



# Démocratie et droits de l'homme:

Le rôle de l'ONU

Sous la direction de :  
Massimo Tommasoli

# Document directif

Septembre 2013



*Une bonne gouvernance démocratique doit inévitablement se concentrer sur la promotion et la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Sans cette protection, il ne peut pas exister de véritable démocratie.*



UNITED NATIONS  
**HUMAN RIGHTS**  
OFFICE OF THE HIGH COMMISSIONER

Copyright © Organisation des Nations Unies 2013. Les opinions exprimées dans la présente publication ne reflètent pas nécessairement celles de l'Organisation des Nations Unies, ni celles d'IDEA International, de son Conseil d'administration ni des membres de celui-ci.

Photos © IDEA International 2013

ISBN : 978-91-87729-27-0

## À PROPOS D'IDEA INTERNATIONAL

*La démocratie reste une aspiration humaine universelle et un moteur puissant de mobilisation politique en faveur du changement, comme en témoignent les mouvements de citoyens appelant à une réforme de la démocratie.*

Stratégie 2012-2017 d'IDEA International

### Qu'est-ce qu'IDEA International ?

L'Institut international pour la démocratie et l'assistance électorale (IDEA International) est une organisation intergouvernementale dont la mission est de soutenir la démocratie durable dans le monde.

Il a pour objectif de favoriser le renforcement des institutions et processus démocratiques, ainsi qu'une démocratie plus durable, plus efficace et plus légitime.

IDEA International est la seule organisation intergouvernementale ayant pour unique mandat de soutenir la démocratie ; son ambition est d'être le premier acteur mondial dans le partage de connaissances et d'expériences comparatives favorisant la démocratie.

### Que fait IDEA International ?

IDEA International produit des connaissances comparatives dans ses grands domaines d'expertise : les processus électoraux, l'élaboration de constitutions, la participation et la représentation politiques et la démocratie et le développement, ainsi qu'en matière de démocratie en relation à l'égalité des sexes, la diversité, les conflits et la sécurité.

IDEA apporte ces connaissances aux acteurs nationaux et locaux qui œuvrent pour une réforme de la démocratie et facilite le dialogue en faveur du changement démocratique.

Par son travail, IDEA vise :

- à renforcer la capacité, la légitimité et la crédibilité de la démocratie ;
- une participation plus inclusive et une représentation plus responsable ;
- une coopération démocratique plus efficace et plus légitime.

### Comment travaille IDEA International ?

La démocratie se développe au sein des sociétés, elle ne cesse donc d'évoluer. Il n'existe pas de modèle de démocratie unique et universellement applicable ; les citoyens/ennes eux-mêmes sont les mieux placés pour effectuer les choix les plus importants et juger de la qualité de la démocratie. Le travail d'IDEA révèle un travail organisé à l'échelle mondiale, régionale et nationale, qui met l'accent sur le citoyen en tant qu'acteur du changement.

Le travail d'IDEA n'est pas prescriptif et l'organisation suit une approche impartiale et collaborative en matière de coopération démocratique, en mettant l'accent sur la diversité dans la démocratie, l'égalité de la participation à la vie politique, la représentation des femmes et des hommes en politique et dans le processus décisionnel, tout en contribuant à améliorer la volonté politique nécessaire au changement.

L'institut rassemble un large éventail d'entités politiques et de leaders d'opinion. En organisant des séminaires, des conférences et des ateliers de développement des capacités et de formation, IDEA facilite le partage de connaissances et d'expériences à l'échelle mondiale, régionale et nationale.

### Où travaille IDEA International ?

IDEA International, dont le siège se trouve à Stockholm, en Suède, travaille dans le monde entier et dispose de bureaux en Afrique, Asie-Pacifique, Amérique latine et Caraïbes, Asie occidentale et Afrique du Nord. IDEA International est un observateur permanent auprès des Nations Unies.

### États membres

Les États membres d'IDEA International sont tous des démocraties qui apportent leur soutien politique et financier à l'institut : l'Afrique du Sud, l'Allemagne, l'Australie, la Barbade, la Belgique, le Botswana, le Cap-Vert, le Canada, le Chili, le Costa Rica, le Danemark, l'Espagne, la Finlande, le Ghana, l'Inde, l'Île Maurice, le Mexique, la Mongolie, la Namibie, la Norvège, les Pays-Bas, le Pérou, les Philippines, le Portugal, la République dominicaine, la Suède, la Suisse et l'Uruguay. Le Japon a un statut d'observateur.

### Gouvernance

IDEA International est régi par un conseil composé de ses États membres et assisté d'un conseil consultatif. M. Vidar Helgesen, ancien vice-ministre norvégien des Affaires étrangères, en est le secrétaire général.

# Table des matières

<b>Principales recommandations</b>	<b>6</b>
<b>Résumé</b>	<b>7</b>
Conclusions	7
Recommandations	10
<b>1. Introduction</b>	<b>13</b>
Contexte et objectifs de la table ronde	13
Structure de la table ronde	15
<b>2. Droits de l'homme et construction de la démocratie : définir le cadre constitutionnel et de gouvernance</b>	<b>16</b>
<b>3. Rôle et incidence des Nations Unies et des organisations régionales dans la promotion d'une approche de la gouvernance fondée sur les droits</b>	<b>20</b>
<b>4. Cohérence des Nations Unies en matière de construction d'une gouvernance démocratique durable fondée sur l'État de droit</b>	<b>24</b>
<b>5. Conclusions et recommandations</b>	<b>27</b>
Conclusions	27
Relation entre démocratie et droits de l'homme	27
Rôle des Nations Unies dans la promotion et le soutien d'une approche de la démocratie fondée sur les droits	28
Recommandations	29
Construction d'un cadre inclusif de gouvernance démocratique fondé sur les droits de l'homme	30
Perception des Nations Unies et de leur avantage comparatif	31
Cohérence des Nations Unies en matière de construction d'une gouvernance démocratique durable fondée sur les droits de l'homme	31
<b>Annexes</b>	<b>32</b>
Annexe 1 : Note conceptuelle et programme annoté de la table ronde internationale sur la démocratie et les droits de l'homme des 11 et 12 juillet 2011	32
Annexe 2 : Remarques liminaires de M. Ivan Šimonović, Sous-Secrétaire général aux droits de l'homme	42
Annexe 3 : Allocution de Mme Elizabeth Spehar, directrice de la Division Europe du Département des affaires politiques des Nations Unies	46
Annexe 4 : Allocution de M. Massimo Tommasoli, observateur permanent pour IDEA International auprès des Nations Unies	48
<b>Ouvrages de référence et lectures complémentaires</b>	<b>53</b>
<b>Abréviations</b>	<b>55</b>

Nous tenons à remercier MM. Stephen Graf et Kieran Lettrich pour leur appui à la mise en œuvre de cette initiative.

# **Démocratie et droits de l'homme :**

## Le rôle de l'ONU

Sous la direction de : Massimo Tommasoli  
Rapporteurs : Kendra Collins et Zdzisław Kędzia

Rapport de la table ronde internationale sur la démocratie et les droits de l'homme : le rôle des Nations Unies, organisée par IDEA International, le Département des affaires politiques des Nations Unies et le Haut-Commissariat aux droits de l'homme des Nations Unies

# Principales recommandations

- 1** La relation entre démocratie et droits de l'homme est complexe, symbiotique et co-constitutive. Une approche de la démocratie fondée sur les droits et ancrée dans l'État de droit apparaît de plus en plus comme la meilleure protection contre les violations des droits de l'homme. Les Nations Unies doivent à la fois prêter attention aux appels à la réforme démocratique qui se font entendre et participer à des processus durables de construction de la démocratie fondés sur les droits de l'homme.
- 2** La réussite de toute entreprise de construction de la démocratie dépendra directement de la nature inclusive et consultative du processus constitutionnel, auquel les standards en matière de droits de l'homme fournissent un fondement détaillé. Les Nations Unies doivent s'efforcer d'assurer l'inclusion et la participation active au processus constitutionnel et identifier les ressources adéquates et suffisantes qui permettront de l'appuyer dans la durée.
- 3** Les Nations Unies doivent identifier et mobiliser les ressources de leur système et harmoniser leur action afin de mieux exploiter leur capacité unique à promouvoir des processus démocratiques fondés sur les droits, notamment concernant les groupes défavorisés et sous-représentés tels que les femmes et les jeunes.
- 4** L'ONU doit rester le chef de file du débat sur l'universalité des droits de l'homme et sur le fait que leur respect, leur protection, leur promotion et leur réalisation font partie du cadre essentiel à une gouvernance réellement démocratique. L'ONU doit réfléchir à un processus d'évaluation de la démocratie par les pairs afin de déterminer si ses États membres remplissent les obligations découlant de la ratification des traités internationaux relatifs aux droits de l'homme.

# Résumé

Les 11 et 12 juillet 2011, le Département des affaires politiques des Nations Unies (UN DPA), le Haut-Commissariat aux droits de l'homme des Nations Unies (HCDH) et l'Institut international pour la démocratie et l'assistance électorale (IDEA International) ont organisé une table ronde sur la démocratie et les droits de l'homme à New York. Cette table ronde s'inscrivait dans une série d'événements axés sur les politiques et portant sur la relation entre la construction de la démocratie et les piliers de l'action de l'ONU, organisés par les Nations Unies et IDEA International. Elle a rassemblé plus de cinquante décideurs, professionnels et universitaires au siège de l'ONU afin d'analyser les liens entre démocratie et droits de l'homme ainsi que leur pertinence dans le cadre des actions en cours des Nations Unies.

Le programme de la table ronde, élaboré conjointement par l'UN DPA, le HCDH et IDEA International<sup>1</sup>, prévoyait trois séances principales :

1. Rôle des droits de l'homme dans la construction de la démocratie, notamment dans le processus constitutionnel
2. Examen de la perception par les États membres du rôle joué par les Nations Unies et les organisations régionales dans la promotion d'une approche de la démocratie fondée sur les droits
3. Cohérence de l'approche des Nations Unies en matière de construction d'une gouvernance démocratique durable fondée sur l'État de droit

La présente synthèse de cette table ronde de deux jours énonce les principales conclusions et recommandations issues des débats.

