



RAFÂA BEN ACHOUR

## ÉTAT DE DROIT, DÉMOCRATIE ET DROIT INTERNATIONAL

SOMMAIRE: 1. L'émergence de notions nouvelles en droit international. – 2. Une nouvelle définition du droit international. - A) Problématique. – 3. L'indifférence du droit international classique à l'égard de l'état de droit et de la démocratie. – A) Le principe de l'autonomie constitutionnelle. - B) Exceptions au principe de l'autonomie constitutionnelle. - C) Rejet des doctrines du refus de reconnaissance des gouvernements non démocratiques. – 4. Les brèches ouvertes en vue de la consécration de l'état de droit et de la démocratie : la relativisation du principe de l'autonomie constitutionnelle. - A) Les instruments universels. - a) La Déclaration universelle des droits de l'homme. – b) Les Pactes internationaux relatifs aux droits de l'homme. – c) La Constitution de l'UNESCO. - B) Les instruments régionaux. – a) L'Organisation des Etats américains. – b) Le Statut du Conseil de l'Europe. – 4. La fin de la guerre froide et la normativisation de l'état de droit et de la démocratie. - A) La CSCE et la redécouverte de la démocratie. - B) Le Conseil de l'Europe. - C) L'Union européenne et la redécouverte de la démocratie. - D) L'Union africaine. - E) Le Commonwealth. - F) L'Organisation de la Coopération islamique (Ex Organisation de la Conférence islamique). – 5. Les normes internationales relatives à l'état de droit et à la démocratie. - A) Le renforcement de l'Etat de droit. - B) Le principe des élections libres, honnêtes et périodiques. - C) L'assistance électorale. - D) L'observation et la vérification des élections. – 6. Les normes internationales relatives au rétablissement et à la consolidation de la démocratie. - A) La condamnation des coups d'État. - B) La consolidation de la légitimité démocratique. – 7. Conclusion.

### 1. *L'émergence de notions nouvelles en droit international*

L'intitulé de cette contribution associe trois expressions qui appartiennent, apparemment, à deux univers conceptuels différents : d'une part, les expressions État de droit et démocratie et d'autre part, l'expression droit international. Les deux premières notions appartiennent en effet à l'univers du droit constitutionnel et font donc partie de la terminologie

---

· Professeur, Directeur de l'Unité de recherche en droit international, juridictions internationales et droit constitutionnel comparé (<http://www.urdji.org/>) - Université de Carthage (Tunisie). Membre de la Commission de l'Union africaine sur le droit international.

usitée en droit interne. Si par exemple nous essayons de trouver ces termes dans le dictionnaire de terminologie du droit international du Président Basdevant paru en 1938, nous remarquerons qu'ils en sont absents. Aujourd'hui, ce n'est plus le cas. Le terme démocratie a fait son entrée dans la nouvelle édition (2001) de ce dictionnaire édité sous la direction du Professeur Jean Salmon et du Président Gilbert Guillaume. Il y est défini comme étant un: « [r]égime politique traduisant, par un mode de représentation approprié des différents courants de l'opinion publique, la participation du peuple au gouvernement de l'Etat. Système de gouvernement caractérisé par le suffrage direct, secret et universel »<sup>1</sup>.

Il est ajouté que c'est un : « [r]égime politique caractérisé indépendamment de sa structure par le respect qu'il garantit à la personne humaine »<sup>2</sup>.

Quant à l'Etat de droit, qui fait également son entrée dans le dictionnaire, il est défini comme étant : « [l]'Etat dont l'organisation interne est régie par le droit et la justice » ou encore comme l'Etat qui : « se caractérise plus particulièrement par diverses institutions et techniques juridiques : la séparation des pouvoirs, l'indépendance des juges, le contrôle de la constitutionnalité des lois et de la légalité des actes administratifs ainsi que la protection des droits des personnes »<sup>3</sup>.

L'émergence de ces notions dans la terminologie du droit international peut être historiquement datée avec plus ou moins de précision. En effet, depuis la fin de la guerre froide, matérialisée par la chute du mur de Berlin le 9 novembre 1989, des notions nouvelles ont fait une apparition soudaine et remarquable dans la terminologie du droit international. Il en a été ainsi pour les notions de démocratie, d'État de droit ou de bonne gouvernance<sup>4</sup>. Ces notions, jusque là considérées comme des notions propres au droit constitutionnel interne, ont franchi les frontières nationales et dépassé les souverainetés étatiques pour s'imposer, en un laps de temps assez court, comme des notions de droit international et comme des principes directeurs des relations interétatiques. Les différents rapports de l'ancien Secrétaire général des Nations Unies, Boutros Boutros-Ghali sont édifiants de ce changement de l'ordre juridique international. Nous nous contenterons de cette phrase extraite de l'un de ses rapports sur l'activité de l'ONU : « [L]e vieil ordre international a été emporté par le flux irrésistible de la démocratisation, la soif de démocratie a constitué l'un des principaux facteurs de changement »<sup>5</sup>.

Dans le même sens, la promotion de l'Etat de droit est désormais l'une des constantes des rapports des différents Secrétaires généraux de l'ONU. Dans le rapport relatif à l'année 2008, le Secrétaire général Ban Ki Moon relève : « L'Organisation des Nations Unies a maintes fois rappelé le rôle primordial que joue l'état de droit dans le développement humain et le

<sup>1</sup> J. SALMON (dir.), *Dictionnaire de droit international public*, Bruxelles, 2001, p. 319.

<sup>2</sup> J. SALMON (dir.), *Dictionnaire de droit international public*, cit.

<sup>3</sup> J. SALMON (dir.), *Dictionnaire de droit international public*, cit., p. 456.

<sup>4</sup> La bonne gouvernance est définie par le Secrétaire général des Nations Unies en ces termes : « *La mise en place d'institutions politiques, judiciaires et administratives fonctionnant bien et responsables, qui sont perçues par les citoyens comme étant légitimes, par l'intermédiaire desquelles ceux-ci participent aux décisions qui affectent leur existence et par lesquelles ils sont dotés des moyens d'agir. La bonne gouvernance, suppose aussi le respect des DH et, de façon générale, la primauté du droit.* Rapport sur l'activité de l'Organisation. 53<sup>e</sup> session.

<sup>5</sup> Secrétaire général des Nations Unies, A/47/277, 17 juin 1992, *Rapport du Secrétaire général sur l'activité de l'Organisation*, § 166.

maintien de la paix et de la sécurité. Dans ce domaine, c'est à une demande sans cesse croissante que doit répondre l'Organisation, qui intervient à présent dans plus de 80 pays où elle aide les gouvernements à transposer les normes juridiques internationales dans la législation interne et où elle prête son concours à l'élaboration de constitutions et à la mise en place d'institutions judiciaires et de cadres juridiques »<sup>6</sup>.

## 2. Une nouvelle définition du droit international

L'une des conséquences majeures de cette évolution a été la remise en cause de la définition même du droit international. Généralement défini comme le « *droit applicable à la société internationale* »<sup>7</sup>, le droit international régit aujourd'hui non seulement les rapports au sein de la société internationale, mais s'étend également, et de plus en plus, aux relations entre les États et leurs ressortissants et d'une manière plus générale aux relations entre les États et les individus. La relation États/individus ne se réduit plus donc au seul droit interne, mais elle obéit aussi à des règles et à des procédures internationales. L'État ne dispose plus de ses ressortissants selon son bon vouloir. Il est tenu de les traiter humainement, de respecter leur dignité et leurs droits sous le contrôle de plus en plus poussé de la Communauté internationale.

Ce changement fondamental de la relation entre l'État et de ses ressortissants se manifeste de manière éclatante au niveau de la question du choix du statut politique de l'État, de la désignation des gouvernants, de la manière d'exercer le pouvoir et de la manière de le transmettre. Le droit international a abandonné sa neutralité, voire même son indifférence à l'égard de ces questions. Il n'y a qu'à signaler la tenue à Manille du 3 au 6 juin 1988 de la première conférence internationale sur les démocraties nouvelles ou rétablies. Depuis, cette conférence a tenu cinq sessions à Managua en 1994, Bucarest en 1997, Cotonou en 2000, Oulan-Bator en 2003 et Doha en 2006. Ces six conférences ont abouti à l'adoption de déclarations et plans d'action. De même, l'Assemblée générale des Nations Unies a décidé, par sa résolution N°62/7 du 8 novembre 2007 intitulée « *Appui du système des Nations Unies aux efforts déployés par les gouvernements pour promouvoir et consolider les démocraties nouvelles ou rétablies* », de faire du 15 septembre de chaque année une journée internationale de la démocratie<sup>8</sup>.

<sup>6</sup> Secrétaire général des Nations Unies, A/63/1(SUPP), 12 août 2008, *Rapport du Secrétaire général sur l'activité de l'Organisation*, § 72.

<sup>7</sup> NGUYEN QUOC DINH, P. DAILLER, A. PELLET, *Droit international public*<sup>6</sup>, Paris, 1999.

<sup>8</sup> « *Décide de célébrer le 15 septembre de chaque année, à compter de sa soixante-deuxième session, la Journée internationale de la démocratie, étant entendu que cette journée serait portée à l'attention de tous afin qu'elle puisse être célébrée à cette date* ». Dans le communiqué que l'ONU a diffusé le 11 septembre 2008, le Secrétaire général de l'ONU, M. Ban Ki-Moon, déclare : « *Il n'est pas anodin, loin s'en faut, que cette journée ait été instituée grâce à des pays qui s'efforcent eux-mêmes de cultiver et renforcer chaque jour leurs jeunes institutions démocratiques. Lorsque la Conférence internationale des démocraties nouvelles ou rétablies, par l'intermédiaire du Qatar qui en assurait la présidence, a présenté à l'Assemblée générale un projet de résolution portant création de la Journée, elle a envoyé un signal fort au reste du monde.* ». « *La démocratisation n'est pas un sport-spectacle, ajoute-t-il. Et il s'agit plus d'un marathon que d'un sprint. C'est une lutte de longue haleine que doivent mener des citoyens isolés, une multitude de communautés et des nations tout entières.* »

### A) Problématique

Il s'agit pour nous de présenter les mutations du droit international relativement aux questions de l'État de droit et de la démocratie à travers une analyse de l'évolution enregistrée dans ce sens depuis le début des années 90 et à dégager des normes internationales dans ce domaine. Il y a lieu cependant, de dresser à titre préliminaire un État de la situation sous l'empire du droit international classique.

### 3. L'indifférence du droit international classique à l'égard de l'état de droit et de la démocratie

La notion de souveraineté a constitué, et constitue toujours, la pierre d'angle sur laquelle « [r]epose tout le droit international », ainsi que l'a rappelé la Cour internationale de justice dans son arrêt de 1986<sup>9</sup>. Le principe de la souveraineté a engendré sur le plan normatif, le principe de l'autonomie constitutionnelle des États (A) qui ne connaissait, jusqu'à récemment, que de rares exceptions (B), ce qui explique le rejet de toutes les doctrines du refus de reconnaissance des États non démocratiques (C).

#### A) Le principe de l'autonomie constitutionnelle

*Souveraineté et indépendance de l'État* : Définie en droit interne comme un pouvoir suprême et illimité, la souveraineté fonde en droit international la liberté de l'État, son indépendance et son autonomie. Dans l'ordre international, l'État n'est soumis à aucun autre pouvoir de même nature. Comme l'a rappelé la Chambre d'appel du Tribunal pénal international pour l'ex Yougoslavie « en droit international coutumier, les États, par principe ne peuvent recevoir d'"ordres", qui proviennent d'autres États ou d'organisations internationales »<sup>10</sup>. Juridiquement, l'État a, en vertu de sa souveraineté, une faculté totale qui lui permet d'exercer tous les droits que l'ordre juridique international lui reconnaît<sup>11</sup>.

Sur le plan politique, l'indépendance de l'État stipule non seulement le respect de l'intégrité territoriale de l'État, mais aussi la liberté de l'État de s'organiser comme bon lui semble, c'est-à-dire que l'État dispose d'une totale et entière autonomie constitutionnelle<sup>12</sup>.

En vertu de cette autonomie, les peuples ont la possibilité de choisir le régime politique qui leur semble bon et le droit de désigner leurs gouvernements sans ingérence extérieure et sans avoir à en rendre compte à une autorité supérieure à celle de l'État. Si le droit

<sup>9</sup> Cour internationale de justice, 27 juin 1986, *Activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci*, in <<http://www.icj-cij.org/docket/files/70/6502.pdf>>.

<sup>10</sup> Tribunal pénal international pour l'ex Yougoslavie, 26 février 1998, IT- 95 - 14 - AR 108 bis, *Le Procureur C. Tibomir Blaskic*, § 26.

<sup>11</sup> Cf. CPJI, 17 août 1923, *Vapeur Wimbledon*, Série A, n° 1, p. 25.

<sup>12</sup> Maurice Kamto définit le principe de l'autonomie constitutionnelle comme étant : « une norme de droit international public qui énonce que chaque peuple a le libre choix des règles fondamentales de son organisation politique ». Voir M. KAMTO, *Constitution et principe de l'autonomie constitutionnelle*, in, ACADEMIE INTERNATIONALE DE DROIT CONSTITUTIONNEL, *Constitution et droit international. Recueil des cours 8*, Tunis, 2000, pp. 127- 178.

international considère que l'existence d'un appareil politique, un gouvernement, est indispensable à l'existence même de l'État, au même titre que la population et le territoire, il n'en demeure pas moins qu'il ne va pas jusqu'à exiger que l'Etat ait une forme déterminée de gouvernement ou adopte des modalités particulières d'accession au pouvoir. Cette attitude du droit international a des fondements conventionnels et jurisprudentiels nombreux.

*Les instruments internationaux* : Au niveau des instruments internationaux, il y a lieu de noter qu'aussi bien le Pacte de la Société des Nations (SdN) que la Charte de l'ONU n'ont formulé aucune condition relative à la forme gouvernementale de l'État candidat à l'adhésion à l'une de ces deux organisations.

*Le Pacte de la SdN* : Ainsi, d'après l'article 1<sup>er</sup> paragraphe 2 du Pacte de la SdN : « Tout État, Dominion ou Colonie qui se gouverne librement et qui n'est pas désigné dans l'Annexe, peut devenir membre de la Société si son admission est prononcée par les deux tiers de l'Assemblée, pourvu qu'il donne des garanties effectives de son intention sincère d'observer ses engagements internationaux et qu'il accepte le règlement établi par la Société en ce qui concerne ses forces et ses armements militaires, navals et aérien ».

Ainsi, les seules exigences posées par le Pacte se réfèrent d'une part à la souveraineté de l'Etat (il faut que ce dernier se gouverne librement) et d'autre part à des obligations internationales relatives au respect des traités et des réglementations des forces armées et des armements.

*La Charte des Nations Unies* : Pour sa part, la Charte des Nations Unies a adopté la même démarche. En vertu de l'article 4 paragraphe 1<sup>er</sup> : « Peuvent devenir membres des Nations Unies tous autres États pacifiques qui acceptent les obligations de la présente Charte et, au jugement de l'Organisation, sont capables de les remplir et disposés à le faire ».

La notion d'États pacifiques ne fait aucune référence à la forme politique. En effet, d'après la résolution 32 (I) de l'Assemblée générale en date du 9 février 1946, les États non susceptibles d'admission sont les États : « [d]ont les régimes ont été installés avec l'aide des forces militaires des pays qui ont lutté contre les Nations Unies tant que ces régimes seront au pouvoir ».

En fait, la résolution visait l'Espagne franquiste, non en raison de la nature intrinsèque (fasciste) de ce régime, mais parce que ce régime faisait partie des forces de l'Axe. Le 14 décembre 1955, l'Espagne franquiste était admise au sein de l'ONU, bien que son régime demeurât fasciste.

Bien évidemment l'ONU, qui comptait parmi ses membres fondateurs l'URSS, ne pouvait pas exiger que l'État candidat à l'admission corresponde au modèle politique de la démocratie libérale. La coexistence pacifique imposera à l'ONU une lecture minimaliste du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes. Ce dernier suppose dans la doctrine de l'ONU, durant la période de la bipolarisation, la diversité politique et le rejet de toute ingérence extérieure dans le choix du système politique. Ainsi, dans la résolution fondatrice du droit de la décolonisation, la résolution 1514 (XV) adoptée par l'Assemblée générale le 14 décembre 1960 : « *Déclaration sur l'octroi de l'indépendance aux pays et aux peuples coloniaux* », l'Assemblée générale de l'ONU affirme que : « Tous les peuples ont le droit de libre détermination, en vertu de ce droit ils déterminent librement leur statut politique ».

