérience péruvienne, qui a montré les défauts et les limites du système dans la pratique, les chefs d'État des Amériques ont adopté, lors de leur réunion tenue à Québec les 21 et 22 mars 2001, 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. Cette clause va plus loin que le Protocole de Washington puisqu'elle vise non seulement les cas où l'ordre démocratique est rompu, mais aussi les cas où cet ordre est modifié par des auto-coups d'État, des dissolutions inconstitutionnelles du Congrès et d'autres actes qui ont une incidence négative sur les institutions fondamentales de l'État de droit.

65. Dans le droit fil de la clause démocratique adoptée dans le cadre des Sommets des Amériques, l'Assemblée générale de l'OEA a adopté à sa XXXIe session une résolution qui habilite la Banque interaméricaine de développement (BID) à suspendre l'octroi de crédits aux gouvernements qui ont porté atteinte à l'ordre démocratique ou renversé un gouvernement légitimement constitué. La BID ne pourra toutefois prendre une telle mesure qu'avec l'aval des organes de direction de l'OEA.

66. Toutefois, toujours sur le plan normatif, le progrès le plus important enregistré par le système interaméricain a été l'adoption récente de la Charte démocratique interaméricaine.²² Cet instrument international systématise les dispositions prises par l'OEA pour sauvegarder et défendre la démocratie, remédie aux limites et aux incohérences des textes préexistants et, ce qui est le plus important, reconnaît la démocratie comme un droit, et sa défense comme une obligation incombant aux États membres. D'après la Charte, l'obligation qui incombe aux États américains de se constituer en régimes démocratiques possède trois caractéristiques : en premier lieu, elle constitue l'une des conditions à remplir pour faire partie du système interaméricain; en second lieu, elle signifie que la démocratie est comme un but ou une fin que les États membres s'engagent, individuellement et collectivement, à poursuivre; en troisième lieu, il s'agit d'une obligation de faire par laquelle ces États s'engagent à mener une action collective en faveur du rétablissement de l'ordre démocratique, là où il a été renversé ou altéré.

67. La Charte établit à cette fin une sorte de système de sécurité collective visant à préserver la démocratie et prévoyant des mesures allant du recours volontaire d'un gouvernement qui demande qu'une action collective soit menée pour surmonter les problèmes qui entravent le fonctionnement de ses institutions démocratiques jusqu'à la suspension de la qualité de membre d'un État dont le gouvernement est devenu illégitime pour avoir renversé ou altéré gravement l'ordre démocratique.

68. La Charte contient également des dispositions concernant la démocratie et les droits de l'homme, la démocratie, le développement et la lutte contre la pauvreté, l'organisation de missions d'observation des élections et la promotion d'une culture démocratique.

69. 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. 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 de la qualité de membre des États dont les gouvernements renversent l'ordre démocratique ou portent atteinte à 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 centrale.²³

70. 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

71. 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 sont à l'origine d'importantes avancées. Jamais dans l'histoire contemporaine de l'Afrique, la démocratie électorale n'a été aussi généralisée qu'actuellement. Il en est résulté récemment des évolutions d'une importance évidente favorables à la démocratisation et à l'état de droit.

72. L'Union africaine a reconnu en la démocratie une valeur commune et un facteur d'identité politique. L'acte constitutif de cette nouvelle organisation internationale, héritière de l'Organisation de l'unité africaine, a été signé à Lomé le 1^{er} juillet 2000. Dans l'acte constitutif, 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.

73. L'article 3 de l'acte constitutif de l'Union africaine 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.

74. 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

75. 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.

76. 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 économique».²⁴

77. 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, état de droit, indépendance du pouvoir judiciaire et gouvernement juste et honnête.

78. La Déclaration réaffirme également l'attachement des pays membres aux principes de la liberté individuelle, 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 des moyens politiques démocratiques et libres au processus décisionnel de l'Administration publique.

79. 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.

80. Le Commonwealth dispose 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.

81. 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**

82. Le Traité sur l'Union européenne (Traité de Maastricht) dispose en son article 6 que l'Union est fondée sur les principes de la liberté, de la démocratie, du respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales, ainsi que de l'état de droit, principes qui sont communs aux États membres. Cette disposition confère à la démocratie la qualité de condition pour être admis dans l'Union européenne. Dans le même esprit, le paragraphe 1 de l'article 11 fait figurer parmi les objectifs de la politique étrangère et de sécurité commune «le développement et le renforcement de la démocratie et de l'état de droit ainsi que le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales». C'est donc logiquement que le Conseil européen de Copenhague, qui s'est tenu en juin 1993, a déclaré que les États candidats à l'adhésion à l'Union européenne devaient disposer d'institutions stables garantissant la démocratie, la primauté du droit, les droits de l'homme, le respect des minorités et leur protection.²⁵

83. 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.

84. Le Conseil de l'Europe 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 à l'attachement aux valeurs démocratiques, au respect de l'état de droit et à l'exercice du devoir de garantie de la jouissance effective des droits de l'homme.