## Conclusions

### **Relation entre démocratie et droits de l'homme**

*Une interdépendance manifeste.* Les participants ont convenu que la démocratie et les droits de l'homme sont interdépendants, étroitement imbriqués, symbiotiques et qu'ils se renforcent mutuellement. Certains ont suggéré que le terme « co-constitutifs » était celui qui convenait le mieux. Il est impossible de définir la démocratie sans les droits de l'homme. Seul un État démocratique peut les protéger efficacement. Une démocratie fonctionnelle qui accepte la diversité, favorise l'égalité et protège les libertés individuelles s'affirme de plus en plus comme le meilleur rempart contre la concentration du pouvoir entre les mains de quelques-uns et les violations des droits de l'homme qui en résultent inévitablement. De même, un cadre démocratique durable ancré dans l'État de droit est le meilleur garant de la protection des droits de l'homme.

### *Répondre aux appels à la gouvernance démocratique et au respect des droits.*

L'enthousiasmant appel au changement lancé en Afrique et au Moyen-Orient fut perçu comme tant un appel en faveur d'une gouvernance démocratique durable et inclusive qu'un appel pour le respect des droits. Les réformes démocratiques et le rétablissement de mécanismes de protection des droits de l'homme apparaissent comme deux facettes d'une même vision du changement. La démocratie et les droits de l'homme progressent dans le monde : les élections libres et démocratiques se multiplient et les droits de l'homme sont davantage respectés. Les mécanismes de protection et de promotion des droits de l'homme ont également avancé. Le « Printemps arabe » a insufflé une nouvelle énergie aux tenants de la démocratie, incité les gens à agir et confirmé à la communauté

Démocratie et droits de l'homme : Le rôle de l'ONU

<sup>1</sup> International IDEA a confié au professeur Dzidek Kedzia, de l'université de Poznań, la rédaction d'un document de contexte intitulé *Democracy and Human Rights : Challenges and Opportunities for the UN*.

internationale qu'elle a raison d'accorder la priorité à cette question.

*Mieux comprendre l'approche de la démocratie fondée sur les droits.* Les participants ont longuement débattu du concept d'approche de la démocratie fondée sur les droits. Si l'approche du développement fondée sur les droits a directement modifié la qualité de l'aide au développement, l'approche de la démocratie fondée sur les droits, bien que tout aussi valable, s'est avérée plus difficile. La démocratie est un système complexe qui exige beaucoup de temps. Néanmoins, sa description comme la « forme la moins pire » de gouvernement n'est qu'une autre façon de dire qu'elle est « la meilleure, mais ardue et délicate ». Pour construire la démocratie, il faut impérativement se souvenir que « fonctionnalité », « efficacité » et « efficience » doivent faire partie de ses caractéristiques essentielles.

*Appuyer une construction de la démocratie durable et fondée sur les droits.* Les participants ont également débattu de la question de la durabilité, notant que la construction d'une démocratie fondée sur les droits de l'homme peut prendre beaucoup de temps. Le processus n'est ni linéaire, ni cumulatif et peut s'effondrer facilement. Une « dé-démocratisation » insidieuse peut prendre la forme d'ajustements mineurs affectant néanmoins des éléments importants des structures politiques. Pour s'inscrire dans la durée, une démocratie fondée sur les droits requiert, entre autres, que les citoyens connaissent leurs droits, que la participation politique publique soit encouragée par des élections et une participation active aux instances gouvernementales locales et que la responsabilité et la transparence des institutions soient assurées.

### **Rôle des Nations Unies s'agissant de promouvoir et d'appuyer une approche de la démocratie fondée sur les droits**

*Jouer un rôle de promotion effectif.* Les participants ont identifié une tension au sein du système des Nations Unies : le Secrétariat est-il contraint de se soumettre à un consensus des États membres réduit au plus petit dénominateur commun ou bien peut-il mener une action indépendante et autonome de promotion des droits de l'homme et de la démocratie ? Allant dans le sens de la seconde proposition, l'article 99 de la Charte des Nations Unies dispose : « Le Secrétaire général peut attirer l'attention du Conseil de sécurité sur toute affaire qui, à son avis, pourrait mettre en danger le maintien de la paix et de la sécurité internationales » (Nations Unies, 1945). En d'autres termes, le Secrétaire général possède bien une responsabilité distincte, qui détermine également la position de l'ensemble du Secrétariat de l'ONU.

Quelle que soit la question, les Nations Unies doivent, pour agir, être armées de valeurs et de règles universelles. Leur rôle consiste notamment à participer activement à l'élaboration des normes et des politiques relatives à la démocratie et aux droits de l'homme. La Note d'orientation sur la démocratie constitue une étape majeure à cet égard. Rédigée par le Secrétaire général au titre de son indépendance d'action, elle constitue un document influent de haut niveau. Elle reconnaît que les Nations Unies doivent être le fer de lance du débat sur l'universalité des droits de l'homme et de la démocratie en s'appuyant sur l'expérience internationale.

*Déterminer l'ampleur du rôle de promotion des Nations Unies dans le monde.* Chaque séance de la table ronde a abordé la question de l'ampleur de l'implication des Nations Unies dans la promotion d'une démocratie fondée sur les droits de l'homme. D'une manière générale, les participants se sont

plutôt prononcés en faveur d'une implication réfléchie, tenant pleinement compte de chaque situation et notamment de l'exigence d'appropriation nationale. Lorsque les communautés sont capables de dialoguer sans aide extérieure, les Nations Unies devraient se limiter à faciliter le dialogue et à l'enrichir de leur expérience internationale. L'ONU peut également fortement contribuer à renforcer la nature inclusive du dialogue au sein des communautés en organisant des forums de participation supplémentaires, notamment ouverts aux groupes les plus marginalisés.

*Réfléchir à la relation potentielle entre les Nations Unies et les acteurs nationaux, régionaux et internationaux.* Certains participants ont attiré l'attention sur la relation souvent exclusive qu'entretiennent les Nations Unies avec les dirigeants des pays où elles interviennent. Cette situation ne devrait pas être la norme et les Nations Unies doivent s'efforcer de nouer des relations avec d'autres acteurs tels que les parlements et la société civile, en particulier les femmes et d'autres groupes défavorisés. Dans le même esprit, elles renforceraient davantage leur rôle en approfondissant leurs partenariats avec des acteurs régionaux et internationaux qui ont déjà élaboré des standards régionaux et des cadres normatifs en matière de démocratie.

*Comblent l'écart entre les déclarations et l'action.* La transposition des déclarations politiques en réalisations pratiques est compliquée. À l'instar d'autres acteurs internationaux et régionaux, les Nations Unies préfèrent se concentrer sur des événements plutôt que sur des processus pour éviter d'outrepasser leur rôle de prestataire de services et d'empiéter sur la souveraineté des États. La situation des acteurs extérieurs qui participent activement à des thématiques telles que les systèmes de gouvernance ou l'élaboration d'une constitution, lesquelles Il est particulièrement difficile pour des acteurs

extérieurs d'être impliqués dans des questions telles que les systèmes de gouvernance ou l'élaboration d'une constitution qui ont un impact décisif sur l'avenir du pays. L'aide internationale devrait reposer sur des valeurs et des normes universelles et fournir des exemples de ce qui a fonctionné ou non dans d'autres endroits à titre de comparaison. La cohérence structurelle des Nations Unies n'est pas uniquement nécessaire dans le domaine des droits et de la démocratie : il s'agit d'un problème beaucoup plus large auquel les Nations Unies doivent faire face en permanence.

*Jouer un rôle en cas de remise en cause de l'ordre constitutionnel démocratique.*

La table ronde a permis de débattre du rôle des Nations Unies et d'autres organisations en cas de remise en cause de l'ordre constitutionnel ou de transition anticonstitutionnelle du pouvoir exécutif à la suite d'élections démocratiques. La plupart des organisations régionales ayant adopté une politique de tolérance zéro à cet égard, l'ONU est souvent la seule organisation susceptible de jouer un rôle et de dispenser de l'aide dans ces situations au risque de se voir reprocher d'interférer dans les affaires intérieures des pays ou de tolérer le maintien anticonstitutionnel du pouvoir politique. Cela conduit à se demander si les Nations Unies devraient prôner l'élaboration d'une approche cohérente, systématique et basée sur les normes et les principes démocratiques applicable à toutes les situations ou adopter une approche au cas par cas plus nuancée. Bien que ce dernier argument ait semblé plus convaincant, les participants ont reconnu que le manque de cohérence pouvait potentiellement nuire à la crédibilité des Nations Unies.

Démocratie et droits de l'homme : Le rôle de l'ONU

## Recommandations

Les discussions de la table ronde ont abouti aux recommandations suivantes :

1. La relation entre démocratie et droits de l'homme est complexe, symbiotique et co-constitutive. Une approche de la démocratie fondée sur les droits et ancrée dans l'État de droit apparaît de plus en plus comme la meilleure protection contre les violations des droits de l'homme. Les Nations Unies doivent à la fois prêter attention aux appels à la réforme démocratique qui se font entendre et participer à des processus durables de construction de la démocratie fondés sur les droits de l'homme.
2. La réussite de toute entreprise de construction de la démocratie dépendra directement de la nature inclusive et consultative du processus constitutionnel, auquel les standards en matière de droits de l'homme fournissent un fondement détaillé. Les Nations Unies doivent s'efforcer d'assurer l'inclusion et la participation active au processus constitutionnel et identifier les ressources adéquates et suffisantes qui permettront de l'appuyer dans la durée.
3. Les Nations Unies doivent identifier et mobiliser les ressources au sein du système onusien et harmoniser leur action afin de mieux exploiter leur capacité unique à promouvoir des processus démocratiques fondés sur les droits, notamment concernant les groupes défavorisés et sous-représentés tels que les femmes et les jeunes.
4. L'ONU doit demeurer le chef de file du débat sur l'universalité des droits de l'homme et sur le fait que

leur respect, leur protection, leur promotion et leur réalisation font partie du cadre essentiel à une gouvernance réellement démocratique. L'ONU doit réfléchir à un processus d'évaluation de la démocratie par les pairs afin de déterminer si ses États membres remplissent les obligations vis-à-vis de leurs peuples découlant de la ratification des traités internationaux relatifs aux droits de l'homme.