*Les Pactes internationaux des droits de l'homme* : Dans les deux pactes internationaux relatifs aux droits de l'homme adoptés en 1966, le Pacte international relatif aux droits civils et politiques et le Pacte international relatif aux droits sociaux, économiques et culturels, nous trouvons un article 1<sup>er</sup> identique en vertu duquel : « Tous les peuples ont le droit de disposer d'eux-mêmes. En vertu de ce droit, ils déterminent librement leur statut politique et assurent librement leur développement économique et social ».

*La résolution 2131(XX) du 25 décembre 1965* : Dès 1965, l'Assemblée générale des Nations Unies, sous l'impulsion des États nouvellement indépendants et des pays du bloc de l'est, jaloux de leur souveraineté, proclama dans sa résolution 2131 haut et fort le principe de l'autonomie constitutionnelle : « Tout État a le droit inaliénable de choisir son système politique (...) sans aucune forme d'ingérence de la part de n'importe quel État ».

A contrario, il faut comprendre que l'imposition d'un système politique constitue une ingérence dans les affaires intérieures de l'État et que le choix du système politique relève du pouvoir discrétionnaire de l'État. Il est qualifié de droit *inaliénable*.

*La résolution 2625 (XXV) du 24 octobre 1970* : Ce principe sera réaffirmé à plusieurs reprises, et notamment par la célèbre résolution 2625 qui a codifié les principes de base de la société internationale de la coexistence pacifique. Dans cette résolution, l'Assemblée générale déclare solennellement que : « Tout État a le droit inaliénable de choisir son système politique, économique, social et culturel sans aucune forme d'ingérence de la part d'un autre État ».

Dans cette résolution, la liberté de choix du système politique, a été retenue, sous des formulations diverses, comme l'une des conséquences du principe de l'égalité souveraine, du principe du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes et du principe de non intervention dans les affaires relevant de la compétence de l'État.

L'indifférence de l'ONU à l'égard de la forme politique de l'État a certes permis de réaliser l'universalité de l'ONU, mais elle a aussi contribué à légitimer des gouvernements et des régimes dont la représentativité populaire est nulle ou des gouvernements qui maintenaient leurs peuples dans un état d'assujettissement total.

*Attitude de la jurisprudence internationale* : Cette position de principe a été plusieurs fois rappelée et confirmée par la jurisprudence internationale. Ainsi, dans son avis consultatif du 16 octobre 1975 relatif au Sahara occidental, la Cour internationale de justice a affirmé très clairement : « Aucune règle de droit international n'exige que l'État ait une structure déterminée comme le prouve la diversité des structures étatiques qui existent actuellement dans le monde »<sup>13</sup>.

De même, dans son arrêt de 1986 relatif au Nicaragua, la Cour rappela cette position de principe en des termes très nets : « Les orientations politiques internes d'un État relèvent de la compétence exclusive de celui-ci pour autant qu'elles ne violent aucune obligation internationale...L'adhésion d'un État à une doctrine particulière ne constitue pas une violation du droit international coutumier ; conclure autrement reviendrait à priver de son sens le principe fondamental de la souveraineté des États sur lequel repose tout le droit international, et la liberté de choisir son système politique, social, économique et culturel »<sup>14</sup>.

<sup>13</sup> <<http://www.icj-cij.org/docket/files/61/6194.pdf>>.

<sup>14</sup> Cour internationale de justice, 27 juin 1986, *Activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci*, cit.

Plus loin, la Cour relève : « L'intervention interdite doit donc porter sur des matières à propos desquelles le principe de souveraineté des États permet à chacun de se décider librement. Il en est ainsi du choix du système politique, économique, social et culturel et de la formulation des relations extérieures »<sup>15</sup>.

#### B) *Exceptions au principe de l'autonomie constitutionnelle*

Le principe de l'autonomie constitutionnelle, bien que plusieurs fois proclamé et réaffirmés connaît certaines exceptions rares

- *les régimes fondés sur la discrimination raciale* : Une première exception concerne les régimes fondés sur la discrimination raciale et l'*Apartheid*. C'est ainsi que le Conseil de sécurité, par sa résolution N° 217 du 20 novembre 1965 a prié « tous les États de ne pas reconnaître le régime rhodésien » et de n'entretenir avec lui « aucune liaison diplomatique ». Il a par ailleurs, « prié tous les États de s'abstenir de toute action qui aiderait ou encouragerait le régime illégal, et, en particulier, de s'abstenir de lui fournir des appareils, de l'équipement et du matériel militaire, et de s'efforcer de rompre les relations économiques avec la Rhodésie du sud, notamment en imposant un embargo sur le pétrole et les produits pétroliers ».

Pour les mêmes motifs, les pouvoirs de la délégation sud-africaine à l'Assemblée générale des Nations Unies furent systématiquement rejetés par la commission de vérification des pouvoirs entre 1974 et 1992.

Dans le même sens, et à la suite de la proclamation de l'indépendance du Transkei par l'Afrique du sud, l'Assemblée générale, à l'unanimité de ses membres moins l'abstention des États-Unis, a demandé le 26 octobre 1976 à « tous les gouvernements de refuser de reconnaître sous quelque forme que ce soit, le Transkei prétendument indépendant ».

Par ailleurs, certaines conventions internationales ont consacré l'exception au principe de l'autonomie constitutionnelle en ce qui concerne les régimes fondés sur la discrimination raciale et l'*Apartheid*. On peut citer à cet effet, la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale du 21 décembre 1965<sup>16</sup> et la convention internationale sur l'élimination et la répression du crime d'*apartheid* du 30 novembre 1973<sup>17</sup>.

- *Les régimes fondés sur l'emploi ou la menace d'emploi de la force* : Une deuxième exception, concerne les régimes fondés par l'emploi ou la menace d'emploi de la force. Bien que la pratique de l'Organisation mondiale en la matière soit plus hésitante, le refus opposé par la résolution du Conseil de sécurité n° 660 du 2 août 1990 refusant de légitimer l'annexion du Koweït par l'Irak, constitue, *a contrario*, un exemple assez significatif.

Il reste que, malgré ces rares exceptions, le principe de l'autonomie constitutionnelle était fortement ancré en droit international. Il était inséparable de l'équilibre politique international de l'après guerre : c'est ainsi que qu'ils furent rappelés en des termes très clairs dont l'Acte final de la Conférence sur la Sécurité et la Coopération en Europe (CSCE) du 1<sup>er</sup> août 1975 adoptée par 35 chefs d'État ou de gouvernement : « les participants respectent le droit de chacun de

<sup>15</sup> Cour internationale de justice, 27 juin 1986, *Activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci*, cit.

<sup>16</sup> Entrée en vigueur le 4 janvier 1969.

<sup>17</sup> Entrée en vigueur le 18 juillet 1976.

choisir et de développer librement son système politique, économique, social et culturel ainsi que celui de déterminer ses lois et ses règlements »<sup>18</sup>.

### C) Rejet des doctrines du refus de reconnaissance des gouvernements non démocratiques

Bien ancré dans la pratique collective des États au sein de la SdN ou de l'Organisation des Nations Unies, le principe de l'autonomie constitutionnelle l'est aussi au niveau de la pratique individuelle des États. Cela apparaît à travers la pratique suivie en matière de reconnaissance de gouvernement. En effet, certaines doctrines qui ont essayé de moraliser la reconnaissance de gouvernement en contestant le principe de l'autonomie constitutionnelle n'ont pas pu s'imposer.

Il y a lieu de rappeler tout d'abord que la reconnaissance de gouvernement concerne un État déjà existant et reconnue comme État, mais dont l'ordre politique a connu des changements fondamentaux: coups d'État, révolution etc. en 1936, l'Institut de droit international avait défini cette forme de reconnaissance comme étant : « l'acte par lequel un ou plusieurs États constatent qu'une personne ou un groupe de personnes sont en mesure d'engager l'État qu'elles prétendent représenter, en témoignant de leur volonté d'entretenir avec elles des relations »<sup>19</sup>.

Dans cette définition aucune référence n'est faite à la nature du gouvernement ou à la manière avec laquelle il est arrivé au pouvoir. Pourtant certaines doctrines de refus de reconnaissance en cas d'accession non démocratique au pouvoir ont été développées<sup>20</sup>. Il en va ainsi de la doctrine de Tobar.

- *La doctrine Tobar* : Le refus de reconnaître un gouvernement qui s'est établi par la force et dont la situation n'a pas été légitimée par le suffrage du peuple ou de ses représentants a été formulé le 15 mars 1907, dans une lettre adressée par le docteur Carlos Tobar, alors ministre des affaires étrangères de l'Équateur. Cette doctrine stipule qu'il existe à la charge des États une obligation juridique de refus de reconnaissance des gouvernements établis par la force, cette obligation étant contenue dans des traités diplomatiques. Parmi ces traités figurent la Convention de Washington signée le 20 décembre 1907 par les cinq Républiques de l'Amérique centrale (Costa Rica, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Salvador) et la Convention de Washington signée en 1923 par les mêmes États. Néanmoins la doctrine Tobar ne fut jamais reconnue en dehors des Amériques et ne s'est pas imposée comme un principe du droit international. Elle a donc cédé la place à la doctrine Estrada (1930).

- *Le triomphe de la doctrine Estrada* : La doctrine Tobar n'a pas pu s'imposer ni dans les faits ni en droit. Elle s'est heurtée aux exigences de la vie politique internationale et au principe de non-ingérence. Au contraire, une *realpolitik* avant la lettre a pu imposer une autre doctrine de neutralité. Il s'agit de la doctrine Estrada, ministre des affaires étrangères du Mexique qui, en 1930, déclarait: « le Mexique ne se prononce pas sur le point d'un octroi de reconnaissance. Il

<sup>18</sup> <<http://www.osce.org/fr/mc/39502?download=true>>.

<sup>19</sup> Institut de droit international, *Résolution sur la reconnaissance des nouveaux États et des nouveaux gouvernements*, 23 avril 1936, article 10, in *Annuaire*, 1936, Vol 39, t. II, p. 303.

<sup>20</sup> Cf. R. BIERZANECK, *La non reconnaissance et le droit international contemporain*, in *Ann. fr. droit int.*, 1962, Volume 8, pp. 117-137.

considère en effet que c'est là une pratique offensante, qui outre qu'elle attente à la souveraineté d'autres nations, fait que les affaires intérieures de celles-ci peuvent être l'objet d'appréciations, dans un sens ou dans un autre de la part d'autres gouvernements ».

Ainsi, la doctrine Estrada, en s'opposant fondamentalement à la doctrine Tobar, s'inscrit dans la droite ligne du respect de l'autonomie constitutionnelle.

Le choix d'un gouvernement étant la conséquence du droit des peuples à disposer d'eux mêmes, relève des questions que le droit international réserve à la compétence nationale. Toute prise de position sur ce sujet (positive ou négative) s'analyse en une ingérence prohibée par le droit international.

Aujourd'hui, beaucoup d'États suivent cette démarche. Ils évitent de reconnaître les gouvernements et d'émettre ainsi un jugement sur la légalité ou la légitimité du gouvernement. Pour cette raison, un grand spécialiste de la question, Joe Verhoeven, n'hésite pas à affirmer que « *la reconnaissance de gouvernement est bien ainsi en voie d'éradication* »<sup>21</sup>.

Signalons tout de même qu'en raison de son caractère discrétionnaire, la reconnaissance, d'Etat ou de gouvernement, peut être subordonnée au respect ou à la réalisation de conditions particulières, dont notamment, l'Etat de droit et la démocratie. C'est ainsi que, en 1991, la Communauté européenne et ses Etats membres ont subordonné leur reconnaissance des nouveaux Etats en Europe orientale et en Union soviétique à la constitution de ces Etats sur « *une base démocratique* »<sup>22</sup>. Ainsi, une brèche était ouverte en vue de la consécration de l'Etat de droit et de la démocratie comme principes de droit international.

#### *4. Les brèches ouvertes en vue de la consécration de l'état de droit et de la démocratie : la relativisation du principe de l'autonomie constitutionnelle*

Même si la Charte des Nations Unies a consacré le principe de l'autonomie constitutionnelle, certains instruments internationaux, aussi bien universels que régionaux ont ouvert quelques percées en faisant des exceptions parfois implicites et d'autre fois explicites à l'Etat de droit et à la démocratie<sup>23</sup>.

<sup>21</sup> J. VERHOEVEN, *La reconnaissance internationale, déclin ou renouveau?*, in *Ann. fr. droit int.*, 1993, Volume 39, pp. 7-40.

<sup>22</sup> « *La Communauté et ses États membres confirment leur attachement aux principes de l'Acte final d'Helsinki et de la Charte de Paris, notamment au principe d'autodétermination. Ils affirment leur volonté de reconnaître, conformément aux normes acceptées de la pratique internationale et tenant compte des réalités politiques dans chaque cas concret, ces nouveaux États qui, après les modifications historiques survenues dans la région, se constitueraient sur une base démocratique, auraient accepté les obligations internationales pertinentes, et se seraient engagés de bonne foi dans un processus pacifique et négocié* ». Communauté européenne, *Déclaration sur les lignes directrices sur la reconnaissance des nouveaux Etats en Europe orientale et en Union soviétique*, Bruxelles, 16 décembre 1991, *Rev. gén. dr. int. pub.*, 1992, p. 261.

<sup>23</sup> Il y a lieu de signaler aussi des textes émanant d'organisations non gouvernementales comme la Fondation Internationale Lelio Basso pour le droit et la Libération des peuples qui a été à l'origine de la Déclaration universelle des droits des peuples adoptée à Alger le 4 juillet 1976. L'article 7 de cette déclaration stipule: « *Tout peuple a droit à un régime démocratique représentant l'ensemble des citoyens, sans distinction de race, de sexe, de croyance ou de couleur et capable d'assurer le respect effectif des droits de l'homme et des libertés fondamentales pour tous* ».

### A) *Les instruments universels*

Même si l'expression Etat de droit ou le terme démocratie ne sont pas utilisés expressément par les instruments universels, notamment ceux relatifs aux droits de l'homme, il n'en demeure pas moins que la Déclaration universelle des droits de l'homme de 1948 et le Pacte international relatif aux droits civils et politiques contiennent quelques dispositions qui vont dans le sens de l'encouragement de l'Etat de droit et de la démocratie. Il n'en va de même pour la constitution de l'UNESCO qui est beaucoup plus explicite en la matière.

#### a) *La Déclaration universelle des droits de l'homme*

Quelques années après la Charte, la Déclaration universelle des droits de l'homme (résolution 217 (III) de l'Assemblée générale en date du 10 décembre 1948) est venue concrétiser l'un des buts de l'Organisation des Nations Unies à savoir: « *le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales pour tous, sans distinction de race, de sexe, ou de religion* ».

L'article 21 de la Déclaration universelle des droits de l'homme, après avoir proclamé le droit de toute personne à « *prendre part aux affaires publiques de son pays, soit directement, soit par l'intermédiaire de représentants librement choisis* », a affirmé dans le paragraphe 3 que: « *la volonté du peuple est le fondement de l'autorité des pouvoirs publics* ». Ainsi, cet article pose deux conditions indispensables à la qualification de démocratique de tout régime. Le principe de la représentation et le principe du respect de la volonté du peuple. Il reste que les dispositions de l'article 21 n'ont pas eu de résultats effectifs. Bien que reprises ou confirmées dans leur lettre, sinon dans leur esprit, par plusieurs dispositions postérieures de traités internationaux, ces dispositions de la Déclaration universelle des droits de l'homme n'ont pas accédé à une véritable positivité juridique.

En ce qui concerne l'Etat de droit, le même constat peut être établi : ni la Charte des Nations Unies, ni la Déclaration universelle des droits de l'homme ne mentionnent expressément l'Etat de droit. Mais depuis l'adoption de la Déclaration universelle en 1948, l'ONU a été à l'origine d'une vaste démarche lente et progressive visant à universaliser l'Etat de droit. Certaines dispositions de la Déclaration peuvent cependant être considérées comme énonçant les principes essentiels de l'Etat de droit. Tel est le cas notamment de l'article 8 qui dispose que : « *Toute personne a droit à un recours effectif devant les juridictions nationales compétentes contre les actes violant les droits fondamentaux qui lui sont reconnus par la constitution et la loi* ».