85. 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 la suspension de l'État membre concerné. Toutefois, les mécanismes de suivi n'ont pas été conçus au départ pour imposer des sanctions mais pour 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 afin d'adopter les mesures voulues pour préserver la démocratie et les 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

86. 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.

87. La Déclaration de Copenhague affirme à la fois que les gouvernements librement élus sont essentiels pour la protection des droits de l'homme et que les États membres de l'OSCE s'engagent collectivement à protéger les gouvernements démocratiquement élus en cas de menaces de violence ou de terrorisme.²⁶

88. 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

89. 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.

90. 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

91. 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 concourent progressivement à la mise en place d'un régime international de la démocratie et de sa promotion et sa préservation. Les régimes internationaux peuvent se définir comme un ensemble de principes, de normes, de règles, de procédures, de mécanismes de règlement des différends et, dans certains cas, d'instances coercitives, qui régissent les relations entre les États dans tel ou tel domaine ou zone géographique.²⁷

92. 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.

93. À cet égard, Antonio Cancado Trindade, 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 droit».²⁸

94. Le nouveau régime international de la protection de la démocratie en relation directe avec les droits de l'homme commence déjà à être 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

95. 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.

96. 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.

97. 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

98. 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, 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 des partis politiques 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 gouvernement en faisant prévaloir la volonté du gouvernant sur la Constitution et les lois, au détriment de la séparation des pouvoirs de l'état de droit et du bon fonctionnement du système politique démocratique.

99. D'autres menaces planent en outre sur la démocratie, comme la mauvaise gouvernance et la corruption. 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.

100. 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.

101. 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. CONSIDÉRATIONS FINALES

1) La disparition du système des blocs hérité de la guerre froide a accéléré la création, au cours des deux dernières décennies, des conditions, internes et externes, propices à une diffusion plus large des valeurs inhérentes à la démocratie et à l'état de droit, qui sont liées à l'universalisation de plus en plus rapide 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 ne constitue pas un facteur limitant la protection des droits de l'homme ou l'instauration de régimes démocratiques. 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 dans certaines régions des mécanismes juridiques et politiques visant à promouvoir et protéger 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 conçus pour protéger les institutions démocratiques.

7) La promotion et 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, 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) Toutefois, indépendamment de leur légitimité, les systèmes de gouvernement démocratiques connaissent dans de nombreux pays des problèmes de fonctionnalité, de représentativité et de légitimité.

9) Ces problèmes sont 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.

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 E/CN.4/1999/167 et Add.1

² Norberto Bobbio va dans ce sens lorsqu'il fait remarquer que «la seule manière de se comprendre lorsque l'on parle de démocratie, à savoir l'antithèse de toutes les formes de gouvernements autocratiques, est de considérer qu'elle se caractérise par un ensemble de règles (primaires ou fondamentales) qui déterminent qui est autorisé à prendre les décisions collectives et selon quelles procédures (N. Bobbio, *El futuro de la Democracia*, Bogota, Fondo Futura Económica, 1997, p. 24).

³ Organisation des États américains, Charte démocratique interaméricaine, Washington D.C., 2001, art.2.

⁴ Déclaration universelle des droits de l'homme, résolution 217A (III) de l'Assemblée générale du 10 décembre 1948.

⁵ Ibid.

⁶ Ibid., arts. 7 à 11.

⁷ *Constitución Política Mexicana*, Mexico D.F., Andrade SA, 1964, art. 103 et 107.

⁸ Déclaration universelle des droits de l'homme (voir note 4 plus haut) art. 21, par. 3.

⁹ Pacte international relatif aux droits civils et politiques, résolution 2200A (XXI) de l'Assemblée générale du 16 décembre 1966, art. 25.

¹⁰ Charte de l'Organisation des États américains, OEA, Washington, 1998.

¹¹ Déclaration américaine des droits et devoirs de l'homme, 1948.

¹² A/51/761, par. 27.

¹³ 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, Nauru, Papouasie-Nouvelle-Guinée.

¹⁴ Jean-Pierre Cot et Alain Pellet, *La Charte des Nations Unies*, Paris, Economica-Bruylant, 1985, p. 1114.

¹⁵ Rapport du Secrétaire général sur le renforcement de l'efficacité du principe d'élections périodiques et honnêtes (A/46/609), par. 32.

¹⁶ Ibid. (A/52/474), par. 3.

¹⁷ Ibid. (A/56/344).

¹⁸ 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.

¹⁹ Voir Déclaration américaine des droits et devoirs de l'homme, 1948.

²⁰ Manuel Rodríguez Cuadros, «La evolución de las relaciones interamericanas» dans *Política Internacional*, Lima, CEPEI, 1998.

²¹ Arlene B. Tickner, dir. Pub., *Sistema interamericano y democratia*, Washington, 2000.

²² Adoptée le 11 septembre 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 Voir Journal officiel des communautés européennes No. C230, 26 août 1993.

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 Voir D. Krasner, *International regimes*, Cornell University Press, 1993.

²⁸ Antonio Cancado Trindade, op. cit.