Les conclusions et les recommandations spécifiques sont résumées ci-après. Elles sont classées en trois groupes :

- Construction d'un cadre inclusif de gouvernance démocratique fondé sur les droits de l'homme
- Perception des Nations Unies et de leur avantage comparatif
- Cohérence des Nations Unies en matière de construction d'une gouvernance démocratique durable fondée sur les droits de l'homme

### ***Construction d'un cadre inclusif de gouvernance démocratique fondé sur les droits de l'homme***

La réussite de la construction de la démocratie dépendra directement de la nature inclusive et consultative du processus constitutionnel autant que du contenu final de la constitution. Les normes et la jurisprudence relatives aux droits de l'homme fournissent une base détaillée à l'élaboration de processus inclusifs et consultatifs ainsi qu'au contenu des constitutions. Ces dernières jouent pleinement leur rôle de protection quand elles explicitent la nature des droits à respecter, protéger, promouvoir et réaliser, ainsi que les institutions compétentes en cas de violation des droits de l'homme. Un cadre de gouvernance non fondé sur les droits de l'homme et les

libertés fondamentales sera privé des éléments essentiels d'une démocratie fonctionnelle.

- Par conséquent, l'ONU doit déterminer les ressources suffisantes et adéquates afin d'appuyer les processus constitutionnels à long terme qui assureront la protection des droits de l'homme et garantiront la mise en place – fondée sur les droits de l'homme – de procédures équitables permettant de répondre aux doléances des citoyens et aux violations de la loi, ainsi que de résoudre les conflits sociaux pacifiquement.
- Les Nations Unies doivent également s'efforcer d'assurer l'inclusion et la participation active au processus constitutionnel d'un échantillon le plus représentatif possible de la société.
- Tous les participants au processus constitutionnel doivent avoir le temps de mener une réflexion pertinente sur les divers facteurs politiques, économiques et culturels que la nouvelle constitution doit prendre en compte. La communauté internationale ne doit pas les pousser à accélérer l'élaboration de la constitution, sous peine de nuire à l'efficacité du processus et à la qualité du contenu du document final.
- Le rôle des Nations Unies dans le processus constitutionnel doit consister à renforcer le dialogue et à permettre à tous les acteurs pertinents du processus politique de s'exprimer, notamment les groupes sociaux les plus marginalisés et défavorisés.
- L'ONU doit partager les connaissances et les expériences issues de processus constitutionnels inclusifs et participatifs menés notamment dans les pays du Sud.
- L'ONU doit s'appuyer sur l'expertise en matière de processus constitutionnel de son propre système, dont celle du HCDH, qui est le chef de file en matière de droits

de l'homme, mais aussi d'organisations intergouvernementales participant à un dialogue politique inclusif, d'organisations régionales et d'organisations non gouvernementales travaillant dans ce domaine.

- Les Nations Unies doivent également concentrer leurs efforts sur la promotion de processus inclusifs et participatifs et les appuyer financièrement.

#### ***Perception des Nations Unies et de leur avantage comparatif***

- Afin de contrer la perception de favoritisme à l'égard du pouvoir exécutif et d'œuvrer efficacement au processus de démocratisation, l'ONU doit faire preuve de davantage de créativité pour élargir les catégories d'acteurs avec lesquelles elle collabore. La Note d'orientation du Secrétaire général sur les processus constitutionnels (Secrétaire général des Nations Unies, 2009a) fournit des indications quant aux groupes de la société à consulter dans le cadre d'un processus constitutionnel, notamment les femmes, les jeunes et les minorités religieuses.
- L'ONU doit redoubler d'efforts pour exploiter ses avantages comparatifs et ses ressources, notamment ses pouvoirs normatifs, de rassemblement, de diffusion et de protection, afin de renforcer son rôle dans la promotion de la démocratie fondée sur les droits. La création du Groupe de coordination et de conseil des Nations Unies a déjà joué un rôle de coordination utile à cet égard. Il faut également encourager les diverses agences de l'ONU à collaborer plus activement dans le domaine de l'aide à la démocratie.

Démocratie et droits de l'homme : Le rôle de l'ONU

***Cohérence des Nations Unies en matière de construction d'une gouvernance démocratique durable fondée sur les droits de l'homme***

- L'ONU doit demeurer le chef de file du débat sur l'universalité des droits de l'homme et sur le fait que leur respect, leur protection, leur promotion et leur réalisation font partie du cadre essentiel à une gouvernance réellement démocratique. Aucune autre organisation ne détient la légitimité requise pour endosser ce rôle. Le Secrétariat et le Secrétaire général des Nations Unies peuvent jouer un rôle important pour promouvoir des politiques sans devoir avoir recours à l'approche du plus petit dénominateur commun.
- Bien qu'il n'existe pas de formule unique de création, de fonctionnement et d'évolution de la gouvernance démocratique, les Nations Unies ne doivent pas hésiter à faire entendre leur voix avec vigueur quand la gouvernance démocratique s'érode et que les droits de l'homme ne sont pas respectés.
- Elles doivent agir, par l'intermédiaire de mécanismes et de processus pertinents, afin d'inciter les États qui ne sont pas encore démocratiques (ou qui se disent démocratiques mais qui, en pratique, ne protègent pas les droits de l'homme) à mener des réformes qui créeront des sociétés ouvertes et pluralistes fondées sur la liberté d'expression, d'association et de réunion, une loi électorale démocratique et un pouvoir judiciaire indépendant, mais aussi solidement engagées dans la gouvernance démocratique attestée par la tenue régulière d'élections ouvertes et équitables, permettant à la population d'exprimer sa volonté dans les urnes.
- Les Nations Unies devraient envisager l'élaboration d'un processus d'évaluation de la démocratie par les pairs, dans l'esprit du mécanisme d'Examen périodique

universel (EPU) créé par le Conseil des droits de l'homme. Dans le cadre de l'EPU et dans les rapports adressés aux organismes conventionnels pertinents, les États doivent être encouragés à déclarer les mesures prises pour instaurer une gouvernance démocratique ou pour renforcer leur démocratie et à indiquer comment ils remplissent les obligations envers leur population que leur assignent les traités internationaux relatifs aux droits de l'homme qu'ils ont ratifiés, leur constitution et leurs lois. ■

# Introduction

Les 11 et 12 juillet 2011, le Département des affaires politiques des Nations Unies (DAP), le Haut-commissariat aux droits de l'homme des Nations Unies (HCDH) et l'Institut international pour la démocratie et l'assistance électorale (IDEA International) ont organisé une table ronde sur la démocratie et les droits de l'homme à New York, afin d'analyser les liens entre démocratie et droits de l'homme ainsi que leur pertinence vis-à-vis des actions en cours de l'ONU. L'annexe 1 présente la note conceptuelle de la réunion.

La table ronde a réuni plus de 50 décideurs, professionnels et universitaires. Elle a été la dernière d'une série de quatre réunions visant à examiner l'appui des Nations Unies à la démocratie. La première, organisée en septembre 2008, portait sur « La démocratie au service du développement et le développement au service de la démocratie »<sup>2</sup>. La deuxième, en mars 2010, était consacrée au thème « Démocratie, paix et sécurité »<sup>3</sup>. La troisième, sous le titre « Démocratie et égalité des sexes », a eu lieu en mai 2011<sup>4</sup>. Elles constituaient une réponse collective à l'appel lancé par le Secrétaire général en novembre 2007 pour l'élaboration d'une stratégie applicable à l'ensemble de l'organisation afin de mieux définir l'approche des Nations Unies en matière d'aide à la démocratie dans les principaux domaines d'action de l'ONU : paix et sécurité, développement et droits de l'homme. Elles visaient également à redynamiser la manière dont les Nations Unies appréhendent, protègent et défendent les principes et les valeurs démocratiques, mais aussi coordonnent les activités en rapport avec la démocratie et les droits de l'homme au sein de leur système afin d'optimiser leur impact.

Démocratie et droits de l'homme : Le rôle de l'ONU

## Contexte et objectifs de la table ronde

Des normes essentielles en matière de démocratie et de droits de l'homme figurent dans la Déclaration universelle des droits de l'homme (DUDH) de 1949, dont l'article 21(3) prévoit que : « *La volonté du peuple est le fondement de l'autorité des pouvoirs publics ; cette volonté doit s'exprimer par des élections honnêtes qui doivent avoir lieu périodiquement, au suffrage universel égal et au vote secret ou suivant une procédure équivalente assurant la liberté du vote* ». Ces liens sont développés dans le Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP) où sont inscrits les divers droits politiques et libertés civiles qui sous-tendent les démocraties fonctionnelles.

En 1993, la Conférence mondiale sur les droits de l'homme a adopté la Déclaration de Vienne, qui proclamait l'interdépendance entre démocratie, développement économique et droits de l'homme. Lors du Sommet des Nations Unies sur les objectifs du Millénaire pour le développement (OMD) de 2000 et du Sommet mondial des Nations Unies de 2005, la communauté internationale a réaffirmé son engagement envers les droits de l'homme, l'État de droit et la démocratie en tant que valeurs et principes fondamentaux et indivisibles des Nations Unies.