#### b) *Les Pactes internationaux relatifs aux droits de l'homme*

Les deux Pactes internationaux relatifs aux droits de l'homme, viendront énoncer les garanties de l'Etat de droit et faire du respect des droits de l'Homme une obligation juridique internationale et non plus une simple obligation morale et politique. Les deux Pactes seront complétés par des protocoles facultatifs et plusieurs conventions sectorielles qui renforceront la tendance amorcée dans les Pactes.

Mais malgré ces dispositions, les deux Pactes, semblent s'être ralliés à une conception plutôt respectueuse de l'autonomie constitutionnelle. C'est ce qui ressort en tout cas de leur

article premier commun déjà cité qui stipule que « *Tous les peuples ont le droit de disposer d'eux-mêmes. En vertu de ce droit, ils déterminent librement leur statut politique* ». Cette disposition a toujours reçu une interprétation étatiste, en ce sens que le droit de déterminer librement le statut politique a été laissé à la discrétion des États et des gouvernants. Quant à l'article 25 du Pacte, il a repris pratiquement les dispositions de l'article 21 de la Déclaration avec un peu plus d'énergie. Mais ici encore, aucune modalité pratique d'exercer ces droits n'a été aménagée.

c) *La Constitution de l'UNESCO*

La Constitution de l'Unesco est un peu plus explicite que les instruments ci-dessus cités. En effet, son préambule stipule que : « *la grande et terrible guerre qui vient de finir a été rendue possible par le remaniement de l'idéal démocratique de dignité, d'égalité et de respect de la personne humaine et par la volonté de lui substituer, en exploitant l'ignorance et le préjugé, le dogme de l'inégalité des races et des hommes* ».

Loin de consacrer l'Etat de droit ou un droit à la démocratie ou encore un modèle politique à adopter par tous les États, ce passage ne fait que rappeler le passé et opposer la démocratie au racisme. Il n'a pas pu constituer une base pour une éventuelle consécration juridique de la démocratie.

Ainsi, les instruments universels essentiels se caractérisent par un vague artistique peu propice à l'action.

Qu'en est-il des instruments régionaux?

B) *Les instruments régionaux*

L'indifférence ou la timidité des instruments universels à l'égard de la démocratie est compensée par une attitude un peu plus positive de certains instruments d'organisations régionales.

a) *L'Organisation des Etats américains*

L'initiative en la matière revient au continent américain sous l'impulsion des États-Unis dont la politique étrangère a toujours privilégié la promotion de la légitimité démocratique et la défense des valeurs du monde dit libre.

C'est ainsi que la Charte constitutive de l'Organisation des États Américains adoptée à Bogota le 30 avril 1948 a prévu, dans son article 5, que la solidarité des États américains exige que leur organisation politique soit basée sur l'exercice effectif de la démocratie représentative. Ce choix de la démocratie représentative fut confirmé par le protocole de Buenos-Aires du 27 février 1967, portant amendement de la Charte de Bogota, qui affirme que pour son article 3 :

« [L]es États américains réaffirmant les principes suivants:

d- 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 ».

Bien que cette disposition n'énonce pas la sanction encourue en cas de méconnaissance de ces principes, Cuba a fait l'objet d'une mesure de suspension de l'Organisation des États

américains, mesure toujours en vigueur. Le problème avait été soulevé lors de la 8ème réunion consultative des ministres de l'OEA, tenue à Punta del Este, en janvier 1962. Après avoir examiné les incidences de l'intrusion du communisme dans l'hémisphère américain, les ministres adoptèrent une résolution excluant le gouvernement cubain de la participation à l'Organisation des États Américains.

Dans une première résolution, les principes du communisme avaient été déclarés incompatibles avec les principes du système interaméricain, le communisme ayant pour but de détruire les institutions démocratiques et d'établir des dictatures totalitaires au service de puissances étrangères.

Dans une deuxième résolution, les principes de base de l'OEA seront rappelés et notamment, le respect des droits de l'homme et le libre jeu de la démocratie représentative. Puis, la résolution considère qu'en fondant un système politique, économique et social sur le marxisme-léninisme, Cuba a agi contrairement aux principes interaméricains et a ainsi violé les obligations inhérentes à la qualité de membre de l'Organisation des États Américains.

Pour sa part, la Convention interaméricaine des droits de l'homme adoptée le 22 novembre 1969 à San José, entrée en vigueur le 18 juillet 1978, stipule dans son préambule que les États américains réaffirment: « *[L]eur propos de consolider sur ce continent, dans le cadre des institutions démocratiques, un régime de libertés individuelles et de justice sociale, fondé sur le respect des droits fondamentaux de l'homme* ».

L'Organisation des États américains a consolidé depuis quelques années l'option démocratique. Ainsi, le protocole de Washington, portant troisième amendement de la Charte de l'Organisation des États américains, adopté en 1992 et entré en vigueur en 1997, prévoit qu'un membre: « *dont le gouvernement démocratiquement constitué est renversé par la force peut être l'objet d'une suspension de son droit de participation aux organes de l'Organisation* ».

Plus récemment, le 11 septembre 2001, l'Assemblée générale de l'OEA a adopté une *Charte démocratique interaméricaine*. Dans le préambule de cette Charte, il est rappelé que : « *[L]a Charte de l'Organisation des États Américains reconnaît que la démocratie représentative est indispensable à la stabilité, à la paix et au développement de la région, et que l'un des buts de l'OEA est de promouvoir et de consolider la démocratie représentative, dans le respect du principe de non-intervention, ... que les chefs d'État et de gouvernement des Amériques, réunis à l'occasion du Troisième Sommet des Amériques qui a eu lieu du 20 au 22 avril 2001 à Québec, ont adopté une clause démocratique établissant que toute altération ou interruption inconstitutionnelle de l'ordre démocratique dans un État du Continent américain constitue un obstacle insurmontable à la participation du gouvernement de l'État concerné au processus des Sommets des Amériques, ... que la solidarité et la coopération entre les États américains requièrent l'organisation politique de ces derniers sur la base de l'exercice effectif de la démocratie représentative; et que la croissance économique et le développement social axés sur la justice et l'équité, ainsi que la démocratie sont interdépendants et se renforcent mutuellement* ».

Dans le dispositif de la Charte proclame : « Article 1 : Les peuples des Amériques ont droit à la démocratie et leurs gouvernements ont pour obligation de la promouvoir et de la défendre.

La démocratie est essentielle au développement social, politique et économique des peuples des Amériques.

Article 2 : L'exercice effectif de la démocratie représentative constitue le fondement de l'État de droit et des régimes constitutionnels des États membres de l'Organisation des États Américains. La démocratie représentative est renforcée et approfondie grâce à la participation permanente, éthique et responsable des citoyens dans un cadre de légalité conforme à l'ordre constitutionnel respectif.

Article 3 : Au nombre des composantes essentielles de la démocratie représentative figurent, entre autres, le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales, l'accès au pouvoir et son exercice assujéti à l'État de droit, la tenue d'élections périodiques, libres, justes et basées sur le suffrage universel et secret, à titre d'expression de la souveraineté populaire, le régime plural de partis et d'organisations politiques, ainsi que la séparation et l'indépendance des pouvoirs publics ».

b) *Le Statut du Conseil de l'Europe*

Comme l'Organisation des États américains, le Conseil de l'Europe fondé en 1949 a, lui également, inscrit l'État de droit et la démocratie parmi ses normes de référence. Ainsi, lit-on dans le préambule du Statut que les États membres sont : « [I]nébranlablement attachés aux valeurs spirituelles et morales qui sont le patrimoine commun de leurs peuples et qui sont à l'origine des principes de liberté individuelle, de liberté politique et de prééminence du droit sur lesquels se fonde toute démocratie véritable ».

Dans le dispositif du Statut du 5 mai 1949 : « [T]out membre du Conseil de l'Europe reconnaît le principe de la prééminence du droit » (article 3).

Par ailleurs, l'article huit stipule que : « [T]out membre du Conseil de l'Europe qui a enfreint gravement les dispositions de l'article 3 peut être suspendu de son droit de représentation et être appelé à se retirer dans les conditions prévues à l'article 7. S'il n'est pas tenu compte de cette invitation, le Comité peut décider que le membre dont il s'agit a cessé d'appartenir au Conseil à compter d'une date que le comité fixe lui-même ».

C'est cet ensemble de dispositions qui a servi à écarter la Grèce du Conseil de l'Europe, ce pays ayant succombé à un coup d'État militaire qui a interrompu la légalité constitutionnelle et suspendu la démocratie parlementaire. En effet, parallèlement à la plainte formée par trois pays scandinaves (Danemark, Norvège Suède) et les Pays-Bas contre le gouvernement grec issu du coup d'État d'avril 1967, pour violation de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, les organes du Conseil et de l'Europe se saisirent de la question, la sauvegarde des droits de l'homme étant, sur la base de l'article 3 du Statut de l'Organisation l'une des obligations essentielles des États membres.

Dans la résolution N° 361 du 31 janvier 1968, l'Assemblée consultative du Conseil de l'Europe : « [E]stime que si la Grèce entend demeurer membre du Conseil de l'Europe, il lui faudra que revenir sans tarder à un régime démocratique parlementaire respectueux des droits de l'homme et des libertés fondamentales comme l'exige le Statut de l'Organisation ». « *Affirmer que, pour autant que cet objectifs puisse ou doive être réalisé par l'adoption d'une nouvelle constitution, celles-ci devraient être véritablement démocratiques* ».

Dans une deuxième résolution n° 747 du 23 janvier 1969, l'Assemblée « [E]stime que eu égard à ce qui précède, le régime grec devrait en tirer les conclusions qui s'imposent et reconsidérer sa position conformément à l'article 7 du Statut, aux termes duquel tout membre du Conseil de l'Europe peut s'en retirer ».

Pour sa part, le Comité des ministres, après plusieurs hésitations décida, par sa résolution (69) 51 du 12 décembre 1969 que : « [C]onsidérant que la Grèce a enfreint gravement les dispositions de l'article 3 du Statut du Conseil de l'Europe... Prenant également acte du fait que le gouvernement hellénique ... annoncé que la Grèce se retirait du Conseil de l'Europe conformément à l'article 7 du Statut... déduit qu'à partir d'aujourd'hui, le gouvernement hellénique s'abstiendra de participer aux activités du Conseil de l'Europe ».

La Grèce ne pu reprendre sa place que le 28 novembre 1974 suite au rétablissement de la démocratie dans ce pays.

L'Etat de droit apparaît aussi comme un principe de base de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales de 1950. Celle-ci affirme l'attachement des pays membres du Conseil de l'Europe aux droits de l'Homme et aux libertés fondamentales et à la prééminence du droit. Dans le préambule de cette Convention, les signataires se déclarent : « [Ré]solus, en tant que gouvernements d'Etats européens animés d'un même esprit et possédant un patrimoine commun d'idéal et de traditions politiques, de respect de la liberté et de prééminence du droit, à prendre les premières mesures propres à assurer la garantie collective de certains des droits énoncés par la Déclaration universelle ».

#### 4. *La fin de la guerre froide et la normativisation de l'état de droit et de la démocratie*

Le retour de la démocratie et de l'Etat de droit sur la scène internationale n'a pas pu se concrétiser qu'avec la fin de la guerre froide et la disparition des conditions qui imposaient qu'on gardât indifférence et silence à leur égard.

C'est paradoxalement, dans le cadre de la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe (CSCE) (devenue OSCE depuis 1995) que le processus de redécouverte de la démocratie va s'enclencher. Cette Conférence, qui avait en 1975, dans l'Acte final de la Conférence d'Helsinki<sup>24</sup> consacré le principe de l'autonomie constitutionnelle sera la première à abandonner ce principe en 1989. Elle sera suivie par d'autres organisations régionales notamment, l'Union européenne, le Commonwealth et l'Union africaine et par l'ONU.

##### A) *La CSCE et la redécouverte de la démocratie*

Comme le note Karel Vasak : « Si l'Acte final d'Helsinki du 1<sup>er</sup> août 1975, est encore silencieux sur la démocratie, celle-ci devient un véritable fil rouge de tous les documents de clôture des différentes réunions de la CSCE à partir de la Réunion de Vienne sur les suites de la CSCE du 15 janvier 1989 ».

<sup>24</sup> <<http://fr.osce.org/images/stories/File/pdf/sommets/helja75f.pdf>>.

Mais c'est la réunion de Copenhague sur la dimension humaine de la CSCE qui marque la véritable rupture avec le principe de l'autonomie constitutionnelle. Dans le document de clôture du 29 juin 1990, les notions de démocratie, d'État de droit, d'élections libres et honnêtes, de pluralisme reviennent tel un leitmotiv. On peut y lire notamment que les États participants : « [R]econnaissant que la démocratie pluraliste et l'État de droit sont essentiels pour garantir le respect de tous les droits de l'homme.... Par conséquent, ils se félicitent de l'engagement pris par tous les États participants de parvenir aux idéaux de la démocratie et du pluralisme politique, ainsi que de leur détermination commune d'instaurer des sociétés démocratiques reposant sur les élections libres et sur l'État de droit... Ils réaffirment que la démocratie est un élément inhérent à l'État de droit. Ils reconnaissent l'importance du pluralisme des organisations politiques ».

Quelques mois plus tard, la démocratie libérale reçoit une consécration officielle et solennelle. En effet, dans la *Charte de Paris pour une nouvelle Europe* adoptée le 21 novembre 1990, les participants déclarent : « [I] nous appartient aujourd'hui de réaliser les espérances et les attentes que nos peuples ont nourri pendant des décennies : un engagement indéfectible en faveur de la démocratie fondée sur les droits de l'Homme et les libertés fondamentales... ».

Traitant des relations amicales entre eux, les États parties à la Charte affirment : « Nos relations reposeront sur notre adhésion commune aux valeurs démocratiques, aux droits de l'Homme et aux libertés fondamentales. Nous sommes convaincus que les progrès de la démocratie, ainsi que le respect de l'exercice effectif des droits de l'Homme sont indispensables au renforcement de la paix et de la sécurité entre nos États ».

La Charte de Paris pour une nouvelle Europe a même consacré un paragraphe relatif aux droits de l'Homme, à la démocratie et à l'État de Droit dans lequel les États participant s'engagent à « [E]dififier, consolider et raffermir la démocratie comme *seul système de gouvernement* » de leurs nations. Ils considèrent que « le gouvernement démocratique repose sur la volonté du peuple, exprimée à intervalles réguliers par des élections libres et loyales », que « la démocratie de par son caractère représentatif et pluraliste, implique la responsabilité envers l'électorat, l'obligation pour les pouvoirs publics de se conformer à la loi... ».

Ces extraits, ainsi que tant d'autres qui se réfèrent à la démocratie, témoignent d'un acharnement pour voir le modèle démocratique libéral adopté et consolidé dans tous les États européens.

Au sommet de Budapest réuni le 6 décembre 1994, la CSCE a été transformée en OSCE ayant pour valeurs de référence « [L]e respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales, de la démocratie et de l'État de droit ».

## B) *Le Conseil de l'Europe*

Ainsi que nous l'avons vu ci-dessus, la démocratie pluraliste, la prééminence du droit et le respect des droits de l'Homme constituent les principes fondateurs du Conseil de l'Europe depuis sa création. L'année 1990, consécutive à la chute du mur de Berlin et à l'unification des

deux Allemagne<sup>25</sup>, a été une année charnière dans l'histoire européenne et à été l'occasion d'une affirmation tous azimut de l'Etat de droit.

Du point de vue normatif, depuis l'adhésion de la Hongrie au Conseil de l'Europe en novembre 1990, la plupart des Etats de l'Europe centrale et orientale ont rejoint cette organisation européenne. Cependant, leur adhésion ne s'est pas faite sans avoir passé un examen d'admission. Comme le note Philippe Claret « *Désormais, l'adhésion au Conseil de l'Europe est essentiellement destinée à favoriser la reprise de ce patrimoine juridique [requis par les textes fondateurs] par les nouvelles démocraties de l'Est, donc à assurer la diffusion du modèle de la démocratie pluraliste, de l'Etat de droit et de la garantie des droits fondamentaux* »<sup>26</sup>. L'Organisation a procédé à un *filtrage* des entrées des États de l'Europe centrale et orientale. En effet, le Conseil de l'Europe s'est vu attribuer, par la Déclaration des Chefs d'État et de gouvernement des États membres, d'octobre 1993 à Vienne, les fonctions nouvelles d'une « *école de la démocratie* ». <sup>27</sup> En effet, l'Organisation qui avait été conçue au moment de la guerre froide, comme une sorte de barrière idéologique et politique face aux pays satellites de l'URSS, était appelée, depuis 1993, à assister les PECO à atteindre rapidement les standards européens de démocratie, de prééminence du droit et de respect des droits de l'homme.