2 Organisée par le DAP, le PNUD et IDEA International

3 Organisée par le DAP, le DOMP, le PNUD et IDEA International (voir Tommasoli, 2010)

4 Organisée par le DAP, ONU-Femmes, le PNUD et IDEA International

En 2002, la Commission des droits de l'homme des Nations Unies a entrepris de promouvoir une vision commune de la démocratie et adopté une résolution qui définissait les éléments essentiels d'une démocratie, notamment le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales, la liberté d'association, la liberté d'expression et d'opinion, l'accès au pouvoir et à son exercice dans le respect de l'État de droit, la tenue d'élections périodiques libres et équitables au suffrage universel ou par vote à bulletin secret afin que le peuple exprime sa volonté, un système pluraliste de partis et d'organisations politiques, la séparation des pouvoirs, l'indépendance du corps judiciaire, la transparence et la responsabilité de l'administration publique ainsi que des médias libres, indépendants et pluralistes. Ces constituants essentiels de la démocratie ont été réaffirmés en 2012 par le Conseil des droits de l'homme dans sa résolution 19/36 intitulée « Droits de l'homme, démocratie et État de droit » (Nations Unies, 2012). En 2008, une note d'orientation du Secrétaire général des Nations Unies traitait de l'aide à la consolidation de l'État de droit (Secrétaire général de l'ONU, 2008). Plus récemment, les notes d'orientation du Secrétaire général sur le processus constitutionnel (Secrétaire général de l'ONU, 2009a) et la démocratie (Secrétaire général de l'ONU, 2009b) prévoyaient très clairement le rôle essentiel des Nations Unies dans l'appui à des processus constitutionnels inclusifs et participatifs, tout en indiquant qu'il ne peut pas exister de démocratie sans droits de l'homme et que les droits de l'homme ne peuvent pas être dûment respectés dans un environnement non démocratique.

Trois développements survenus au cours des vingt dernières années ont permis de mieux cerner les liens complexes entre le programme des Nations Unies en faveur de la démocratie et celui en faveur des droits de

l'homme :

1. la « troisième vague » de démocratisation du début des années 1990, qui a débouché sur une participation croissante des Nations Unies aux processus électoraux et à la construction de la démocratie ;
2. l'intervention accrue des Nations Unies dans le relèvement post-conflit et la consolidation de la paix, qui a nécessité de gérer les interactions difficiles entre les réalités économiques sociales et politiques dans plusieurs pays ;
3. l'adoption d'approches du développement fondées sur les droits, qui a mis en avant les dimensions politiques du développement (en rapport aux questions d'inclusion, de légitimité et de responsabilité), notamment sous l'angle de l'égalité des sexes.

Les soulèvements récents dans de nombreux pays arabes constituent non seulement un changement majeur du paysage politique dans la région et une avancée cruciale en matière de démocratisation, mais requièrent aussi une évaluation attentive du rôle que peuvent endosser les Nations Unies dans l'interface cruciale entre construction de la démocratie et droits de l'homme.

Le lien étroit entre démocratie et droits de l'homme ainsi que le fait qu'ils se renforcent mutuellement et leur interdépendance font l'objet d'un large consensus. En dépit de cette clarté aux niveaux normatif et conceptuel, la transposition des déclarations de politique ou des discussions théoriques en pratique sur le terrain s'est avérée compliquée. Les participants à la table ronde étaient invités à porter un regard critique sur la relation entre démocratie et droits de l'homme, ainsi que sur l'appui apporté par les Nations Unies et les organisations régionales à la démocratie et aux

droits de l'homme. Ces sujets généraux ont été traduits dans des questions précises telles que : comment réagir quand un processus démocratique (la loi de la majorité) entre en conflit avec les droits de l'homme ? Quel est le degré de compréhension du lien complexe et difficile entre démocratie et droits de l'homme au sein des différentes communautés de pratique et dans le dialogue qu'elles entretiennent ? L'action des Nations Unies est-elle efficace ? Comment est-elle perçue ? Comment le travail du système de l'ONU peut-il devenir durable et inclusif et servir simultanément la cause des droits de l'homme et de la démocratie ? Comment améliorer la transposition des décisions politiques en pratiques sur le terrain ?

La table ronde s'est également intéressée aux actions des Nations Unies visant à assurer la cohérence et l'efficacité de tout le système, notamment à la lumière des récents événements survenus dans la région Moyen-Orient et Afrique du Nord (MENA). Elle avait pour but d'émettre, à l'intention des hauts fonctionnaires, des suggestions d'amélioration dans deux domaines : aide à la démocratie afin de promouvoir les droits de l'homme et appui aux droits de l'homme afin de promouvoir la démocratie.

## Structure de la table ronde

Le DAP, le HCDH et IDEA International ont élaboré conjointement le programme de la Table ronde sur la démocratie et les droits de l'homme. Avant la réunion, IDEA International a confié la rédaction d'un document de contexte au professeur Dzidek Kedzia, de l'université de Poznań, intitulé « Democracy and Human Rights : Challenges and Opportunities for the UN ». Le programme comportait trois séances principales : la première était consacrée au rôle des droits de l'homme dans la construction de la

démocratie et notamment dans l'appui au processus constitutionnel. La deuxième portait sur la perception par les pays partenaires du rôle des Nations Unies et d'autres organisations régionales dans la promotion d'une approche de la démocratie fondée sur les droits. Et la troisième étudiait le degré de cohérence de l'approche globale des Nations Unies en matière de construction d'une gouvernance démocratique durable fondée sur l'État de droit.

Ce résumé de la table ronde internationale sur la démocratie et les droits de l'homme présente les principales conclusions et recommandations issues des discussions menées par les participants. ■

Démocratie et droits  
de l'homme : Le rôle de  
l'ONU

# Droits de l'homme et construction de la démocratie : définir le cadre constitutionnel et de gouvernance

Le premier débat a porté sur les questions stratégiques, politiques et opérationnelles et celles soulevées par diverses études concernant la gestion par les organisations des Nations Unies et les organisations régionales des changements anticonstitutionnels de gouvernement, ainsi que le rôle de la société civile et des organismes gouvernementaux nationaux, régionaux et internationaux dans la construction d'un cadre inclusif de gouvernance démocratique suite à un changement de régime. La discussion a également évoqué la nécessité et la portée des dispositifs de gouvernance de transition ainsi que les approches visant à tenir compte des droits de l'homme, notamment ceux des minorités, dans le processus de réforme constitutionnelle.

Le processus constitutionnel a fait l'objet d'une attention particulière, les participants ayant convenu que le processus d'élaboration et de rédaction d'une constitution exerçait une influence essentielle à la fois sur la constitution elle-même et sur la vie de la société concernée<sup>5</sup>. Un processus constitutionnel participatif et transparent contribue à assurer que la version finale de la constitution fera référence aux piliers essentiels de la démocratie et garantira, par exemple, que l'État tire sa légitimité initiale et permanente de la volonté du peuple et que les individus et les groupes de la société jouissent de leurs droits fondamentaux. La mise en œuvre de ce processus aide également à assurer la résolution pacifique et rapide des revendications et des conflits existants ou potentiels.

Compte tenu de ce qui précède, les participants ont noté qu'il convient de définir très précisément le rôle de l'organe responsable de la rédaction de la constitution, afin d'éviter la domination de partis ou de groupes puissants dans le processus et la production d'un document final n'ayant pas fait l'objet d'une consultation adéquate de l'ensemble de la population. Le recours à la règle de la « majorité qualifiée » pour adopter une constitution permet d'éviter la prédominance d'intérêts partisans lors du processus. À cet égard, l'idée d'intégrer une évaluation automatique de la constitution au bout d'une période donnée a été évoquée, les participants admettant qu'elle méritait réflexion.

La nécessité d'une large participation au processus constitutionnel a été soutenue avec force et l'article 25 du PIDCP, qui établit la base légale de la participation à la conduite des affaires publiques en tant que droit de l'homme, a été évoqué à cet égard<sup>6</sup>. Une telle participation de la société livre également un enseignement pratique et visible : il est possible de concevoir des processus démocratiques permettant à tous les segments de la population d'exprimer leurs revendications et de résoudre pacifiquement les conflits. À cet égard, la participation active de la population au processus constitutionnel en Afrique du Sud<sup>7</sup> (plus de deux millions de propositions émises par le grand public) fut considérée comme étroitement liée à la légitimité finale du processus. Les participants ont également mentionné le processus constitutionnel rwandais<sup>8</sup> dans le cadre duquel une commission constitutionnelle constituée de douze membres a vécu pendant

5 Les constitutions et les processus d'élaboration et de refonte de leur contenu suscitent un intérêt grandissant depuis quelques années en raison de la multiplication des processus constitutionnels engagés depuis la fin de la Guerre froide. IDEA International et Interpeace ont récemment publié des guides et des manuels pratiques sur ce sujet (Böckenförde *et al.*, 2011 ; Brandt *et al.*, 2011).

6 Le Comité des droits de l'homme a conclu dans une communication individuelle que l'article 25 du PIDCP s'applique aux processus constitutionnels. Voir *Marshall v. Canada, Communication n° 205/1986* (Comité des droits de l'homme des Nations Unies, 1986).

7 La Constitution d'Afrique du Sud, promulguée par le Président Nelson Mandela le 10 décembre 1996, est entrée en vigueur le 4 février 1997. Elle remplaçait la Constitution provisoire de 1993.

8 La Constitution du Rwanda a été adoptée par référendum le 26 mai 2003. Elle remplaçait la Constitution précédente de 1991.

six mois au sein de la population afin d'écouter directement ses préoccupations. Ils ont remarqué qu'une participation populaire effective requiert souvent un programme

d'éducation civique expliquant aux citoyens ce qu'est une constitution, en quoi consiste le processus constitutionnel et les avantages qu'une constitution peut présenter pour eux.

### Encadré 1. Hongrie : l'importance fondamentale du processus constitutionnel

L'exemple de la Hongrie illustre ce qui peut arriver en l'absence de processus ou de calendrier d'élaboration convenables de la constitution. D'aucuns ont suggéré que l'absence de temps suffisant et d'un processus adapté a empêché la consolidation des principes constitutionnels lors de la révision de la constitution de 1949 qui a eu lieu en 1989. Cette révision a certes permis le passage pacifique d'un État communiste à parti unique au pluralisme politique, mais il y a eu peu d'efforts concertés pour promouvoir la participation du public au processus et, de ce fait, peu d'enthousiasme à maintenir les droits et les valeurs qui y figuraient. Lors des élections de 2011, le parti de centre-droite a remporté une énorme majorité au Parlement, qui lui a donné suffisamment de pouvoir pour modifier la constitution. Ce pouvoir a été ensuite largement utilisé puisque les nouveaux dirigeants ont introduit dix amendements de la constitution dès la première année de leur mandat, avant de faire adopter une nouvelle constitution, entrée en vigueur en 2012, qui concentre pratiquement tous les pouvoirs entre les mains du parti en place pour un certain temps.

Démocratie et droits de l'homme : Le rôle de l'ONU

La lutte contre l'exclusion sociale constitue un pilier de la construction d'une société démocratique totalement respectueuse des droits de l'homme. En pratique, cela signifie que le processus constitutionnel doit assurer la participation active de toutes les minorités et des groupes précédemment exclus, aux côtés des représentants des élites et des majorités. La note d'orientation du Secrétaire général sur les processus constitutionnels indique que les Nations Unies doivent encourager la sensibilisation de tous les groupes de la société, notamment des défenseurs des droits de l'homme, des associations de juristes, des médias et d'autres organisations de la société civile, y compris celles qui représentent les femmes, les enfants, les minorités, les peuples autochtones, les réfugiés, les apatrides et les personnes déplacées, ainsi que les organisations syndicales et patronales. Les participants ont reconnu que le processus constitutionnel a besoin de leadership, mais que la difficulté consiste à en empêcher

l'accaparement par une élite à l'exclusion des autres groupes. Des mesures peuvent être nécessaires pour garantir l'inclusion.

Les participants se sont dits préoccupés par l'imposition de délais aux processus constitutionnels, notamment par les acteurs internationaux. Il convient de disposer d'un temps suffisant pour réfléchir aux divers facteurs politiques, économiques et culturels à traiter, dont les droits de l'homme et les questions relatives à la démocratie. La communauté internationale ne devrait donc pas insister sur le raccourcissement du processus d'élaboration de la constitution aux dépens de la qualité de ses procédures et de son contenu. L'Afrique du Sud, par exemple, a accordé trois années à un processus totalement participatif. Les participants ont suggéré de faire preuve d'imagination pour trouver des ressources aptes à consacrer le temps nécessaire aux processus constitutionnels afin d'en récolter les fruits escomptés. À cet égard, la déclaration du Secrétaire général

des Nations Unies sur le rythme de la démocratisation a été rappelée :

« Il va de soi que la démocratisation ne conduit pas immédiatement à l'émergence d'une société pleinement démocratique. Cet objectif ne peut être atteint que par étapes et l'autoritarisme ne peut disparaître que progressivement. Le temps nécessaire à une société pour se démocratiser dépend inévitablement d'une somme de facteurs politiques, économiques, sociaux et culturels, dont certains résistent parfois à un changement rapide. » (Secrétaire général des Nations Unies, 1995).

Le recours à des constitutions provisoires ou de transition ou bien à des lois constitutionnelles au contenu minimal a été évoqué pour laisser le temps de définir avec soin et d'élaborer une constitution définitive. Une durée adéquate peut faciliter l'introduction dans le processus constitutionnel de mécanismes de résolution

des conflits susceptibles, au final, de protéger le processus dans son ensemble en cas de divergences ou de litiges. Une constitution de transition pourra également s'avérer nécessaire pour établir le cadre légal de la conduite des affaires du pays en cas d'effondrement des institutions politiques antérieures ou bien pourra remplacer une constitution antérieure jugée inacceptable pour des raisons historiques ou idéologiques. Si les divisions au sein de la société sont particulièrement âpres, le recours à une constitution provisoire autorisant la division transitionnelle du pouvoir peut être une réponse adaptée à court terme. Cependant, de nombreux participants à la table ronde ont manifesté leur inquiétude vis-à-vis du recours à des dispositifs de partage du pouvoir en tant que solution à long terme dans les scénarios post-conflit, soulignant que l'intérêt public, et non les intérêts de certains groupes, doit dicter les modalités de résolution des problèmes communs.

### **Encadré 2. Menaces contre la démocratie et organisations régionales : les cas de l'Union africaine (UA) et de l'Organisation des États américains (OEA)**

Si les Nations Unies n'ont toujours pas adopté de position formelle au sujet des changements anticonstitutionnels de gouvernement, l'UA et l'OEA sont parvenues, elles, à élaborer des normes et des principes clairs sur cette question. Bien qu'elle ne soit pas encore entrée en vigueur, la Charte africaine sur la démocratie, les élections et la gouvernance de 2007 contient des dispositions relatives aux changements anticonstitutionnels de gouvernement, notamment les coups d'état militaires contre un gouvernement démocratiquement élu, son renversement par des groupes dissidents armés et/ou des mouvements rebelles et le refus par les dirigeants en place de se retirer en faveur du parti sorti vainqueur d'une élection libre, équitable et menée dans le respect des règles.

La résolution 1080 de l'OEA précise clairement les mesures spécifiques à prendre en cas d'interruption de l'ordre démocratique. La Charte démocratique interaméricaine impose également aux États membres de l'OEA l'obligation, et non le vague devoir moral, d'agir collectivement pour lutter contre les menaces antidémocratiques. L'accent a été mis sur le fait qu'il ne faut pas sous-estimer l'importance de ces normes et de ces instruments régionaux et le pouvoir des sanctions qu'ils prévoient, car ils contribuent à mettre en lumière les menaces pour la démocratie et aident la société civile à demander des comptes aux gouvernements.

Certains participants se sont interrogés sur l'intérêt éventuel de recourir à une approche mondialisée incluant les droits de l'homme et leurs principes pour régir les processus constitutionnels. Dans l'affirmative, l'instance chargée du processus constitutionnel devrait-elle être une entité souveraine ou avoir un champ d'action limité ? Les gouvernements qui ne soutiennent pas ces droits et ces principes devraient-ils rester au pouvoir ? Et la communauté internationale a-t-elle un rôle à jouer pour garantir l'application des principes communs ? En réponse à ces questions, s'est manifesté un soutien général à l'idée que le processus constitutionnel devait se conformer aux standards universels en matière de droits de l'homme. La nécessité de respecter ces standards n'interfère pas avec la souveraineté, mais lui donne un contenu et un sens contemporains. La souveraineté est une question de pouvoir mais aussi de responsabilité. Toutefois, au final, les standards universellement adoptés confèrent en premier lieu aux gouvernements la responsabilité de la mise en œuvre des droits de l'homme.

Les participants ont également examiné le rôle des organisations régionales, notamment en cas de changements de régime et de menaces pour la démocratie (voir l'encadré 2).

À cet égard, s'est posée la question de savoir si les Nations Unies et les organisations régionales, dans certains cas, pourraient être accusées d'adopter deux poids et deux mesures par rapport aux révolutions populaires récentes dans la région MENA. Certains se sont demandé si les Nations Unies avaient perpétué ou soutenu des situations de toute évidence anticonstitutionnelles. Le problème est complexe et chaque situation suscite des points de vue différents. Les événements d'avril 2010 au Kirghizstan ont servi d'exemple : certains y ont vu un coup d'état opportuniste contre un président affaibli

et un régime marqué par l'oppression et la corruption, tandis qu'il s'agissait pour d'autres d'un soulèvement populaire et légitime soutenu par la communauté internationale. Le Comité de paix et de sécurité de l'Union africaine a réagi de façon intéressante aux événements qui se sont déroulés en Égypte : il a exprimé sa solidarité avec le peuple égyptien, dont « l'aspiration à la démocratie est conforme aux instruments applicables de l'UA et à l'engagement du continent en faveur de la démocratisation, de la bonne gouvernance et du respect des droits de l'homme ». La réaction de l'UA était donc fondée sur l'idée que les révolutions populaires sont légitimes et ne constituent pas un changement anticonstitutionnel de gouvernement. La question de savoir où la communauté internationale et régionale devrait fixer la limite a été posée, sans qu'aucune réponse simple et claire ne soit donnée. ■

Démocratie et droits de l'homme : Le rôle de l'ONU

# Rôle et incidence des Nations Unies et des organisations régionales dans la promotion d'une approche de la gouvernance fondée sur les droits

Le deuxième débat portait sur la manière dont sont perçues les Nations Unies et les organisations régionales qui tentent d'apporter une aide à la démocratie fondée sur les principes des droits de l'homme, ainsi que sur l'avantage comparatif des Nations Unies dans ce domaine par rapport à d'autres acteurs internationaux et régionaux.

Les participants ont suggéré que l'image des Nations Unies et des organisations régionales était mitigée, dépendait de la personne interrogée, suscitait des points de vue très différents dans la société civile et les gouvernements et chez les individus. Plusieurs participants ont commenté le fait que certaines organisations des Nations Unies apparaissent trop proches de gouvernements ou de régimes illégitimes parce que leur mandat exige qu'elles travaillent avec eux. Cette situation représente un défi pour les coordonnateurs résidents, confrontés au dilemme d'avoir à collaborer avec un gouvernement controversé tout en ayant à assurer la protection et la promotion des normes et des valeurs internationales.

Les participants ont débattu des trois principes que les Nations Unies et les organisations régionales devraient appliquer dans la promotion d'une approche de la démocratie fondée sur les droits : légitimité, crédibilité et responsabilité.