Ainsi, la procédure d'admission au Conseil de l'Europe a-t-elle changé. Cette procédure a désormais une fonction « *d'arrimage démocratique* »<sup>28</sup>.

La nouvelle procédure en vigueur depuis 1990 a donné naissance à de nouvelles conditions obligatoires, venues s'ajouter aux deux critères classiques : Le critère géographique (être un État européen) et le critère politique (répondre aux exigences de la démocratie pluraliste, à savoir le suffrage universel, le vote secret et des élections libres).

Les nouvelles exigences consistent d'une part en l'obligation de ratification de la Convention européenne des droits de l'homme, et d'autre part le respect des droits des minorités nationales.

Bien évidemment, cette procédure introduisait une inégalité de traitement entre les pays admis avant 1990 et ceux qui l'ont été après. Ainsi, par exemple, la France a mis 24 ans pour ratifier la Convention et 31 ans pour accepter le droit de recours individuel.

Pour les PECO, l'obligation de ratifier la Convention au moment de l'entrée au Conseil s'accompagne aussi de l'acceptation des clauses facultatives destinées à assurer un contrôle efficace des droits fondamentaux, à savoir : le droit de requête individuel devant la Commission européenne des droits de l'homme (article 25) et la juridiction obligatoire de la Cour européenne des droits de l'homme (article 46).

<sup>25</sup> Le 31 août 1990 le traité d'unification entre la RFA et la RDA fut signé à Berlin (entrée en vigueur le 3 octobre 1990).

<sup>26</sup> P. CLARET, *Le Conseil de l'Europe : la politique du standard européen des droits fondamentaux*, in S. MILACIC (Dir), *La démocratie constitutionnelle en Europe centrale et orientale*. Bruxelles, 1998, p. 58.

<sup>27</sup> P. CLARET, *Le Conseil de l'Europe : La politique du standard européen des droits fondamentaux*, cit., p. 57.

<sup>28</sup> J. F. FLAUSS, *Les conditions d'admission des PECO au sein du Conseil de l'Europe*, in *Eur. Jour. Int. Law*, 1994, n. 3, p. 421.

C) *L'Union européenne et la redécouverte de la démocratie*

Si le traité de Rome de 1956 ne comporte aucune allusion aux régimes politiques, il était évident dès la création de la CECA<sup>29</sup> que la démocratie constitue une valeur implicite commune des États de la Communauté. Mais l'exigence démocratique ne sera déclarée qu'avec l'avènement de l'Union européenne d'une part, et face aux changements intervenus sur le continent européen après la dislocation de l'empire soviétique d'autre part.

Dans le traité sur l'Union européenne (Version consolidée suite au traité de Lisbonne<sup>30</sup>), les signataires déclarent dès le préambule leur attachement : « [A]ux principes de la liberté, de la démocratie et du respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales et de l'État de droit ».

Dans le dispositif du traité, l'article 2 fait de la démocratie et de l'État de droit des principes fondateurs de l'Union : « L'Union est fondée sur les valeurs de respect de la dignité humaine, de liberté, de démocratie, d'égalité, de l'État de droit, ainsi que de respect des droits de l'homme, y compris des droits des personnes appartenant à des minorités. Ces valeurs sont communes aux États membres dans une société caractérisée par le pluralisme, la non-discrimination, la tolérance, la justice, la solidarité et l'égalité entre les femmes et les hommes. ».

Pour sa part, l'article 49 institue une obligation à la charge des États membres et des États candidats à l'adhésion de respecter la démocratie : « Tout État européen qui respecte les valeurs visées à l'article 2 et s'engage à les promouvoir peut demander à devenir membre de l'Union. Le Parlement européen et les parlements nationaux sont informés de cette demande. L'État demandeur adresse sa demande au Conseil, lequel se prononce à l'unanimité après avoir consulté la Commission et après approbation du Parlement européen qui se prononce à la majorité des membres qui le composent. Les critères d'éligibilité approuvés par le Conseil européen sont pris en compte. ».

Cette obligation dépasse le cadre de l'Union pour atteindre ses relations extérieures et notamment la politique étrangère et de sécurité commune, puisque, en vertu de l'article 21 : « L'action de l'Union sur la scène internationale, au titre du présent chapitre, repose sur les principes, poursuit les objectifs et est menée conformément aux dispositions générales visés au chapitre 1 ».

<sup>29</sup> La Communauté européenne du charbon et de l'acier (CECA) était une organisation internationale fondée sur le Traité de Paris entré en vigueur le 23 juillet 1952 pour une durée de 50 ans. Elle n'existe plus depuis le 23 juillet 2002. Elle rassemblait six nations, unifiant l'Europe de l'Ouest durant la Guerre froide et créant les bases d'une démocratie européenne et le développement actuel de l'Union européenne. Elle fut au niveau européen la première organisation basée sur des principes résolument supranationaux.

<sup>30</sup> Le traité de Lisbonne a été signé le 13 décembre 2007 à Lisbonne entre les vingt-sept États membres de l'Union européenne. Il est entré en vigueur le 1<sup>er</sup> décembre 2009. Il transforme l'architecture institutionnelle de l'Union. Il a été préparé au second semestre 2007 par une conférence intergouvernementale (CIG) réunie pour pallier la non-ratification du traité établissant une constitution pour l'Europe de 2004. À la différence du traité constitutionnel de 2004, qui remplaçait les deux grands traités par un texte nouveau, le traité de Lisbonne conserve les traités existants tout en les modifiant en profondeur à savoir: le traité instituant la Communauté européenne (Rome, 1957) qui est rebaptisé « traité sur le fonctionnement de l'Union européenne »; le traité sur l'Union européenne (Maastricht, 1992).

L'article 21§2 précise : « L'Union définit et mène des politiques communes et des actions et œuvre pour assurer un haut degré de coopération dans tous les domaines des relations internationales afin :

a) [...]

b) de consolider et de soutenir la démocratie, l'État de droit, les droits de l'homme et les principes du droit international ».

L'Union Européenne a adopté et promu le régime démocratique non seulement dans ses textes fondateurs mais en a fait une condition dans ses rapports avec ses partenaires.

L'Accord euro-méditerranéen établissant une association entre les Communautés européennes et leurs États membres d'une part, et la République tunisienne d'autre part, est significatif à cet égard. Conclu à Bruxelles le 31 mai 1995, l'accord : « Permettra de renforcer les liens existant entre les Communautés européennes et leur États membres d'une part, et la Tunisie, d'autre part, en instaurant des relations fondées sur la réciprocité et le partenariat. Le respect des principes démocratiques et des droits de l'Homme constitueront, dans ce contexte, un élément essentiel ».

Bien que de nature essentiellement économique, l'accord cité n'a pas été indifférent au volet politique. En effet, l'article 2 de l'accord stipule : « Les relations entre les parties, de même que toutes les dispositions du présent accord se fondent sur le respect des principes démocratiques et des droits de l'Homme qui inspirent leurs politiques internes et internationales et qui constituent un élément essentiel de l'accord ».

Cet article traduit parfaitement la politique européenne qui fait de l'adoption d'un régime démocratique une condition pour accorder son aide économique.

Dans le même ordre d'idées nous pouvons signaler l'accord conclu à Maurice les 3 et 4 novembre 1995 modifiant la quatrième convention de Lomé entrée en vigueur en 1990.

L'Accord de 1995 a donné un élan politique à l'aide entre l'Union européenne et les A.C.P. en conditionnant la coopération entre les deux parties par le respect des droits de la personne humaine et de la démocratie. « De ce point de vue, l'accord de Maurice représente certainement un moment majeur dans l'histoire des relations Nord-Sud puisque les pays A.C.P. ont accepté que ces conditions soient inscrites non plus uniquement dans la politique, mais aussi de manière formelle dans les textes ». L'accord de Cotonou, conclu en 2000, entré en vigueur le 1<sup>er</sup> avril 2003 et révisé en 2005, met davantage l'accent sur la dimension politique qui porte sur l'ensemble de ses objectifs et actions et qui représente des engagements globaux de la part des États ACP.

Les éléments essentiels de ce pilier sont les suivants: le dialogue politique ; les politiques de consolidation de la paix et de prévention et de résolution des conflits. Dans ce domaine, le partenariat se concentrera notamment sur les initiatives régionales et sur le renforcement des capacités locales ; le respect des droits de l'homme, des principes démocratiques basés sur l'État de droit et une gestion transparente et responsable des affaires publiques. Une nouvelle procédure a été développée en cas de violation de ces éléments en mettant l'accent sur la responsabilité de l'État concerné ; une bonne gestion des affaires publiques. Une nouvelle procédure spécifique a été établie. Elle est appliquée dans les cas graves de corruption dans tout pays où la Commission européenne est financièrement impliquée et où la corruption constitue un obstacle au développement. L'accord dispose dans son article 9 intitulé éléments

essentiels et élément fondamental que: « Les parties réaffirment que la démocratisation, le développement et la protection des libertés fondamentales et des droits de l'homme sont interdépendants et se renforcent mutuellement. Les principes démocratiques sont des principes universellement reconnus sur lesquels se fonde l'organisation de l'État pour assurer la légitimité de son autorité, la légalité de ses actions qui se reflète dans son système constitutionnel, législatif et réglementaire, et l'existence de mécanismes de participation. Sur la base des principes universellement reconnus, chaque pays développe sa culture démocratique.

L'État de droit inspire la structure de l'État et les compétences des divers pouvoirs, impliquant en particulier des moyens effectifs et accessibles de recours légal, un système judiciaire indépendant garantissant l'égalité devant la loi et un exécutif qui est pleinement soumis au respect de la loi.

Le respect des droits de l'homme, des principes démocratiques et de l'État de droit, sur lesquels se fonde le partenariat ACP-UE, inspirent les politiques internes et internationales des parties et constituent les éléments essentiels du présent accord.

3. Dans le cadre d'un environnement politique et institutionnel respectueux des droits de l'homme, des principes démocratiques et de l'État de droit, la bonne gestion des affaires publiques se définit comme la gestion transparente et responsable des ressources humaines, naturelles, économiques et financières en vue du développement équitable et durable. Elle implique des procédures de prise de décision claires au niveau des pouvoirs publics, des institutions transparentes et soumises à l'obligation de rendre compte, la primauté du droit dans la gestion et la répartition des ressources, et le renforcement des capacités pour l'élaboration et la mise en œuvre de mesures visant en particulier la prévention et la lutte contre la corruption ».

Par ailleurs, et face au foisonnement des nouveaux États en Europe, L'Union européenne, a eu à affirmer une sorte de doctrine Tobar européenne pour homogénéiser la pratique des États membres. Ainsi, le 16 décembre 1991 était adoptée à Bruxelles une déclaration sur « *les lignes directrices sur la reconnaissance de nouveaux États en Europe orientale et en Union soviétique* ».

Dans cette déclaration la démocratie tient une bonne place : « La Communauté et ses États membres confirment leur attachement aux principes de l'Acte final d'Helsinki et de la Charte de Paris, notamment au principe de l'autodétermination. Ils affirment leur volonté de reconnaître, conformément aux normes acceptées de la pratique internationale et tenant compte, des réalités politiques dans chaque cas concret, ces nouveaux États qui, après les modifications historiques survenues dans la région, se constitueraient sur une base démocratique, auraient accepté les obligations internationales pertinentes, et se seraient engagés de bonne fois dans un processus pacifique et négocié.

C'est pourquoi ils adoptent une position commune sur le processus de la reconnaissance de ces nouveaux États qui implique : le respect des dispositions de la Charte des Nations Unies et des engagements souscrits dans l'Acte final d'Helsinki et la Charte de Paris, notamment en ce qui concerne l'État de droit, la démocratie et les droits de l'Homme.

L'engagement en faveur de ces principes ouvre la voie à la reconnaissance par la Communauté européenne et ses États membres et à l'établissement de relations diplomatiques. Il pourra être consigné dans des accords"<sup>31</sup>.

#### D) L'Union africaine

Pour ce qui est de l'Afrique, l'Organisation de l'unité africaine (OUA) n'a pas du tout fait référence à l'Etat de droit et à la démocratie dans la Charte d'Addis Abeba du 25 mai 1963. Il a fallu attendre le 26 juin 1981 pour qu'une Charte africaine des droits de l'Homme et des peuples voit le jour<sup>32</sup>. Mais, cette Charte sera très en deçà des standards internationaux, même si elle a brisé un tabou<sup>33</sup>. La démocratie a été la grande absente aussi bien au niveau de la Charte de l'Organisation (1963) qu'au niveau de la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples

Cependant, l'OUA essaiera, à l'instar d'autres organisations internationales, de se ressaisir avec les changements fondamentaux qui se sont produits dans le monde depuis 1990.

En effet, lors de la 52<sup>ème</sup> session de Conseil des Ministres tenue à Addis Abeba du 3 au 7 juillet 1990, le Secrétaire général de l'OUA présenta un rapport intitulé *Rapport du Secrétaire général sur les importants changements survenus dans le monde et leurs conséquences sur l'Afrique : Propositions pour l'Afrique*. Dans ce rapport on pouvait notamment lire que : « La protection et la promotion des DH et des peuples ainsi que la démocratie dans un cadre politique général, la démocratisation des systèmes de gouvernement permettront non seulement une participation pleine de la population mais inciteront également les populations africaines à dégager toutes leurs énergies qui pourront être exploitées concrètement et mises au service du redressement et du développement «économique du continent».

Ce rapport a été à l'origine de la *Déclaration de la conférence des chefs d'État et de gouvernement de l'OUA sur la situation politique et économique en Afrique et les changements fondamentaux qui se produisent actuellement dans le monde* en date du 11 juillet 1990. Dans cette déclaration un engagement ferme pour la démocratisation est pris : « Nous réitérons notre engagement à démocratiser nos sociétés et à consolider les institutions démocratiques de nos pays ».

Cependant, cet engagement est quelque peu tempéré par la liaison avec le développement et les valeurs socio-culturelles : « Nous réaffirmons le droit de nos pays de déterminer, en toute souveraineté, leurs systèmes démocratiques sur la base de leurs valeurs socio-culturelles et en venant compte de leurs réalités et de la nécessité d'assurer le développement et de satisfaire les besoins fondamentaux des populations ».

<sup>31</sup> Cf. texte de la déclaration in P. M. DUPUY, *Les grands textes de droit international public*<sup>4</sup>, Paris, 2004, p. 104 ; cf. également R. KHERAD, *La reconnaissance des Etats issus de la RSF de Yougoslavie par les membres de l'Union européenne*, in *Rev. gén. dr. int. pub.*, 1997, n.3, pp. 664-693.

<sup>32</sup> Cf. R. BEN ACHOUR, *La Charte africaine des droits de l'Homme et des peuples*, in *Etud. intern.*, 1988, n. 28.

<sup>33</sup> Cf. G. CONAC, *Les difficultés d'acclimation de l'Etat de droit en Afrique*, in G. CONAC (dir.), *Etat de droit et démocratie : L'Afrique en transition vers le pluralisme politique*, Paris, 1993, pp. 494-497. ; Cf. également, R. BEN ACHOUR, *La Charte africaine des droits de l'Homme et des peuples*, cit.

Après quarante ans d'existence, l'OUA a laissé la place à une nouvelle organisation panafricaine<sup>34</sup> qui, sans renier l'héritage idéologique et politique<sup>35</sup> de l'OUA, se veut beaucoup plus ambitieuse et adaptée aux besoins des Etats et des peuples africains et surtout aux défis du troisième millénaire<sup>36</sup>. Désormais, l'Etat de droit et la démocratie occupent dans l'Acte constitutif de l'UA une place centrale. L'Acte constitutif de l'Union africaine du 11 juillet 2000 a consacré à ces deux notions une place centrale opérant de la sorte une réorientation totale de l'idéologie de l'organisation panafricaine. Désormais, l'Etat de droit et la démocratie font non seulement partie des principes de l'U. A, mais leur inobservation peut être à l'origine de sanctions prononcées par l'Organisation contre ses Etats membres. Dans le préambule, les Etats membres se déclarent : « Résolus à promouvoir et à protéger les droits de l'homme et des peuples, à consolider les institutions et la culture démocratiques, à promouvoir la bonne gouvernance et l'État de droit ».

Dans le dispositif, l'article 4 m mentionne que : « L'Union africaine fonctionne conformément aux principes suivants :

(m) Respect des principes démocratiques, des droits de l'homme, de l'état de droit et de la bonne gouvernance »

Pour sa part, le § p dispose : « Condamnation et rejet des changements anticonstitutionnels de gouvernement ».