Concernant la *légitimité*, les participants ont noté que l'engagement dans quelque pays que ce soit doit s'ancrer dans le droit international et être soutenu par des décisions intergouvernementales. Ils ont indiqué que de nombreux standards en matière de droits de l'homme ne souffrent aucune dérogation. En d'autres termes, les États ne disposent pas d'une base juridique, même dans les situations d'urgence, pour refuser de les respecter. Les participants ont également souligné que toute aide extérieure devrait être mandatée, c'est-à-dire qu'aucune organisation ne devrait être autorisée à intervenir sans invitation. Et enfin, la légitimité signifie aussi que tout engagement doit prévoir la promotion vigoureuse d'une approche participative impliquant la société civile. Si les participants ont également avancé que les Nations Unies devaient davantage travailler avec les parlements, ils ont aussi souligné que l'échec des structures politiques (telles que les parlements ou les partis politiques) ne doit pas être considéré comme une raison de cesser de les renforcer. La jeunesse a également été identifiée comme un groupe avec lequel les Nations Unies n'ont pas l'habitude de travailler, mais avec lequel il conviendrait de collaborer – une conclusion corroborée par les récents événements dans la région MENA.

La *crédibilité* signifie que l'action des Nations Unies doit reposer fermement sur des valeurs universelles et le droit international. Mais elle doit également tenir compte de la réalité du terrain, notamment des processus locaux, qui varient selon

les pays. La crédibilité émane par ailleurs d'un engagement à long terme, notamment de la part des organisations internationales, à partager les enseignements des réussites et des échecs rencontrés ailleurs afin d'éviter

de reproduire les erreurs du passé. Dans ce contexte, il a été demandé instamment aux Nations Unies d'éviter toute action où l'on pourrait lui reprocher d'avoir deux poids et deux mesures.

### Encadré 3. Kenya : le rôle potentiel de la communauté internationale dans l'appui au processus constitutionnel

L'exemple du Kenya a permis d'illustrer le soutien pratique que les Nations Unies et d'autres organismes peuvent fournir dans un processus de construction de la démocratie. En 2003, la commission chargée de la révision de la Constitution kenyane a engagé un processus d'évaluation de ce document. L'élaboration de la constitution qui en a résulté s'est caractérisée par une participation populaire d'une ampleur sans précédent, notamment d'un grand nombre de femmes. Il est apparu clairement que le citoyen ordinaire se préoccupait de ses droits fondamentaux (tels que les moyens de nourrir sa famille) alors que la classe politique s'intéressait davantage au pouvoir de l'exécutif. Alors que de nombreux politiciens ignoraient en quoi consistait une déclaration de droits, les Nations Unies ont joué un rôle important en menant un programme visant à informer la population de ses droits. Ce processus a abouti à une nouvelle constitution discutée lors d'une conférence nationale. Le projet (baptisé « Wako Draft ») a été soumis à un référendum en 2005 et rejeté car il ne répondait pas aux attentes de la majorité des Kenyans. Grâce à un programme d'éducation civique de grande ampleur, les Kenyans avaient constaté que de nombreux points qui y figuraient donnaient lieu à controverse, avaient été modifiés par rapport aux versions initiales et ne répondaient donc pas à leurs demandes. Le travail a recommencé en 2008 et une nouvelle constitution a été adoptée en août 2010.

Démocratie et droits de l'homme : Le rôle de l'ONU

Un participant a évoqué la difficulté de maintenir un engagement à long terme, soulignant que la communauté internationale ne réagit souvent qu'en période de crise humanitaire ou sécuritaire. Une fois la crise immédiate passée, il est difficile de justifier le maintien sur le terrain et la poursuite de l'appui au pays concerné. La même difficulté apparaît s'agissant des processus démocratiques compte tenu du temps nécessaire pour établir solidement les démocraties, ce qui montre bien la nécessité de considérer l'aide à la démocratie comme un processus permanent plutôt que ponctuel. Les participants ont également débattu des tensions qui surgissent après un conflit entre les droits de l'homme et des décisions démocratiques susceptibles de

limiter le champ des droits protégés au nom de la sécurité. Conformément aux standards internationaux en matière de droits de l'homme et à de nombreuses constitutions nationales, les risques d'insécurité peuvent justifier d'imposer des limites aux libertés et aux droits individuels. Cependant, les participants ont souligné que la communauté internationale se doit de soutenir la conformité systématique des décisions prises par des instances démocratiques aux principes des droits de l'homme.

Enfin, concernant la responsabilité et la redevabilité, il a été proposé de mettre en place un dispositif d'évaluation des résultats de tout appui dispensé. Cela signifie en outre que les autorités et les sociétés ont le droit

de donner leur avis et que les organisations internationales doivent être disposées à écouter attentivement leurs observations quant à l'impact d'une aide, quelle qu'en soit la forme. La responsabilité requiert que les organisations internationales et régionales puissent refuser la demande d'un pays donné. Cela est néanmoins compliqué du fait de l'absence de normes de référence ou de directives systématiques en la matière.

La situation actuelle dans la région MENA a été considérée comme un défi crucial

pour le système des Nations Unies. L'un des participants a remarqué que l'incapacité de l'ONU à agir de façon pertinente conduira les pays à chercher de l'aide ailleurs, mais que si elle parvient à comprendre les événements du Printemps arabe et à y réagir, elle y trouvera de grandes opportunités, non seulement en termes d'image dans la région mais aussi de progression de la démocratie et des droits de l'homme dans la région et ailleurs. Pour y parvenir, l'ONU devra cependant reconnaître les spécificités de ces événements (voir encadré 4).

#### Encadré 4. Le Printemps arabe : principaux facteurs en jeu dans les transitions politiques

- De plus en plus perçue comme un droit de l'homme, la démocratie est revendiquée comme telle.
- La société civile s'est avérée le moteur du processus et la jeunesse a joué un rôle particulièrement influent.
- Les femmes ont joué un rôle fondamental. Certains ont suggéré que la communauté internationale a été totalement aveugle au très grand nombre et à la diversité des femmes qui ont participé aux révolutions.
- Le rôle important de la religion a peut-être posé un dilemme à la communauté internationale, qui tend à accorder la priorité à une conception juridique laïque du concept de droits de l'homme. Certains ont argué que l'élaboration d'une constitution et la mise en œuvre d'un cadre démocratique nécessitaient un processus reflétant fidèlement les opinions de tous les participants à cette démocratie.
- La remise en cause des institutions traditionnelles comme les partis politiques et le parlement tient moins à leurs liens avec les gouvernements du passé qu'à leur manque d'efficacité. Cependant, les participants ont aussi émis un avertissement : l'échec des structures politiques ne doit pas justifier de les abandonner à leur sort au lieu de soutenir leur renforcement à long terme.

Pour utiliser leurs avantages comparatifs afin d'appuyer les processus démocratiques, les Nations Unies doivent parvenir à mieux utiliser leurs atouts existants, à savoir :

- **Pouvoir normatif** : l'ONU est la principale institution mondiale chargée de définir les normes du droit international. Cette

situation permet de limiter le champ de l'argument du relativisme culturel en matière de droits de l'homme et jouera indubitablement un rôle similaire concernant la démocratie. Si la nécessité de parvenir à un consensus entre les États membres tend à produire des normes et des solutions basées sur le plus petit

dénominateur commun, le Secrétaire général a réussi à se servir de ses notes d'orientation (telles que celle sur la démocratie) pour faire progresser l'agenda de la démocratie au sein des Nations Unies.

- **Pouvoir de rassemblement** au niveau mondial, régional, national et local : les Nations Unies détiennent un énorme pouvoir de mobilisation quels que soient le lieu et le moment où elles souhaitent l'exercer. Les participants ont suggéré qu'elles ne devraient pas s'en servir pour contrôler les processus mais qu'elles devraient plutôt laisser les processus avancer à leur propre rythme. Le but des Nations Unies et d'autres organisations devrait être de laisser ouverte la discussion sur la démocratie et les droits plutôt que d'essayer de parler au nom des communautés ou de les représenter. Un participant a conseillé de s'intéresser à l'expérience Sud-Sud et de faire participer aux discussions davantage de pays bénéficiaires.
- **Pouvoir de légitimité** : la légitimité des Nations Unies joue pour beaucoup dans la force de l'Organisation. Le fait que les gens sont convaincus de la légitimité d'une organisation est une source de pouvoir, notamment pour une entité comme les Nations Unies qui doit compter davantage sur la persuasion que sur d'autres outils incitatifs (financiers, militaires) pour exercer son influence.
- **Pouvoir de protection** : bien qu'il soit difficile à mettre en œuvre et insuffisamment utilisé, il s'agit d'un atout important et puissant des Nations Unies.
- **Pouvoir de diffusion** : les Nations Unies disposent d'un énorme pouvoir en matière de diffusion de messages dans le monde grâce à leur capacité notable de sensibilisation à échelle internationale.

Il pourra être plus grand encore si elles exploitent les nouvelles technologies de communication.

- **Pouvoir d'inspiration** : les Nations Unies peuvent inspirer les dirigeants et leur conférer du pouvoir, ce qui a jusqu'ici été particulièrement évident concernant la protection de l'environnement. L'agenda des droits de l'homme et de la démocratie pourrait tirer profit de cette expérience.
- **Pouvoir de savoir** : les Nations Unies possèdent une énorme banque de données de bonnes pratiques et d'enseignements dans laquelle il conviendrait de puiser activement et qu'il faudrait diffuser. ■

Démocratie et droits de l'homme : Le rôle de l'ONU

# Cohérence des Nations Unies en matière de construction d'une gouvernance démocratique durable fondée sur l'État de droit

**L**e troisième débat a abordé la cohérence des Nations Unies sous plusieurs angles : cohérence conceptuelle d'une approche de la démocratie fondée sur les droits, cohérence des activités de mise en œuvre des Nations Unies et cohérence de l'approche de l'ONU en matière d'engagement civique relatif à la démocratisation.

Concernant la cohérence conceptuelle, les participants ont avancé que divers ouvrages universitaires et les cadres normatifs ont clairement établi les liens entre droits de l'homme et démocratie. L'échafaudage qui consolide le fragile édifice de la démocratie est un cadre englobant tous les types de droits de l'homme : civils, culturels, économiques, politiques et sociaux. Du point de vue opérationnel, cela concerne les aspects suivants : le vote et la participation politique, que le PIDCP définit comme des droits de l'homme ; la priorité accordée à la liberté d'association et d'assemblée ainsi qu'à la liberté d'expression et d'opinion, notamment l'indépendance de la presse ; l'instauration d'un système pluraliste où le parti au pouvoir ne considère pas les partis d'opposition comme des ennemis, mais comme une invitation permanente à mieux faire ou à se retirer lorsque l'électorat le décide ; un système constitutionnel défendant les droits de l'homme, les principes démocratiques, l'État de droit, la protection des minorités et l'inscription dans la constitution de la protection des droits de l'homme contre les excès temporaires de la majorité.

## Encadré 5. Renforcer les liens entre démocratie et droits de l'homme aux Nations Unies

Plusieurs suggestions ont été émises concernant la marche à suivre pour resserrer les liens entre les agences et les départements des Nations Unies afin de renforcer la relation entre démocratie et droits de l'homme :

- mettre en avant le concept de lien indéfectible entre la démocratie et les droits de l'homme au plus haut niveau des Nations Unies ;
- faire davantage d'efforts pour diffuser les approches du développement fondées sur les droits de l'homme et la construction de la démocratie ;
- intégrer des approches en matière de droits de l'homme et de construction de la démocratie dans les programmes et les projets pertinents au niveau international, régional et national ;
- renforcer la compétence professionnelle, en disposant notamment d'un personnel de terrain bien informé et bien formé ;
- consacrer davantage de fonds à la gouvernance démocratique fondée sur les droits de l'homme pour faciliter le changement de perspective.

Tous ces concepts sont rassemblés dans des documents de politique des Nations Unies tels que l'Agenda pour la démocratisation (Boutros-Ghali, 1996) et, plus récemment, la note d'orientation du Secrétaire général sur la démocratie (Secrétaire général des Nations Unies, 2009b). Les participants se

sont néanmoins interrogés sur les implications pratiques de ces textes pour les Nations Unies, notamment sur l'origine des ressources à mobiliser afin que la démocratie conserve un niveau de priorité suffisamment élevé au sein du système onusien pour pérenniser l'engagement nécessaire.

#### **Encadré 6. Népal : importance du dialogue dans la construction de la démocratie**

L'exemple du Népal illustre l'importance du dialogue dans la construction du cadre démocratique d'un pays ainsi que le rôle des normes internationales. Après la signature d'un traité de paix en 2008, l'Assemblée constituante népalaise nouvellement élue a été chargée de rédiger une nouvelle constitution. Compte tenu du contexte multiculturel post-conflit au sein duquel elle fonctionnait, la formulation de la constitution provisoire devait passer par des décisions consensuelles. Ce concept holistique dépassait les définitions procédurales et de fond de la démocratie. Il considérait la démocratie consensuelle et délibérative à la fois comme une approche décisionnelle et comme un résultat.

Compte tenu de l'extrême division de la communauté nationale, les membres de l'Assemblée constituante ont convenu que le préambule de la constitution devrait reconnaître les principes de la Charte des Nations Unies, du fait que le Népal avait ratifié plusieurs instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme. Ainsi a été mis en place un cadre fondé sur les droits sur lequel tout le monde pouvait tomber d'accord avant de discuter de son application au contexte népalais. Les participants ont cité en exemple la question de la nationalité, qui est reconnue par le droit international. Au Népal, la formulation des droits relatifs à la nationalité a été globale et dynamique, garantissant des droits à tous les groupes reconnus du pays et considérant comme un délit le fait de traiter quiconque comme un intouchable, quel que soit le contexte. L'ampleur de ces droits est considérée comme un moyen prodigieux de transformation sociale dans le pays.

Démocratie et droits de l'homme : Le rôle de l'ONU

Le fait que les divers bureaux de l'ONU occupent une place différente sur le continuum entre démocratie et droits de l'homme les a également préoccupés. Le fait que l'initiative « Unis dans l'action » fait, pour l'heure, plus partie du champ conceptuel que réel a eu une incidence sur la capacité des Nations Unies à dispenser un appui à long terme tenant compte du fait que les transitions démocratiques sont incomplètes et non durables si elles échouent à inclure des réformes institutionnelles adaptées.

Les participants ont fait référence aux querelles et au flou sur le poids à accorder aux droits universels par rapport aux droits exceptionnels, notant que la communauté internationale doit définir avec cohérence les droits de l'homme qu'elle juge prioritaires. De nombreux participants ont souligné que la véritable démocratie doit comprendre un processus consultatif. Ils ont affirmé que lorsque la communauté internationale parle de droits au nom de personnes capables de le faire elles-mêmes, mais dont les opinions pourraient la mettre mal à l'aise, elle risque

de faire plus de mal que de bien. Un participant a demandé comment réagiraient les Nations Unies si une loi en faveur de la mutilation génitale était votée tout à fait démocratiquement et bénéficiait du soutien de la majorité de la population.

Certains ont avancé que la communauté internationale ne devrait pas avoir pour rôle de promouvoir un modèle de démocratie donné, mais d'aider les personnes à engager des dialogues inclusifs et participatifs sur la base de bons exemples. D'autres ont suggéré que le rôle pertinent des Nations Unies était de promouvoir le dialogue sur les droits de l'homme et de veiller à ce que les ressources nécessaires à ce dialogue soient disponibles.

D'autres encore ont soutenu que le rôle de la communauté internationale consistait à apporter une contribution de fond basée sur le droit et les principes internationaux. En outre, il devrait exister au sein des Nations Unies des mécanismes internes leur permettant de tirer les enseignements de leur action et leur fournissant des orientations pour définir des objectifs conformes à leurs principes et à leurs buts fondamentaux au lieu de se laisser porter par les événements. Ainsi, la communauté internationale est là non seulement pour promouvoir le dialogue et mettre à disposition les ressources nécessaires, mais pour jouer un rôle constructif par le biais de consultations et du partage de l'expérience internationale tout en mettant l'accent sur des normes reconnues à l'échelle mondiale.

Les participants ont discuté de la cohérence de l'engagement civique des organisations internationales et régionales dans les pays en cours de transition vers la démocratie. L'une des difficultés qui se pose est la nécessité d'une présence continue dans les pays pour entretenir une relation efficace avec la société civile. Toutes les organisations de l'ONU n'en ont pas la possibilité. Cependant, la présence dans les pays soulève aussi des problèmes

car certaines organisations devant collaborer étroitement avec le gouvernement se trouveraient dans une situation extrêmement précaire si elles apparaissaient comme des alliées directes ou indirectes de l'opposition. Il a été recommandé que l'ensemble des Nations Unies fasse l'effort d'améliorer l'appui dispensé aux organisations de la société civile qui poursuivent véritablement des objectifs en matière de démocratie et de droits de l'homme, même quand celles-ci subissent d'énormes pressions de la part du gouvernement. Un participant a mentionné que les missions de maintien de la paix et les missions politiques spéciales offrent une excellente occasion de renforcer le rôle et la visibilité des organisations de la société civile.

Le débat s'est centré sur le problème suivant : les organisations internationales trouvent souvent plus facile de travailler avec la société civile parce qu'elles ne savent pas bien comment traiter avec les parlements. Pourtant, les parlements présentent une pertinence unique dans le cadre de la construction d'une démocratie durable fondée sur l'État de droit et les principes des droits de l'homme. Outre leur rôle législatif, ils jouent un rôle essentiel dans l'éducation civique : ils veillent en effet à ce que les gens sachent ce qu'il faut faire et gèrent les attentes quant à ce qu'il est possible de réaliser. De ce fait, les participants ont suggéré que les organisations internationales concentrent leurs efforts sur le renforcement des parlements afin qu'ils deviennent une partie de la solution. Ces efforts pourront consister à appuyer les actions visant à augmenter la représentation et le rôle des femmes en leur sein, à s'assurer que l'opposition dispose d'une place suffisante dans les procédures parlementaires, à élaborer et à mettre en œuvre des codes de conduite et de déontologie parlementaires qui communiquent des valeurs à l'électorat, à garantir le respect de la liberté d'expression et à mettre l'accent sur la transparence et l'accessibilité du parlement au public. ■

# Conclusions et recommandations

## Conclusions

### **Relation entre démocratie et droits de l'homme**

*Une interdépendance manifeste.* Les participants ont convenu que la démocratie et les droits de l'homme sont interdépendants, étroitement imbriqués, symbiotiques et qu'ils se renforcent mutuellement. Certains ont suggéré que le terme « co-constitutifs » était celui qui convenait le mieux. Il est impossible de définir la démocratie sans les droits de l'homme. Seul un État démocratique peut les protéger efficacement. Une démocratie fonctionnelle qui accepte la diversité, favorise l'égalité et protège les libertés individuelles s'affirme de plus en plus comme le meilleur rempart contre la concentration du pouvoir entre les mains de quelques-uns et les violations des droits de l'homme qui en résultent inévitablement. De même, un cadre démocratique durable ancré dans l'État de droit est le meilleur garant de la protection des droits de l'homme.

### *Répondre aux appels à la gouvernance démocratique et au respect des droits.*

Les participants ont considéré que l'enthousiasmant appel au changement lancé en Afrique et au Moyen-Orient exprimait à la fois la revendication d'une gouvernance démocratique durable et inclusive et du respect des droits. Les réformes démocratiques et le rétablissement de mécanismes de protection des droits de l'homme apparaissent comme deux facettes d'une même vision du changement. La démocratie et les droits de l'homme progressent dans le monde : les élections libres et démocratiques se multiplient et les droits de l'homme sont davantage respectés. Les mécanismes de protection et de promotion des droits de l'homme ont également avancé. Le « Printemps arabe » a insufflé une nouvelle

énergie aux tenants de la démocratie, incité les individus à agir et confirmé à la communauté internationale qu'elle a raison d'accorder la priorité à cette question.