Mais l'Union africaine ne s'est pas contentée de ces dispositions de son Acte constitutif. Elle a adopté, à l'instar de l'OECA, lors de la huitième session ordinaire de la conférence tenue le 30 janvier 2007 à Addis Abeba, la Charte africaine de la démocratie, des élections et de la gouvernance<sup>37</sup>. Cette Charte de plus de 50 articles énonce les objectifs suivants : « 1. Promouvoir l'adhésion de chaque État partie aux valeurs et principes universels de la démocratie et le respect des droits de l'homme.

2. Promouvoir et renforcer l'adhésion au principe de l'État de droit fondé sur le respect et la suprématie de la Constitution et de l'ordre constitutionnel dans l'organisation politique des États parties.

<sup>34</sup> Le processus de création de l'UA a été déclenché suite à l'adoption de la proposition du Leader libyen Moammar El Kaddafi par la Déclaration de Syrte le 9 septembre 1999. Le 12 juillet 2000, à Lomé, à l'occasion du 36<sup>ème</sup> sommet de l'OUA, l'Acte constitutif de l'UA fut signé par les Etats membres de l'OUA. Le 26 mai 2001, l'Acte constitutif entrant en vigueur après sa ratification par les deux tiers des Etats signataires. Une période de transition de deux ans s'ouvrait alors. Le 9 juillet 2002 l'UA tient sa première session ordinaire à Durban et voit officiellement le jour.

<sup>35</sup> Dans le Préambule de l'Acte constitutif de l'UA, les Chefs d'Etat et de gouvernement n'ont pas manqué de souligner la continuité entre l'UA et l'OUA et de rendre hommage à cette dernière : « *Considérant que depuis sa création, l'Organisation de l'Unité Africaine a joué un rôle déterminant et précieux dans la libération du continent, l'affirmation d'une identité commune et la réalisation de l'unité de notre continent, et a constitué un cadre unique pour notre action collective en Afrique et dans nos relations avec le reste du monde* ». De même, le sommet de Durban (8 – 12 juillet 2002) a adopté une déclaration de 25 paragraphes en hommage à l'OUA dans laquelle on peut lire, entre autres, l'hommage suivant : « *En faisant nos adieux à l'OUA, nous nous en remettons à sa mémoire en tant que cadre pionnier, libérateur, unificateur, organisateur, âme de notre continent et défenseur ardent de la cause de nos peuples. Nous nous engageons à poursuivre plus résolument les objectifs fondamentaux de l'OUA et à défendre la cause de l'Afrique et de ses peuples dans le cadre de l'Union africaine* ».

<sup>36</sup> C. BEN HAMIDA, K. MEJRI, *L'Union africaine : d'une association d'États à une communauté de valeurs?*, in *Les droits de l'homme : nouvelle cohérence du droit international*, Paris, 2009.

<sup>37</sup> <[http://www.africa-union.org/Official\\_documents/Treaties\\_Conventions\\_fr/Charte%20africaine%20de%20la%20Democratie.pdf](http://www.africa-union.org/Official_documents/Treaties_Conventions_fr/Charte%20africaine%20de%20la%20Democratie.pdf)>.

3. Promouvoir la tenue régulière d'élections transparentes, libres et justes afin d'institutionnaliser une autorité et un gouvernement légitimes ainsi que les changements démocratiques de gouvernement.

4. Interdire, rejeter et condamner tout changement anticonstitutionnel de gouvernement dans tout État membre comme étant une menace grave à la stabilité, à la paix, à la sécurité et au développement.

5. Promouvoir et protéger l'indépendance de la justice.

6. Instaurer, renforcer, et consolider la bonne gouvernance par la promotion de la pratique et de la culture démocratiques, l'édification et le renforcement des institutions de gouvernance et l'inculcation du pluralisme et de la tolérance politiques.

7. Encourager la coordination effective et l'harmonisation des politiques de gouvernance entre les États parties, dans le but de promouvoir l'intégration régionale et continentale.

8. Promouvoir le développement durable des États parties et la sécurité humaine.

9. Promouvoir la prévention et la lutte contre la corruption conformément aux stipulations de la Convention de l'Union africaine sur la prévention et la lutte contre la corruption adoptée à Maputo, Mozambique, en juillet 2003.

10. Promouvoir la création des conditions nécessaires pour faciliter la participation des citoyens, la transparence, l'accès à l'information, la liberté de presse et l'obligation de rendre compte de la gestion des affaires publiques.

11. Promouvoir l'équilibre entre homme et femme ainsi que l'égalité dans les processus de gouvernance et de développement ».

Quant aux principes de la Charte, ils sont énoncés dans l'article 4 en ces termes : « 1. Le respect des droits de l'homme et des principes démocratiques.

2. L'accès au pouvoir et son exercice, conformément à la Constitution de l'État partie et au principe de l'État de droit.

3. La promotion d'un système de gouvernement représentatif.

4. La tenue régulière d'élections transparentes, libres et justes.

5. La séparation des pouvoirs.

6. La promotion de l'équilibre entre les hommes et les femmes dans les institutions publiques et privées.

7. La participation effective des citoyens aux processus démocratiques et de développement et à la gestion des affaires publiques.

8. La transparence et la justice dans la gestion des affaires publiques.

9. La condamnation et la répression des actes de corruption, des infractions et de l'impunité qui y sont liées.

10. Le rejet et la condamnation des changements anticonstitutionnels de gouvernement.

11. Le renforcement du pluralisme politique, notamment par la reconnaissance du rôle, des droits et des obligations des partis politiques légalement constitués, y compris les partis politiques d'opposition qui doivent bénéficier d'un statut sous la loi nationale ».

La Charte africaine de la démocratie prévoit deux sortes de mécanismes de mise en application des principes qu'elle proclame : un mécanisme souple pour l'ensemble du texte, et un autre plus contraignant sous la forme de sanction en cas de changement anticonstitutionnel de gouvernement.

La Commission de l'UA est la pierre angulaire du système de sauvegarde puisqu'elle : « [D]éfinit les critères de mise en oeuvre des engagements et principes énoncés dans la (...) Charte et veille à ce que les États parties répondent à ces critères ».

La Commission est aussi compétente pour recevoir les rapports que les États parties soumettent tous les deux ans sur « Les mesures d'ordre législatif ou autre mesure appropriée prise en vue de rendre effectifs les principes et engagements énoncés dans la (...) Charte ».

Ensuite, le changement anticonstitutionnel de gouvernement fait l'objet d'une attention particulière dans la Charte qui prévoit des sanctions tant à l'égard des individus responsables de tels changements que contre les régimes qui en seraient issus. De tous les critères de la démocratie, les États africains semblent donc considérer l'accession au pouvoir par les moyens constitutionnels comme étant le plus important.

#### E) *Le Commonwealth*

Toujours concernant le droit international régional, le Commonwealth<sup>38</sup>, bien qu'il n'impose aucune obligation statutaire à ses membres, s'est engagé en faveur de la démocratie représentative. Déjà, en 1971, les chefs des gouvernements du Commonwealth avaient adopté une déclaration des principes du Commonwealth parmi lesquels figuraient les principes démocratiques. Ces États ont déclaré leur attachement à : « [L]a liberté individuelle, aux droits égaux de tous les citoyens... et leur droit inaliénable de participer par des voies libres et démocratiques à l'organisation de la société où ils vivent ».

Par conséquent, ces États se sont engagés à s'efforcer de « promouvoir les institutions représentatives et les garanties de libertés personnelles ».

Dans la déclaration de Harare du 20 octobre 1991 : « Les chefs de gouvernement du Commonwealth s'engagèrent, avec une 'vigueur renouvelée' à protéger et promouvoir les valeurs politiques fondamentales de l'Organisation, dont la démocratie, les processus et institutions démocratiques ».

La réaction du Commonwealth suite à la pendaison de militants pour les droits de la communauté Ogonie au Nigeria a été l'occasion de démontrer le caractère indéniable de l'engagement de cette Organisation pour la démocratie. En effet, le 11 novembre 1995, un jour après la pendaison de ces neuf militants, 51 chefs d'États se sont réunis au sommet de Commonwealth en Auckland décidant ainsi de suspendre le Nigeria, « un fait sans précédent

<sup>38</sup> Le Commonwealth (officiellement: *Commonwealth of Nations*) est une organisation intergouvernementale composée de 54 États membres indépendants. Tous, hormis le Mozambique et le Rwanda, sont d'anciennes colonies ou protectorats de l'Empire britannique. Le Cameroun est particulier en ce que la couronne britannique n'a exercé qu'un mandat, conféré par la Société des Nations puis l'ONU, sur une petite partie de son territoire. Aujourd'hui encore, le Commonwealth est symboliquement dirigé par le souverain du Royaume-Uni, bien que, suivant l'exemple donné par l'Inde en 1950, la majorité des pays membres du Commonwealth soient devenus des républiques. L'originalité du Commonwealth provient de son organisation : les pays membres sont unis par leurs intérêts communs, mais sont indépendants. Ils ne sont liés par aucun traité et peuvent rester neutres lorsqu'un conflit engage un ou plusieurs d'entre eux. Si la majorité des colonies britanniques ont adhéré au Commonwealth, plusieurs anciens protectorats, États protégés (*protected States*) ou pays sous mandat s'en sont abstenus - tels l'Égypte, l'Irak, la Jordanie, la Palestine, la colonie et protectorat d'Aden (Fédération des émirats arabes du Sud), Koweït, Bahreïn, le Qatar, les Émirats arabes unis (anciennement États de la Trêve) et le sultanat d'Oman.

dans l'histoire de leur Organisation ». Les participants au sommet ont décidé que cette mesure restera applicable tant que le Général Sani Abacha n'a pas opéré un retour vers la démocratie.

F) *L'Organisation de la Coopération islamique (Ex Organisation de la Conférence islamique)*

L'OCI vient s'être dotée d'une nouvelle Charte lors de son sommet de Dakar des 13 et 14 mars 2008<sup>39</sup>. Totalement démarquée par rapport à l'ancienne Charte de 1972, la Charte de 2008 consacre une place remarquable à l'Etat de droit et à la démocratie. Dans le préambule déjà, les Etats membres se déclarent déterminés : « [A] promouvoir les droits de l'Homme et les libertés fondamentales, la bonne gouvernance, l'Etat de droit, la démocratie et la responsabilité dans les Etats membres, conformément à leurs systèmes constitutionnels et juridiques ».

Par la suite, dans l'article 2 relatif aux principes de l'Organisation, le § 7 dispose : « Les Etats membres soutiennent et favorisent, aux niveaux national et international, la bonne gouvernance, la démocratie, les droits humains, les libertés fondamentales et l'Etat de droit » (§7).

Ce qui est remarquable dans ce paragraphe, c'est que les rédacteurs de la nouvelle Charte de l'OCI ne se sont pas contentés de la phrase qui figure dans l'article 1<sup>er</sup>§3 de la Charte des Nations unies, mais ont inclus les concepts nouveaux apparus dans l'idéologie des Nations unies à savoir les concepts de bonne gouvernance, de démocratie<sup>40</sup> et d'Etat de droit<sup>41</sup>. Ces références à la bonne gouvernance, à la démocratie et à l'Etat de droit s'inscrivent dans le souci rappelé ci-dessus d'amélioration de l'image des Etats musulmans dont les régimes politiques sont souvent accusés de corruption, de dictature et d'Etats de non droit. A ce propos, relevons l'insistance de la nouvelle Charte sur ces aspects aussi bien dans le préambule, dans l'article 1<sup>er</sup> et dans cet article.

G) *L'ONU*

Avec la fin de la guerre froide et à la faveur du renforcement des mécanismes de contrôle international du respect des droits de l'Homme, une remise en cause du principe de l'autonomie constitutionnelle s'est imposée au sein de l'ONU entraînant dans son sillage une relativisation des principes de l'égalité souveraine, du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes et de non intervention. Nous avons assisté comme l'a relevé René-Jean Dupuy au « *passage de l'équivalence des régimes politiques à la légitimité exclusive de la démocratie libérale* ». En effet, et sur le plan politique, le système démocratique est de plus en plus conçu comme un système universel que le droit international a pour mission de sauvegarder, d'organiser voire même d'imposer.

Au niveau de l'ONU aucune déclaration solennelle et générale n'est venue remettre directement en cause le principe de l'autonomie constitutionnelle, mais la remise en cause se

<sup>39</sup> R. BEN ACHOUR, *La nouvelle Charte de l'Organisation de la Conférence islamique (OCI)*, in *Rev. gén. dr. int. pub.*, 2008, pp. 833-848.

<sup>40</sup> Cf. R. BEN ACHOUR, *Le droit international de la démocratie*, in *Cours Bancaja*, Vol IV, 2000, pp. 325-362.

<sup>41</sup> Cf. J. Y. MORIN, *L'Etat de droit : émergence d'un principe de droit international*, in *Recueil des cours*, 1995, Tome 245, pp. 9-462; R. BEN ACHOUR, *L'internationalisation de l'Etat de droit*, in *L'Etat et ses citoyens : nouvelles responsabilités et redistribution des rôles*, Actes de la IXe Rencontre internationale de Carthage (1<sup>er</sup> – 5 mars 2005), Académie tunisienne des sciences, des lettres et des arts Beït al Hikma, Tunis, 2006, pp. 15-42.

déduit nettement des prises de position du Secrétaire général de l'Organisation, et de l'attitude générale de l'Organisation à l'égard du problème des élections, d'une part de l'Etat de droit d'autre part et des coups d'État enfin.

Concernant le Secrétaire général de l'ONU, ses prises de position en faveur de la démocratie et de l'Etat de droit ont été on ne peut plus nettes, répétées et catégoriques notamment dans les célèbres rapports élaborés par Boutros Boutros-Ghali intitulés « *Agenda pour la paix* », « *Agenda pour le développement* » et « *Agenda pour la démocratisation* ». Le dessein de l'auteur semble avoir été d'accélérer la naissance d'une véritable *opinio juris* en vue de la consécration d'une nouvelle norme de droit international.

Dans l'*Agenda pour la paix*, élaboré à la demande du Conseil de sécurité réuni pour la première fois de son histoire au niveau des chefs d'État et de gouvernement le 31 janvier 1992, M. Boutros-Ghali écrit que les Nations Unies devraient aider à la mise en place « *de nouvelles institutions démocratiques* ». Justifiant cette nouvelle approche du rôle de l'Organisation mondiale au service de la démocratie, son Secrétaire général souligne qu'un « *rapport évident existe entre les pratiques démocratiques - telles que la primauté du droit et la transparence du processus de décision - et l'instauration d'une paix et d'une sécurité véritables dans un ordre nouveau et stable* » ; Ainsi, c'est la philosophie même de l'ONU qui se trouve totalement remise en cause par ce discours. L'instauration de la paix et de la sécurité internationales ne passe plus par le respect de l'égalité souveraine, la non ingérence et la liberté du choix du système politique, économique, social et culturel. Elle doit désormais passer par les « *pratiques démocratiques* ». Explicitant le contenu de la démocratie, l'auteur écrit : « *La démocratie parmi les nations est étroitement liée au respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales que prescrit la Charte. Elle suppose que l'État comprenne mieux les droits des minorités et les respecte davantage, de même que les besoins des groupes les plus vulnérables de la société, en particulier les femmes et les enfants (...). De fortes institutions nationales à vocation participative sont essentielles à cet égard.* ».

Dans une autre prise de position, M. Boutros-Ghali affirmera que « *la démocratie est la meilleure garantie de la paix* ».

Dans son rapport du 6 mai 1994, intitulé *Agenda pour le développement*, élaboré à la demande de l'Assemblée générale, le Secrétaire général s'est fait l'apôtre de la démocratie puisque, d'après M. Boutros-Ghali, la démocratie constitue l'une des cinq dimensions du développement et que « *seule la démocratie permet tout à la fois d'arbitrer et de régler, de façon durable, les nombreuses tensions politiques, sociales, économiques ethniques qui menacent sans cesse de déchirer les sociétés et les États* ». Il s'agit là d'une conception originale et novatrice du développement. Ce dernier a jusque là toujours été pensé en termes économiques et sociaux. La dimension politique n'a jamais été envisagée. Mieux encore, la démocratie était présentée par une doctrine dominante comme incompatible avec le processus de développement et comme un luxe de pays riches. Boutros Boutros-Ghali est venu détruire ces idées largement utilisées par des dirigeants de pays en développement en mal d'autorité pour légitimer et maintenir des régimes de poigne et des dictatures sans merci.

Pour Boutros Boutros-Ghali, « *à l'expérience, le développement et la démocratie apparaissent, à long terme, indissociables* ». Les raisons de cette association sont : « *Tout d'abord, la démocratie offre la seule solution permettant de concilier, à long terme, les intérêts ethniques, religieux et culturels antagonistes tout en minimisant le risque de conflits internes violents. De plus, la démocratie est, par définition un mode de*

*fonctionnement de l'État, qui lui-même influe sur tous les aspects des efforts de développement. La démocratie est également un droit fondamental de la personne humaine, dont le respect représente en soi une importante mesure du développement. Enfin, la participation des individus à la prise des décisions qui concernent leur avenir est une donnée essentielle du développement* ». Pour notre auteur, « *seule la démocratie permet tout à la fois d'arbitrer et de régler, de façon durable, les nombreuses tensions politiques, sociales, économiques et ethniques qui menacent sans cesse de déchirer les sociétés et de détruire les États* ». Ainsi, la démocratie, non seulement ne met pas en péril la cohésion et l'unité nationale, mais en constitue le ciment. Elle est un moyen de consolidation et de préservation du front intérieur : « *Sans démocratie, garantie de la libre concurrence et instrument du changement, le développement restera fragile et perpétuellement en danger* ». De ce fait, le problème, si longuement débattu au moment de l'accession des nouveaux États à la souveraineté internationale, ne se pose guère en termes de priorité du développement sur l'exigence démocratique mais en termes d'interdépendance.

Analysant les différentes composantes de la démocratie et leur action sur le développement, Boutros Boutros-Ghali retient la tenue d'élections, l'amélioration du fonctionnement des pouvoirs publics et la transparence de certaines institutions étatiques, l'amélioration des structures judiciaires, le respect des droits de l'homme. Il écrit par exemple : « *Grâce à l'élargissement de la participation populaire qui favorise la démocratie, les grandes aspirations et les priorités sociales ont davantage de chance d'être prises en compte dans les objectifs nationaux de développement. Grâce à la mise en place de mécanismes appropriés d'alternance politique, la démocratie permet de protéger la compétence, la fiabilité et l'intégrité des institutions politiques fondamentales - y compris la fonction publique - le système légal et le fonctionnement même du processus démocratique. En fondant la légitimité politique des gouvernements, la démocratie renforce leur aptitude à remplir efficacement leurs fonctions. En exigeant des gouvernements qu'ils rendent compte de leur action aux citoyens, la démocratie les rend davantage sensibles aux préoccupations de la population et les incite à prendre des décisions transparentes* ».

Dans l'*Agenda pour la démocratisation* présenté le 20 décembre 1996 à l'Assemblée générale par le Secrétaire général comme supplément à deux précédents rapports sur la démocratisation, le Secrétaire général note l'émergence d'un consensus autour de la notion et souligne : « *Alors que des différences dans les circonstances économiques, historiques, culturelles et sociales des sociétés du monde signifient que des différences de perception continueront d'exister entre la démocratie telle que perçue par une société ou une autre, la démocratie est néanmoins de plus en plus reconnue comme une réponse à une large gamme de soucis humains et comme essentielle à la protection des droits de l'homme. Cependant, quels que soient les arguments avancés pour critiquer la démocratie, on ne peut occulter une vérité aussi évidente en vertu de laquelle la démocratie contribue à préserver la paix et la sécurité, la justice et les droits de l'homme, de même qu'à promouvoir le développement économique et social* ».

Abordant le problème des priorités et du timing, Boutros Boutros-Ghali affirme fort justement qu'il « *est essentiel que chaque État décide de la forme, des étapes et du caractère de son processus de démocratisation* ». Cela exige bien évidemment « *l'existence d'un État non seulement capable de créer les conditions d'élections libres et honnêtes, mais aussi capable de supporter le développement et le maintien des institutions nécessaires pour ancrer les pratiques d'une politique démocratique* ». La deuxième condition consiste à promouvoir une « *culture de la démocratie* », c'est-à-dire une culture politique fondamentalement non violente dans laquelle un seul parti ou groupe ne peut pas tout gagner

ou tout perdre à la fois. La troisième condition consiste, pour la « *démocratisation à réaliser un équilibre institutionnel entre l'État et la société civile* ».

Après avoir passé en revue les fondements de l'action en vue de la démocratisation, l'évolution du rôle de Nations Unies en la matière et la démocratisation au niveau international, Boutros Boutros-Ghali en arrive aux conclusions qui sont en réalité la conclusion générale de la réflexion menée tout au long des trois agendas.

Tout d'abord, l'auteur réaffirme solennellement le lien « *inextricable* » entre paix, développement et démocratie qu'il n'a cessé de prôner. Ensuite, il prend bien soin de souligner la relativité des choses en attirant l'attention sur l'inexistence « *d'un seul modèle de démocratie ou de démocratisation valable pour toutes les sociétés* » ; Dans un souci de réalisme, Boutros Boutros-Ghali note la nécessité d'un ordre de priorité entre les États : « *Chaque État devrait être libre de déterminer par lui-même ses priorités pour le bien-être de sa population* ». Cependant, ces priorités devraient s'appliquer seulement à court terme et ne « *peuvent servir de prétextes aux États pour négliger l'un des trois objectifs de paix, de développement et de démocratie* ».

Ainsi, la démocratie est un élément d'un tout. De ce fait, elle requiert une « *approche compréhensive exigeant non seulement l'organisation d'élections honnêtes et équitables, mais aussi l'édification d'une culture politique de la démocratie* ». De ce point de vue, l'ONU grâce à son mandat global et étant le forum le plus large, devrait aider les États et la communauté internationale à résoudre les questions de priorité et de timing comme ils surviennent aux niveaux national et international.

Les successeurs de Boutros Boutros-Ghali ont continué sur la même voie et ont fait de l'instauration de l'Etat de droit et de l'établissement ou de la consolidation de la démocratie des axes prioritaires de l'ONU.

La promotion de l'Etat de droit est encore plus explicite dans le Rapport du Secrétaire général sur l'activité de l'Organisation des Nations Unie de 2005 Dans ce rapport, le Secrétaire général de l'ONU met le point sur la nécessité du rétablissement et de l'enracinement des institutions garantissant l'Etat de droit notamment dans les situations post conflictuelles : « *Nous devons mettre l'état de droit et la justice au centre de nos opérations de paix car, s'ils ne se sentent pas à l'abri du crime ou s'ils ne sont pas convaincus qu'il est remédié aux injustices du passé, les gens perdront confiance dans le processus de paix et celui-ci sera voué à l'échec. Pour ce qui est du rétablissement de l'état de droit, j'ai noté que nous ne pouvons nous contenter, comme nous l'avons parfois fait, de remettre sur pied les institutions chargées de l'application des lois. Il nous faut au contraire adopter une approche globale qui vise tous les acteurs de la justice pénale : la police, les procureurs, les avocats de la défense, les juges, l'administration des tribunaux et le personnel pénitentiaire. Un autre enseignement important était, ai-je rappelé, qu'il fallait éviter les solutions toutes faites, et au contraire tenir compte des circonstances et traditions locales* »<sup>42</sup>.

Dans le rapport de 2005, intitulé « *Dans une liberté plus grande* »<sup>43</sup>, Kofi Annan déclare : « *j'ai l'intention de créer une unité d'assistance en matière de primauté du droit, reposant largement sur les ressources humaines actuellement réparties dans l'ensemble du système des Nations Unies, au sein du bureau*

<sup>42</sup> Secrétaire général des Nations Unies, A/60/1, 5 aout 2005, *Rapport du Secrétaire général sur l'activité de l'Organisation*, Cf. les § intitulés *Promouvoir l'Etat de droit*.

<sup>43</sup> Secrétaire général des Nations Unies, A/60/1, 5 aout 2005, cit., <<http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N05/270/79/PDF/N0527079.pdf?OpenElement>>.

*d'appui à la consolidation de la paix, dont la création est également proposée, afin de contribuer aux initiatives nationales visant à rétablir l'état de droit dans les sociétés en proie à un conflit ou sortant d'un conflit ».*

A propos de la démocratie, il écrit : « J'appuie la création à l'ONU d'un fonds pour la démocratie destiné à fournir une assistance aux pays qui cherchent à instaurer la démocratie ou à la renforcer. J'entends en outre faire en sorte que nos activités dans ce domaine soient plus étroitement coordonnées, grâce à des liens plus visibles entre l'action en faveur de la gouvernance démocratique menée par le Programme des Nations Unies pour le développement et la Division de l'assistance électorale du Département des affaires politiques ».

Toutes ces prises de position trouveront une consécration normative et opérationnelle.

##### 5. Les normes internationales relatives à l'état de droit et à la démocratie

Il existe aujourd'hui un corpus de normes internationales qui constitue ce qu'on pourrait appeler le droit international de l'Etat de droit et de la démocratie. En effet, comme l'a affirmé Boutros Boutros-Ghali, ce corps de règle « possède sa cohérence et sa cohésion [et] constitue la preuve qu'accède aujourd'hui à la positivité un véritable droit international de la démocratie ». Ce droit s'est bien évidemment cristallisé au sein de l'ONU.

Au niveau normatif, et malgré une démarche nécessairement hésitante et non exempte de contradictions, l'Etat de droit et la démocratie ont pu faire irruption dans la production normative de l'Organisation mondiale.

Pour le moment aucun instrument juridique universel n'est venu consacrer l'obligation juridique de l'Etat de droit et de la démocratie. Nous avons cependant un tissu de résolutions de l'Assemblée générale assez impressionnant sur l'Etat de droit, les élections et la démocratie.

###### A) Le renforcement de l'Etat de droit

L'expression État de droit apparaîtra en tant que telle à partir des années 90 dans certaines résolutions pertinentes, adoptées par l'Assemblée générale de l'ONU, en vue du renforcement de l'Etat de droit. L'une des dernières résolutions en la matière est la résolution n° 67/97 du 14 décembre 2012 intitulée « *L'État de droit au niveau national et international* »<sup>44</sup> adoptée sans vote. Dans le préambule de cette résolution, l'Assemblée générale : « Réaffirmant que les droits de l'homme, l'état de droit et la démocratie sont interdépendants, se renforcent mutuellement et font partie des valeurs et des principes fondamentaux, universels et indissociables de l'Organisation des Nations Unies,

Réaffirmant également la nécessité que le principe de l'état de droit soit universellement accepté et appliqué aux niveaux national et international, et son engagement solennel en faveur d'un ordre international fondé sur l'état de droit et le droit international, ce qui, avec les

---

<sup>44</sup> Voir dans le même sens les Résolutions 63/123 du 11 décembre 2008, 62/70 du 6 décembre 2007, 61/39 du 4 décembre 2006 portant le même intitulé. Voir également le *Rapport du Secrétaire général*, A/62/261. Cf. également la résolution 67/1 du 24 septembre 2012, *Déclaration de la Réunion de haut niveau de l'Assemblée générale sur l'état de droit aux niveaux national et international*.

principes de la justice, est essentiel pour la coexistence pacifique et la coopération entre les États,

*Convaincue* que la promotion de l'état de droit aux niveaux national et international est indispensable à une croissance économique soutenue, au développement durable, à l'élimination de la pauvreté et de la faim et à la protection de tous les droits de l'homme et de toutes les libertés fondamentales,

[...]

*Convaincue* que la promotion et le respect de l'état de droit aux niveaux national et international ainsi que la justice et la bonne gouvernance doivent inspirer l'action de l'Organisation des Nations Unies et de ses États Membres,

4. Réaffirme également qu'il est impératif de faire respecter et de promouvoir l'état de droit au niveau international conformément aux principes consacrés par la Charte ;

5. [...];

6. Insiste sur l'importance du respect de l'état de droit au niveau national et la nécessité de renforcer les mesures d'assistance technique et de renforcement des capacités pour mieux aider les États Membres qui en font la demande à donner effet à leurs obligations internationales dans l'ordre interne ;».

Auparavant, l'Assemblée avait adopté une série de résolutions intitulées «*renforcement de l'Etat de droit*». Citons les résolutions 57/221 du 18 décembre 2002, 49/194 du 23 décembre 1994 et 48/141 du 20 décembre 1993. Dans toutes ces résolutions, l'Assemblée générale après avoir affirmé que : « L'état de droit, condition essentielle de la protection des droits de l'homme comme le souligne la Déclaration, doit continuer de retenir l'attention de la communauté internationale », « *Constate avec satisfaction* que les États sont plus nombreux à demander de l'aide pour renforcer et consolider l'état de droit, ce qui montre que l'importance de celui-ci est de mieux en mieux reconnue, et que ces États bénéficient du soutien du programme de coopération technique du Haut Commissariat ».

L'expression apparaît également dans la déclaration finale de la Conférence sur les droits de l'Homme tenue à Vienne en juin 1993. Cette dernière appelle les Etats à : « Renforcer les institutions nationales et infrastructures qui maintiennent l'Etat de droit », en vue de créer les « conditions permettant à chacun de jouir des droits universels et des libertés fondamentales ».

#### B) *Le principe des élections libres, honnêtes et périodiques*

Depuis quelques années, l'Assemblée générale des Nations Unies, a adopté quelques textes relatifs essentiellement au renforcement du principe des élections périodiques, libres et honnêtes. En effet, à partir de 1988, l'ONU a commencé à s'intéresser aux élections organisées dans les États souverains.

Jusque-là l'Organisation mondiale ne s'intéressait qu'aux consultations électorales organisées dans le cadre de la mise en œuvre du droit à l'autodétermination à la suite d'une situation coloniale.

Depuis 1988, une série de résolutions quasi identiques intitulées « *Renforcement de l'efficacité du principe de l'organisation d'élections honnêtes et périodiques* » furent adoptées par l'Assemblée générale (Résolutions N° 43/157 du 8 décembre 1988 ; 44/146 du 15 décembre 1989 ; 45/150

du 18 décembre 1990 ; 46/137 du 17 décembre 1991 ; 47/138 du 18 décembre 1992<sup>45</sup> ; 48/131 du 20 décembre 1993 ; 49/190 du 23 décembre 1994 ; 50/185 du 22 décembre 1995<sup>46</sup> ; 52/129 du 12 décembre 1997 ; 54/173 du 15 février 2000 ; 56/159 du 19 décembre 2001 ; 58/180 du 22 décembre 2003<sup>47</sup> ; 60/162 du 16 décembre 2005<sup>48</sup>).

Dans ces résolutions, l'Assemblée générale : « Affirme sa conviction que l'organisation d'élections authentiques et périodiques constitue un élément nécessaire et indispensable des efforts constamment entrepris dans le but de protéger les droits ou les intérêts des administrés ».

Pour l'Assemblée générale : « Les élections ne peuvent être libres et régulières que si elles se déroulent sans coercition ni pression [et] qu'il importe de respecter les résultats des élections dont on a établi le caractère libre et régulier »<sup>49</sup>.

Mais les déclarations de l'Assemblée ne manquent pas d'embarras puisque la haute instance : « Reconnaît que les efforts de la Communauté internationale pour renforcer l'efficacité du principe de l'organisation d'élections... ne doivent pas mettre en doute le droit souverain de chaque État de choisir ses systèmes politiques, sociaux, économiques et culturels, que ceux-ci plaisent ou non aux autres États ».

Il s'agit de résolutions qui soufflent le chaud et le froid. Elles expriment simultanément deux principes *a priori* contradictoires à savoir d'un côté l'obligation qu'ont les États d'organiser des élections périodiques et authentiques et le droit qu'ils ont de choisir leur système politique et leurs institutions électorales à l'abri de toute intervention.

Malgré l'ambivalence de ses résolutions relatives au principe des élections libres et honnêtes, l'Assemblée générale – qui n'est pas à une contradiction près – adopta en même temps une autre série de résolutions intitulées « *Respect des principes de souveraineté nationale et non ingérence dans les affaires des États en ce qui concerne les élections* » ou encore selon une nouvelle dénomination « *Respect des principes de la souveraineté nationale et de la diversité des systèmes démocratiques en ce qui concerne les processus électoraux en tant qu'élément important de la promotion et de la protection des droits de l'homme* » qui se situent pratiquement aux antipodes des premières (résolutions N° 44/147 du 15 décembre 1989 ; 45/151 du 18 décembre 1990 ; 46/130 du 17 décembre 1991 ; 47/130 du 18 décembre 1992 ; 48/124 du 20 décembre 1993 ; 50/172 du 22 décembre 1995 ; 52/119 du 12 décembre 1996 ; 54/168 du 17 décembre 1999 ; 56/144 du 19 décembre 2001 ; 58/189 du 22 décembre 2003 ; 60/164 du 16 décembre 2005 . Dans ces résolutions, l'Assemblée affirme : « qu'il n'existe pas de système politique unique ni de modèle unique de processus électoral » et que « en vertu du principe de l'égalité de droits des peuples et de leur droit à disposer d'eux-mêmes... tous les peuples ont le droit de déterminer librement et sans ingérence extérieure leur statut politique ».

<sup>45</sup> Dans cette résolution, l'AG décida que la question serait examinée tous les deux ans.

<sup>46</sup> L'intitulé de cette résolution marque une évolution notable: *Renforcement de l'efficacité du principe de l'organisation d'élections honnêtes et périodiques et de l'action en faveur de la démocratisation*.

<sup>47</sup> Intitulée *Affermissement du rôle de l'Organisation des Nations Unies aux fins du renforcement de l'efficacité du principe d'élections périodiques et honnêtes et de l'action en faveur de la démocratisation*.

<sup>48</sup> Intitulée *Affermissement du rôle de l'Organisation des Nations Unies aux fins du renforcement de l'efficacité du principe d'élections périodiques et honnêtes et de l'action en faveur de la démocratisation*.

<sup>49</sup> AG, Rés A/52/129, 12/12/97, §4.

Ainsi, nous nous trouvons face à des résolutions contradictoires en elles-mêmes et contradictoires entre elles ; ce qui marque l'hésitation de la Communauté internationale sur ce sujet sans pour autant signifier « l'absence d'une tendance vers l'établissement de normes juridiques internationales en la matière. En quelque sorte, l'ONU est favorable aux élections libres et honnêtes, et par delà, au système démocratique, mais s'abstient en l'état actuel des rapports internationaux d'en faire une obligation dont l'inobservation est susceptible d'entraîner des sanctions.

L'attitude hésitante, voire même schizophrénique de l'ONU à l'égard du système démocratique et à l'expression de la volonté populaire par des élections périodiques, libres et honnêtes s'est confirmée à l'occasion de la Conférence mondiale sur les droits de l'homme tenue à Vienne du 14 au 25 juin 1993. Dans la déclaration et le programme d'action de Vienne le terme démocratie est revenu à plusieurs reprises et la Conférence n'a pas manqué de souligner « la nécessité de promouvoir et d'encourager... la démocratie, la justice, l'égalité, l'État de droit, le pluralisme ». La Conférence a même recommandé de « donner la priorité à une action nationale et internationale visant à promouvoir la démocratie ». Mais en même temps, et à l'image des résolutions de l'Assemblée générale, la Conférence de Vienne n'a pas omis de rappeler que « tous les peuples ont le droit de disposer d'eux-mêmes » et qu'« en vertu de ce droit, ils déterminent librement leur statut politique et poursuivent librement leur développement économique, social et culturel ».

Cette contradiction se retrouve de nouveau dans la résolution 60/1 du 24 octobre 2005 adoptant le document final du sommet mondial de 2005 où sont affirmées, d'une part la valeur universelle de la démocratie et d'autre part sa relativité :

« Démocratie

135. Nous réaffirmons que la démocratie est une valeur universelle, qui émane de la volonté librement exprimée des peuples de définir leur propre système politique, économique, social et culturel et qui repose sur leur pleine participation à tous les aspects de leur existence. Nous réaffirmons également que, quand bien même les démocraties ont des caractéristiques communes, il n'existe pas de modèle unique de démocratie et que la démocratie n'est pas l'apanage d'un pays ou d'une région, et réaffirmons qu'il faut respecter pleinement la souveraineté et le droit à l'autodétermination. Nous soulignons que la démocratie, le développement et le respect de tous les droits de l'homme et libertés fondamentales sont interdépendants et se renforcent mutuellement.

136. Nous redisons notre volonté de soutenir la démocratie en aidant les pays à se donner davantage les moyens de mettre en oeuvre les principes et pratiques de la démocratie, et nous déclarons résolus à rendre l'Organisation des Nations Unies mieux à même de prêter son concours aux États Membres à leur demande. Nous accueillons avec satisfaction la création, à l'Organisation des Nations Unies, d'un fonds pour la démocratie. Nous soulignons que la composition du conseil consultatif qu'il est prévu de mettre en place devrait être largement représentative sur le plan géographique. Nous invitons le Secrétaire général à veiller à ce que les dispositions pratiques qui seront prises concernant le Fonds pour la démocratie tiennent dûment compte de l'action déjà menée par l'Organisation des Nations Unies dans ce domaine ».

C) *L'assistance électorale*<sup>50</sup>

L'option favorable au système démocratique se vérifie sur le plan opérationnel puisque l'ONU s'est trouvée de plus en plus engagée dans des opérations d'assistance électorale notamment aux États dits en transition démocratique et aux États ayant connu des conflits armés internes ou internationaux. Au cours de l'année 1993, le Secrétaire général décida la création d'un groupe d'assistance électorale au sein du département des affaires politiques du Secrétariat. Depuis sa création, ce groupe a fourni une assistance électorale à plusieurs États membres sous forme d'organisation et de tenue d'élections, de vérification, d'assistance technique, de coordination et d'appui et de suivi et de présentation de rapports. En avril 1992, la résolution 46 137 décida la création d'une division de l'assistance électorale responsable de la coordination des activités des Nations Unies en la matière. La Division conseille et assiste le Secrétaire général adjoint des Affaires politiques, responsable direct des activités d'assistance électorale des Nations Unies. Elle a reçu le mandat suivant : « Étudier les demandes pour une assistance électorale des Nations Unies et conseiller le Secrétaire général adjoint dans leur mise en pratique; Conduire des missions d'évaluation des besoins pour déterminer les besoins spécifiques du pays demandant une assistance; Collaborer avec les autres agences de l'Organisation dans la préparation des missions d'assistance électorale et développer des stratégies opérationnelles pour les questions électorales lors des opérations de maintien de la paix; Coordonner et orienter vers les agences appropriées les demandes d'assistance électorale émanant des États Membres; Coordonner les activités des observateurs internationaux; Soutenir le développement des capacités internes des États à surveiller les élections sur une base non-partisane; Fournir aux États Membres des informations et un guide sur les questions électorales, sur demande; Développer et maintenir un fichier d'experts internationaux pouvant apporter des conseils techniques ou de l'assistance lors des missions d'observation et/ou de vérification des processus électoraux; Conseiller et assister le responsable dans l'administration des fonds d'affectations développés pour soutenir les activités d'assistance électorale des Nations Unies; Maintenir le contact avec les organisations régionales, intergouvernementales et non-gouvernementales pour s'assurer d'accords de travail appropriés et en améliorer l'effectivité; Soutenir le développement de réseaux régionaux comme instruments pour la coordination des activités et pour l'échange d'expertise au niveau régional; Préparer le rapport du Secrétaire général à l'Assemblée générale sur les activités des Nations Unies visant à améliorer l'effectivité du principe d'élections périodiques et honnêtes; Établir une mémoire institutionnelle pour assurer une logique dans l'assistance fournie aux États Membres organisant des élections. Organiser des conférences internationales, ateliers, séminaires et cours de formation sur des sujets ayant traités aux élections en coopération avec d'autres organisations ».

Les opérations d'assistance électorale ont concerné l'Afrique, l'Europe orientale, l'Amérique latine et l'Asie. Certaines missions d'assistance électorale ont pris une envergure particulière. Tel a été le cas des missions ONUVEH<sup>51</sup>, APRONUC<sup>52</sup> et ONUVER<sup>53</sup>.

<sup>50</sup> Cf. <<http://www.un.org/french/Depts/dpa/ead/eadbome.htm>>.

<sup>51</sup> Groupe d'Observateurs des Nations Unies pour la Vérification des élections en Haïti.

<sup>52</sup> Autorité Provisoire des Nations Unies au Cambodge.

Deux règles essentielles ont été consacrées en la matière. Tout d'abord, «L'assistance au processus électoral et le soutien en faveur de la démocratisation ne sont fournis par l'ONU aux États membres intéressés que sur leur demande expresse»<sup>54</sup>.

Ainsi la souveraineté de l'État reste intacte. D'ailleurs la mission d'assistance est tenue d'observer une stricte et totale neutralité.

Ensuite, une répartition des compétences entre les deux organes politiques de l'ONU d'une part (l'Assemblée générale et le Conseil de sécurité) et l'organe exécutif d'autre part (le Secrétaire général) s'est mise en place. La vérification et l'organisation requièrent l'intervention de l'un des organes politiques, alors que la simple assistance technique relève du seul SG<sup>55</sup>.

Aujourd'hui, et ainsi que le note le Secrétaire général : «Alors que "l'ère de la démocratisation" est entrée dans une nouvelle phase, l'ONU a modifié sa stratégie d'assistance électorale afin d'y inclure une conception plus large de consolidation de la paix. Les élections, qui ont constitué dans le passé une stratégie de sortie des conflits, sont maintenant considérées comme ouvrant la voie au renforcement des institutions et à la mise en œuvre de programmes visant à améliorer les méthodes de gouvernement»<sup>56</sup>.

Faisant le point sur l'assistance électorale, l'actuel SG, Ban Ki Moon note dans son rapport 2008 : «Au nombre des activités entreprises par l'Organisation dans ce domaine durant l'année écoulée, on retiendra en particulier le soutien apporté à la mise en place de l'Assemblée constituante au Népal et le concours prêté aux autorités électorales de la Sierra Leone»<sup>57</sup>.

<sup>53</sup> Mission d'Observation des Nations Unies chargée de la vérification du Référendum en Erythré.

<sup>54</sup> Rés. 52/129, 12 décembre 1997, § 2.

<sup>55</sup> Avant que les Nations Unies mettent en place une assistance électorale, l'Organisation doit d'abord évaluer avec soin les situations pré-électorales de l'État demandeur. La procédure pour obtenir une assistance est la suivante :

- le Gouvernement doit envoyer une demande d'assistance écrite au responsable des activités d'assistance électorale (le Secrétaire général adjoint aux affaires politiques) au moins 3 mois avant la date prévue des élections, ceci pour permettre un engagement réel des Nations Unies. La demande émane, normalement, des autorités électorales nationales, du cabinet du Président ou du Ministre des affaires étrangères;

- La Division de l'assistance électorale consulte alors la Division régionale pertinente du Département des affaires politiques concernée par la zone géographique et le Représentant résident du PNUD (Programme des Nations Unies pour le développement) concerné, parmi d'autres, sur la question de savoir si la situation pré-électorale du pays demandeur satisfait les critères établis pour bénéficier de l'Assistance électorale.

- Si le Secrétaire général adjoint détermine qu'une évaluation en profondeur de la situation pré-électorale est nécessaire, avant toute décision d'implication de l'ONU, la Division des affaires électorales, en général avec la coopération du PNUD, conduira une mission d'évaluation des besoins pour évaluer la situation politique, matérielle, institutionnelle et sécuritaire dans le pays demandeur. La Mission déterminera aussi l'intérêt, la nécessité et l'impact potentiel de l'assistance électorale des Nations Unies et établira si les principaux partis d'opposition et les représentants de la société civile soutiennent l'implication des Nations Unies. Comme aucune formule précise n'existe pour déterminer quand une situation pré-électorale est satisfaisante, la décision de ne pas soutenir un processus électoral devra, en dernier recours, nécessiter un jugement politique du Secrétaire général adjoint, en consultation avec le Secrétaire général.

<sup>56</sup> Secrétaire général des Nations Unies, A/54/1, 31 août 1999, *Rapport du Secrétaire général sur l'activité de l'Organisation*, § 109.

<sup>57</sup> Secrétaire général des Nations Unies, A/63/1, 12 août 2008, *Rapport du Secrétaire général sur l'activité de l'Organisation*, § 76.

D) *L'observation et la vérification des élections*

De plus en plus fréquente, et pratiquée par toutes les organisations internationales, l'observation internationale des élections a été inaugurée par la CSCE. Le document de clôture de la réunion de Copenhague sur la dimension humaine de la CSCE du 29 juin 1990 l'a solennellement consacrée : « Les États participants estiment que la présence d'observateurs étrangers et nationaux, est de nature à améliorer le déroulement des élections dans les États où elles ont lieu... ».

L'observation des élections<sup>58</sup> consiste à envoyer dans le pays un certain nombre d'experts indépendants chargés de suivre le déroulement des opérations électorales et d'établir un rapport destiné à témoigner de l'honnêteté et de la régularité des élections. Comme le note le Secrétaire général de l'ONU : « L'assistance électorale fournie par l'ONU vise en premier lieu à accroître l'efficacité des observateurs internationaux qui cherchent à évaluer la légitimité d'un processus électoral et de ses résultats, et à recommander des changements concernant la politique électorale dans le cadre d'un dialogue avec le gouvernement, les partis politiques et la société civile »<sup>59</sup>.

Bien évidemment, aucune mission d'observation ne peut être dépêchée sur place qu'à la suite d'une demande expresse de l'État intéressé et ce, conformément aux résolutions pertinentes de l'Assemblée générale. La remarque qui s'impose à ce propos est le nombre élevé des États qui demandent à ce que leurs élections soient observées.

L'intervention de l'ONU commence le plus souvent au moment où l'Organisation reçoit une demande formelle d'assistance d'un gouvernement. Elle procède alors à l'envoi d'une mission d'évaluation des besoins dans le pays, qui examinera soigneusement, en consultation avec le gouvernement, les partis politiques, les ONG et d'autres acteurs, tous les éléments nécessaires pour conduire des élections régulières et honnêtes. Le rapport de cette mission préliminaire formera la base de la participation de l'ONU.

C'est à l'occasion des élections organisées au Nicaragua à la suite des accords de Guatemala ou encore d'Esquipulos II du 7 août 1987 que l'ONU a été sollicitée pour la première fois pour envoyer une mission d'observation électorale. C'est ainsi que le 3 mars 1989, le gouvernement du Nicaragua a demandé au Secrétaire général la constitution d'un groupe d'observateurs, demande à laquelle une suite favorable fut réservée et qui constituera l'Onuven<sup>60</sup>. Depuis lors, l'ONU a eu à intervenir dans une centaine de pays parmi lesquels : Haïti (1990), l'Angola (1992), le Cambodge (1993), El Salvador (1994), l'Afrique du sud (1994), la Slovénie orientale (Croatie, 1997), le Libéria (1997), l'Algérie, le Ghana, Madagascar, Mali, Le Yémen (1997), l'Arménie, le Cameroun (1998), etc.

La pratique constante et répétée de l'observation internationale des élections permet d'affirmer qu'une coutume internationale en la matière s'est imposée. Comme le note très justement Karel Vasak : « Non seulement les États concernés acceptent de telles missions

<sup>58</sup> Cf. Y. BEIGBEDER, *Le contrôle international des élections*, Bruxelles-Paris, 1994.

<sup>59</sup> Secrétaire général des Nations Unies, A/52/1, 3 septembre 1997, *Rapport du Secrétaire général sur l'activité de l'Organisation*.

<sup>60</sup> L'ONUEN (Mission des Nations Unies chargée de la vérification du processus électoral au Nicaragua) fut mise en place en 1989. Elle surveilla toute la préparation et le déroulement des élections de 1990.

d'observation, mais encore ils jugent souvent nécessaires de les inviter, nommément ou de manière générale. La présence d'une mission d'observation devient, sinon la preuve, du moins la présomption du caractère démocratique des élections.»<sup>61</sup>. Dans le même sens, Hector Gros Espiell affirme : «Dans le droit international d'aujourd'hui, tant sur le plan universel que, selon le cas, à l'échelle régionale, européenne et américaine, l'organisation d'élections libres, authentiques, pluralistes et périodiques constitue une obligation internationalisée exigible»<sup>62</sup>.

#### 6. *Les normes internationales relatives au rétablissement et à la consolidation de la démocratie*

La condamnation internationale de l'accession illégale au pouvoir dans les États fait désormais partie de la pratique internationale individuelle et collective. Aujourd'hui, l'accession au pouvoir suite à un coup d'État ne passe plus comme un non événement international. Les États ont abandonné leur attitude passive, jadis justifiée par le principe de non ingérence. L'internationalisation des garanties des droits de l'homme a entraîné dans son sillage une plus grande attention pour le principe de la légitimité démocratique. Sur le plan opérationnel des actions internationales visant le rétablissement de la démocratie ont été même décidées par le Conseil de sécurité des Nations Unies. Il reste que si le principe de la nécessité de la légitimité démocratique des gouvernements est acquis, l'action opérationnelle n'est pas encore systématique et reste, malheureusement, soumise à la politique du double standard.

##### A) *La condamnation des coups d'État*

Un certain nombre de pays ont connu des coups d'État depuis 1990. Il s'agit notamment d'Haïti, du Burundi, du Niger, de la Côte d'Ivoire, du Pakistan, des Comores, de Fidji, du Niger, de la Guinée-Bissau, de la Mauritanie de la Guinée, etc. Si tous ces coups d'État ont été condamnés par plusieurs États et organisations internationales qui ont adressé des appels aux putschistes pour le rétablissement de la démocratie et le retour au régime constitutionnel, les mesures prises contre les régimes issus des coups d'État ont varié en intensité et en énergie. Alors que dans certains cas, le Conseil de sécurité engagea une action militaire collective pour rétablir les dirigeants légitimes, dans d'autres cas il se contenta d'une simple condamnation verbale voire même d'un silence complice.

*Le cas de Haïti* : A la suite de la chute du régime Duvalier, Haïti est entrée régime démocratique suite aux élections du 16 décembre 1990 qui ont porté au pouvoir le Père Jean - Bertrand Aristide. Cependant, dès le 30 septembre 1991, un coup d'État militaire renversa le Président Aristide.

L'Organisation des États américains condamna rapidement le renversement du Président Aristide et exigea son rétablissement. En même temps un isolement économique, financier et diplomatique était recommandé aux États membres. Cette prise de position de l'OEA n'était

<sup>61</sup> K. VASAK, *Étude d'introduction*, in *Liberté des élections et observation internationale des élections*, Bruxelles, 1995, p. 64.

<sup>62</sup> H. GROS ESPIELL, *Rapport général*, in *Liberté des élections...*, cit., p. 97.

pas surprenante, dans la mesure où comme nous l'avons mentionné plus haut, la démocratie représentative constitue l'une des valeurs de cette organisation régionale.

Au niveau de l'ONU, il n'y avait pas encore de précédent de condamnation des coups d'État. L'affaire haïtienne constituera une première. En effet, immédiatement après le coup de force, le Secrétaire général des Nations Unies, ainsi que le Président du Conseil de sécurité ont fait une déclaration exprimant l'espoir de voir le processus démocratique se poursuivre conformément à la constitution.

Pour sa part, l'Assemblée générale des Nations Unies n'est pas restée indifférente à la rupture de la légalité constitutionnelle en Haïti. Par la résolution 46/7 adoptée par consensus le 11 octobre 1991<sup>63</sup>, l'AG de l'ONU condamna « tant la tentative de remplacer illégalement le Président constitutionnel d'Haïti que l'emploi de la violence, de la coercition militaire et la violation des droits de l'homme ». De même, l'Assemblée déclara « inacceptable toute entité issue de cette situation illégale » et exigea « le rétablissement du gouvernement légitime du Président Aristide, ainsi qu'un retour à la pleine application de la constitution nationale, et, partant, au respect des droits de l'homme en Haïti ».

Cette résolution, bien que n'ayant qu'une force exhortatoire est d'une importance capitale. D'abord, son adoption par consensus ne laisse pas indifférent et témoigne d'une large adhésion. Ensuite, cette résolution rompt avec la doctrine de la non ingérence et considère que le rétablissement de la démocratie est une obligation internationale.

Mais la réaction de l'ONU ne s'arrêta pas à ce stade, puisque le Conseil de sécurité, considérant que la situation prévalant en Haïti constitue une menace à la paix et à la sécurité internationale, et agissant en vertu du chapitre VII de la Charte, décida dans sa résolution 841 du 16 juin 1992, un embargo sur les fournitures d'armes, de pétrole et de matériels connexes ainsi que le gel des fonds appartenant ou contrôlés par le gouvernement haïtien *de facto*.

Les sanctions, après avoir été suspendues par la résolution 861 du 27 août 1993 consécutive aux accords de Governors, Island furent rétablies et aggravées par les résolutions 873 du 16 octobre 1993, 875 du 16 octobre 1993, 905 du 23 mars 1994, 917 du 6 mai 1994 et 940 du 31 juillet 1994 dans laquelle le Conseil de sécurité autorisa l'emploi de la force : « Autorise les États membres à constituer une force multinationale placée sous un commandement et un contrôle unifiés et à utiliser dans ce cadre tous les moyens nécessaires pour faciliter le départ d'Haïti des dirigeants militaires, eu égard à l'Accord de Governors Island, le prompt retour du Président légitimement élu... »

L'analyse de l'évolution de l'attitude du Conseil de sécurité dans cette affaire incite à conclure qu'il existe une légitimité démocratique. Si dans les premières résolutions, cette interprétation n'était pas évidente, dans la résolution 940 les choses deviennent beaucoup plus claires puisqu'il y est affirmé que « le but de la Communauté internationale consiste toujours à restaurer la démocratie en Haïti ».

*Le cas du Burundi* : Le 21 octobre 1993, un coup d'État renversait le gouvernement démocratiquement élu de Melchior Ndaday. Dans ce cas, seule l'AG de l'ONU condamna la

---

<sup>63</sup> Intitulée *Crise de la démocratie et droits de l'homme à Haïti*.

violation de la légitimité démocratique<sup>64</sup>, alors que le Conseil de sécurité se contenta d'une déclaration de son Président<sup>65</sup>.

*Cas du Niger* : Le 27 janvier 1996, un coup d'État renversa le Président Mohamene Ousmane, Chef de l'État démocratiquement élu en avril 1993. Plusieurs États condamnèrent le coup de force et décrétèrent même des mesures de rétorsion contre le nouveau régime.

Pourtant la réaction de l'ONU sera extrêmement timide. Seul le Secrétaire général de l'Organisation prit position en condamnant «fermement» le coup d'État et espérant «sincèrement que le pays retrouvera bientôt une situation normale fondée sur le processus démocratique».

*Cas du Pakistan* : Au mois d'octobre 1999, le général Musharef déposa le Premier ministre Nawas Sharif. Ce coup de force fut condamné par le Commonwealth qui a suspendu la participation du Pakistan à ses instances et par l'Union européenne qui demanda la restauration immédiate de la démocratie ainsi que par plusieurs pays, dont les États-Unis. Mais ce coup d'état ne provoqua pas de réaction à l'ONU!

*Cas de la Côte d'Ivoire* : Le 24 décembre 1999, une junte militaire conduite par le général Gueï destitua le Président Henri KonanBédié. Comme pour le cas du Pakistan ce coup d'État provoqua la réaction de quelques organisations internationales régionales dont l'OUA qui, dès le 29 décembre condamna «fermement» le coup d'État et l'Union européenne qui dans une déclaration du 30 décembre prit acte «avec vive préoccupation» de la situation en Côte d'Ivoire et invita «instamment toutes les parties à restaurer rapidement par des moyens pacifiques le régime constitutionnel démocratique dans le pays».

Au niveau de l'ONU, le Président de l'Assemblée générale, le sud africain, Theo Ben Gurirab fit une déclaration dans laquelle il condamna tant au nom de l'Assemblée générale qu'en son nom personnel «cet acte brutal» et appela au rétablissement du gouvernement légitime aussi rapidement que possible. Il se référa même à la résolution du sommet de l'OUA tenu à Alger au mois de juillet 1999, dans laquelle l'organisation panafricaine condamne les coups d'État militaires et se résout à isoler tout gouvernement venu au pouvoir par la force.

A la lumière des réactions de l'ONU (AG, CS, SG) et des organisations régionales (UE, UA, OEA, Commonwealth, etc.), nous pouvons affirmer qu'il existe une norme de droit international prohibant les coups d'État perpétrés contre des gouvernements légalement et démocratiquement installés. Mais si la réaction de l'ONU, et notamment celle du CS, restent aléatoires, certaines organisations régionales se montrent de plus en plus intransigeantes et n'hésitent plus à sanctionner les gouvernements illégitimes, non seulement par le refus de reconnaissance de gouvernement mais aussi par des sanctions politiques, diplomatiques, et économiques.

#### B) *La consolidation de la légitimité démocratique*

Le passage d'une attitude passive et indifférente à une attitude positive et militante des États, des organisations régionale, voire même de l'organisation mondiale à l'occasion des

<sup>64</sup> AG, Résolution 48/17, 11 novembre 1993, qui exige la restauration immédiate de la démocratie et du régime constitutionnel.

<sup>65</sup> Déclaration du 25 octobre 1993.

coups d'État en Haïti, au Burundi, au Niger, au Pakistan et en Côte d'Ivoire est sans aucun doute un saut qualitatif important. Mais l'effort ne s'arrêtera pas à ce niveau.

A partir de la quarante-neuvième session l'Assemblée générale a régulièrement adopté une résolution relative à l'appui du système des Nations Unies aux efforts déployés par les gouvernements pour promouvoir et consolider les démocraties nouvelles ou rétablies. Cette question fut inscrite à la demande 38 Etats.

Il y a lieu de remarquer à cet égard, qu'une première conférence internationale des démocraties nouvelles ou rétablies regroupant les représentants de 13 États, s'était tenue à Manille du 3 au 6 juin 1988. Cette conférence a donné lieu à l'adoption de la déclaration de Manille, qui affirmait que, moyennant un appui mutuel, les forces intérieures et extérieures qui mettaient en péril les nouvelles démocraties pouvaient être vaincues.

Une deuxième conférence s'est tenue à Managua du 4 au 6 juillet 1994 et a réuni des représentants de 51 États, a adopté la déclaration de Managua, ainsi qu'un plan d'action dans lequel elle a demandé au Secrétaire général de l'O.N.U. d'établir une étude sur les façons dont le système des Nations Unies pourrait soutenir les efforts que consentaient les gouvernements pour promouvoir et consolider les démocraties nouvelles ou rétablies. Une troisième conférence s'est tenue à Bucarest du 2 au 4 septembre 1997 et une quatrième conférence est programmée à Cotonou du 4 au 6 décembre 2000.

De sa quarante-neuvième session (1994) à sa cinquante-quatrième session (1999) l'Assemblée générale a adopté six résolutions intitulées « appui du système des Nations Unies aux efforts déployés par les gouvernements pour promouvoir et consolider les démocraties nouvelles ou rétablies ».

Dans toutes ces résolutions, l'Assemblée fait siennes les conclusions et recommandations des trois conférences internationales mais surtout « considère que l'Organisation a un rôle important à jouer en fournissant un appui approprié cohérent et pour épauler les efforts déployés par les gouvernements afin de mener à bien la démocratisation dans le cadre de leur développement ». et « encourage les États membres à servir la cause de la démocratisation et à s'attacher davantage à définir les mesures qui pourraient être prises afin d'appuyer les efforts déployés par les gouvernements et pour nom avoir et consolider les démocraties nouvelles ou rétablies ».

Dans son rapport sur cette question, le Secrétaire général propose une approche intégrée au cours des années à venir qui s'articule autour des points suivants :

- instauration d'une bonne gouvernance qui soit participative, transparente, responsable et efficace, et qui s'emploie à promouvoir l'État de droit et une justice égale devant la loi;
- établissement de conditions pacifiques dans lesquelles le citoyen se sente protégé et la société civile puisse s'épanouir;
- consolidation de la paix après les conflits, notamment renforcement des institutions nationales, suivi des élections et promotion des droits de l'homme et du développement;
- reconnaissance par les Nations Unies de l'importance d'aider les pays à renforcer leurs institutions démocratiques<sup>66</sup>.

<sup>66</sup> Secrétaire général des Nations Unies, A/53/554, 20 octobre 1998, *Rapport du Secrétaire général, Appui du système des Nations Unies aux efforts déployés par les gouvernements pour promouvoir et consolider les démocraties nouvelles ou rétablies*.

Ainsi, en l'espace de cinq à six ans, l'ONU, sous l'impulsion de ses Secrétaires généraux Boutros Boutros-Ghali et Kofi Annan a pu développer un tissu normatif assez impressionnant constituant un apport décisif au droit international de la démocratie. Cet aspect normatif s'est trouvé corroboré par une pratique assez solide.

## 7. Conclusion

La diversité des prises de position et des résolutions des différents organes de l'ONU, des autres organisations internationales et des États incite à affirmer l'émergence d'une nouvelle norme de droit international général en vertu de laquelle non seulement le choix du système politique de l'État est soumis au contrôle de la Communauté internationale, mais aussi que ce choix se limite en réalité à l'adoption du système démocratique et que donc toute action perpétrée contre un régime issu d'élections libres et honnêtes constitue un fait illicite international, voire même une menace contre la paix et la sécurité internationales légitimant l'usage du Chapitre VII de la Charte des Nations Unies. Le principe de la liberté du choix du système politique, économique, social et culturel a sans aucun doute perdu son caractère absolu. Son interprétation ne va plus dans le sens des États mais dans le sens des citoyens. Comme le note le Secrétaire général des Nations Unies Kofi Annan : «*La validité des principes démocratiques est aujourd'hui universellement reconnue*». La spécificité culturelle ne constitue plus un argument sérieux pouvant être opposé à l'instauration de la démocratie pour maintenir les peuples dans un état d'assujettissement plus dur que l'assujettissement colonial, mais si «*la soif de démocratie est réelle, la capacité institutionnelle de l'instaurer est faible dans bien des cas et la volonté des élites parfois sujette à caution*»<sup>67</sup>.

---

<sup>67</sup> Secrétaire général des Nations Unies, A/53/554, 20 octobre 1998, cit.

## BIBLIOGRAPHIE SOMMAIRE

J. D'ASPREMONT, *L'Etat non démocratique en droit international positif et la pratique contemporaine*, Paris, 2008.

R. BEN ACHOUR, *Égalité souveraine des États, droit des peuples à disposer d'eux-mêmes et liberté de choix du système politique, économique et social*, in *Federico Mayor Amicorum Liber*, Bruxelles, 1995, pp. 785-799.

R. BEN ACHOUR, *Normes internationales souhaitables de lege ferenda relatives aux élections*, in *Liberté des élections et contrôle international des élections*, Bruxelles, 1995, pp. 197-210.

R. BEN ACHOUR, *Pour des standards internationaux en matière d'élections libres, périodiques et honnêtes*, in *Mélanges Karel Vasak*, Bruxelles, 1999.

R. BEN ACHOUR, *La contribution de Boutros Boutros-Ghali à l'émergence d'un droit international positif de la démocratie*, in *Mélanges Boutros-Ghali*, Bruxelles, 1998.

R. BEN ACHOUR, *Harmonie et contradictions du principe de la souveraineté des États*, in *Harmonie et contradiction en droit international*, Rencontres de la Faculté des Sciences Juridiques, Politiques et Sociales de Tunis, Paris, 1996.

R. BEN ACHOUR, *Actualité des principes de droit international touchant les relations amicales et la coopération entre les États*, in *Les nouveaux aspects du droit international*, Paris, 1994.

R. BEN ACHOUR, *Le droit international de la démocratie*, in *Cours Bancaja*, Vol IV, 2000, pp. 325 – 362.

M. BENNOUNA, *L'obligation juridique dans le monde de l'après-guerre froide*, in *Ann. fr. droit int.*, 1993, pp. 41-52.

B. BOUTROS-GHALI, *Agenda for democratization*, Nations Unies, 1996.

B. BOUTROS-GHALI, *Discours*, Université Montesquieu Bordeaux IV, 22 mars 1996.

J. M. COICAUD, *La Communauté internationale et la reprise du processus démocratique*, in *Le Trimestre du monde*, 1995, 1<sup>er</sup> Trimestre, pp. 93-128.

L. DIAMOND, J. J. LINZ, S. M. LIPSET, *Les pays en développement et l'expérience de la démocratie*, Paris, 1990.

Y. DAUDET, *L'ONU et l'OEA en Haïti et le droit international*, in *Ann. fr. droit int.*, 1992, pp. 89-111.

TH. FRANK, *The emerging right to democratic governance*, in *Am. Jour. Int. Law*, 1992, Vol. 86, pp. 46-91.

S. LAGHMANI, *Vers une légitimité démocratique*, in *Les nouveaux aspects du droit international*, Paris, 1994, pp. 249-278.

C. LEFORT, *Renaissance de la démocratie*, in *Pouvoirs*, 1990, n. 52, pp. 5-22.

J. Y. MORIN, *L'État de droit : émergence d'un principe de droit international*, in *Recueil des cours*, 1995, Vol 254, pp. 9-462.

L. A. SICILIANOS, *L'ONU et la démocratisation de l'Etat*, Paris, 2000, p. 13.

K. VASAK, *Les normes existantes relatives aux élections et leur mise en œuvre*, in *Liberté des élections et contrôle international des élections*, Bruxelles, 1995, pp. 349-362.