*Mieux comprendre l'approche de la démocratie fondée sur les droits.* Les participants ont longuement débattu du concept d'approche de la démocratie fondée sur les droits. Si l'approche du développement fondée sur les droits a directement modifié la qualité de l'aide au développement, l'approche de la démocratie fondée sur les droits, bien que tout aussi valable, s'est avérée plus difficile. La démocratie est un système complexe qui exige beaucoup de temps. Néanmoins, sa description comme la « forme la moins pire » de gouvernement n'est qu'une autre façon de dire qu'elle est « la meilleure, mais ardue et délicate ». Pour construire la démocratie, il faut impérativement se souvenir que « fonctionnalité », « efficacité » et « efficience » doivent faire partie de ses caractéristiques essentielles.

*Appuyer une construction de la démocratie durable et fondée sur les droits.* Les participants ont également débattu de la question de la durabilité, notant que la construction d'une démocratie fondée sur les droits de l'homme peut prendre beaucoup de temps. Le processus n'est ni linéaire, ni cumulatif et peut s'effondrer facilement. Une « dé-démocratisation » insidieuse peut prendre la forme d'ajustements mineurs affectant néanmoins des éléments importants des structures politiques. Pour s'inscrire dans la durée, une démocratie fondée sur les droits requiert, entre autres, que les citoyens connaissent leurs droits, que la participation politique publique soit encouragée par des élections et une participation active aux instances gouvernementales locales et que la responsabilité et la transparence des institutions soient assurées.

Démocratie et droits de l'homme : Le rôle de l'ONU

**Rôle des Nations Unies s'agissant de promouvoir et d'appuyer une approche de la démocratie fondée sur les droits**

*Jouer un rôle de promotion effectif.* Les participants ont identifié une tension au sein du système des Nations Unies : le Secrétariat est-il contraint de se soumettre à un consensus des États membres réduit au plus petit dénominateur commun ou bien peut-il mener une action indépendante et autonome de promotion des droits de l'homme et de la démocratie ? Allant dans le sens de la seconde proposition, l'article 99 de la Charte des Nations Unies dispose : « Le Secrétaire général peut attirer l'attention du Conseil de sécurité sur toute affaire qui, à son avis, pourrait mettre en danger le maintien de la paix et de la sécurité internationales » (Nations Unies, 1945). En d'autres termes, le Secrétaire général possède bien une responsabilité distincte, qui détermine également la position de l'ensemble du Secrétariat de l'ONU.

Quelle que soit la question, les Nations Unies doivent, pour agir, être armées de valeurs et de règles universelles. Leur rôle consiste notamment à participer activement à l'élaboration des normes et des politiques relatives à la démocratie et aux droits de l'homme. La Note d'orientation sur la démocratie constitue une étape majeure à cet égard. Rédigée par le Secrétaire général au titre de son indépendance d'action, elle constitue un document influent de haut niveau. Elle reconnaît que les Nations Unies doivent être le fer de lance du débat sur l'universalité des droits de l'homme et de la démocratie en s'appuyant sur l'expérience internationale.

*Déterminer l'ampleur du rôle de promotion des Nations Unies dans le monde.* Chaque séance de la table ronde a abordé la question de l'ampleur de l'implication des Nations Unies dans la promotion d'une démocratie fondée sur les droits de l'homme. D'une manière générale, les participants se sont

plutôt prononcés en faveur d'une implication réfléchie, tenant pleinement compte de chaque situation et notamment de l'exigence d'appropriation nationale. Lorsque les communautés sont capables de dialoguer sans aide extérieure, les Nations Unies devraient se limiter à faciliter le dialogue et à l'enrichir de leur expérience internationale. L'ONU peut également fortement contribuer à renforcer la nature inclusive du dialogue au sein des communautés en organisant des forums de participation supplémentaires, notamment ouverts aux groupes les plus marginalisés.

*Réfléchir à la relation potentielle entre les Nations Unies et les acteurs nationaux, régionaux et internationaux.* Certains participants ont attiré l'attention sur la relation souvent exclusive qu'entretiennent les Nations Unies avec les dirigeants des pays où elles interviennent. Cette situation ne devrait pas être la norme et les Nations Unies doivent s'efforcer de nouer des relations avec d'autres acteurs tels que les parlements et la société civile, en particulier les femmes et d'autres groupes défavorisés. Dans le même esprit, elles renforceraient davantage leur rôle en approfondissant leurs partenariats avec des acteurs régionaux et internationaux qui ont déjà élaboré des normes et des cadres normatifs régionaux en matière de démocratie.

*Comblent l'écart entre les déclarations et l'action.* La transposition des déclarations politiques en réalisations pratiques est compliquée. À l'instar d'autres acteurs internationaux et régionaux, les Nations Unies préfèrent se concentrer sur des événements plutôt que sur des processus pour éviter d'outrepasser leur rôle de prestataire de services et d'empiéter sur la souveraineté des États. La situation des acteurs extérieurs qui participent activement à des thématiques telles que les systèmes de gouvernance ou l'élaboration d'une constitution, qui auront un impact décisif sur

l'avenir du pays, est particulièrement difficile. L'aide internationale devrait reposer sur des valeurs et des normes universelles et fournir des exemples de ce qui a fonctionné ou non dans d'autres endroits à titre de comparaison. La cohérence structurelle des Nations Unies n'est pas uniquement nécessaire dans le domaine des droits et de la démocratie : il s'agit d'un problème beaucoup plus large auquel elles sont confrontées en permanence.

*Jouer un rôle en cas de remise en cause de l'ordre constitutionnel démocratique.* La table ronde a permis de débattre du rôle des Nations Unies et d'autres organisations en cas de remise en cause de l'ordre constitutionnel ou de transition anticonstitutionnelle du pouvoir exécutif à la suite d'élections démocratiques. La plupart des organisations régionales ayant adopté une politique de tolérance zéro à cet égard, l'ONU est souvent la seule organisation susceptible de jouer un rôle et de dispenser de l'aide dans ces situations au risque de se voir reprocher d'interférer dans les affaires intérieures des pays ou de tolérer le maintien anticonstitutionnel du pouvoir politique. Cela conduit à se demander si les Nations Unies devraient prôner l'élaboration d'une approche cohérente, systématique et basée sur les normes et les principes démocratiques applicable à toutes les situations ou adopter une approche plus nuancée au cas par cas. Bien que ce dernier argument ait semblé plus convaincant, les participants ont reconnu que le manque de cohérence pouvait potentiellement nuire à la crédibilité des Nations Unies.

## Recommandations

Les discussions de la table ronde ont abouti aux recommandations suivantes :

1. La démocratie et les droits de l'homme sont étroitement imbriqués, symbiotiques et co-constitutifs. Une

approche de la démocratie fondée sur les droits et ancrée dans l'État de droit apparaît de plus en plus comme la meilleure protection contre les violations des droits de l'homme. Les Nations Unies doivent à la fois prêter attention aux appels à la réforme démocratique qui se font entendre et participer à des processus durables de construction démocratique fondés sur les droits de l'homme.

2. La réussite de toute entreprise de construction démocratique dépendra directement de la nature inclusive et consultative du processus constitutionnel, auquel les standards en matière de droits de l'homme fournissent un fondement détaillé. Les Nations Unies doivent s'efforcer d'assurer l'inclusion et la participation active au processus constitutionnel et identifier les ressources adéquates et suffisantes qui permettront de l'appuyer dans la durée.
3. Les Nations Unies doivent identifier et mobiliser les ressources de leur système et harmoniser leur action afin de mieux exploiter leur capacité unique à promouvoir des processus démocratiques fondés sur les droits, notamment concernant les groupes défavorisés et sous-représentés tels que les femmes et les jeunes.
4. L'ONU doit demeurer le chef de file du débat sur l'universalité des droits de l'homme et sur le fait que leur respect, leur protection, leur promotion et leur réalisation font partie du cadre essentiel à une gouvernance réellement démocratique. L'ONU doit réfléchir à un processus d'évaluation de la démocratie par les pairs afin de déterminer si ses États membres remplissent les obligations découlant de

Démocratie et droits de l'homme : Le rôle de l'ONU

la ratification des traités internationaux relatifs aux droits de l'homme.

Les conclusions et les recommandations spécifiques sont résumées ci-après. Elles sont classées en trois groupes :

- Construction d'un cadre inclusif de gouvernance démocratique fondé sur les droits de l'homme
- Perception des Nations Unies et de leur avantage comparatif
- Cohérence des Nations Unies en matière de construction d'une gouvernance démocratique durable fondée sur les droits de l'homme

***Construction d'un cadre inclusif de gouvernance démocratique fondé sur les droits de l'homme***

La réussite de la construction de la démocratie dépendra directement de la nature inclusive et consultative du processus constitutionnel autant que du contenu final de la constitution. Les standards et la jurisprudence relatives aux droits de l'homme fournissent une base détaillée à l'élaboration de processus inclusifs et consultatifs ainsi qu'au contenu des constitutions. Ces dernières jouent pleinement leur rôle protecteur quand elles stipulent la nature des droits à respecter, protéger, promouvoir et réaliser, ainsi que les institutions auxquelles recourir en cas de violation des droits de l'homme. Un cadre de gouvernance non fondé sur les droits de l'homme et les libertés fondamentales sera privé des éléments essentiels d'une démocratie fonctionnelle.

- Par conséquent, l'ONU doit identifier des ressources suffisantes et adéquates afin d'appuyer les processus constitutionnels à long terme qui assureront la protection des droits de l'homme et garantiront la mise en place – fondée sur les droits de l'homme – de procédures équitables permettant de

répondre aux doléances des citoyens et aux violations de la loi, ainsi que de résoudre les conflits sociaux pacifiquement.

- Les Nations Unies devraient également s'efforcer d'assurer l'inclusion et la participation active au processus constitutionnel d'un échantillon le plus représentatif possible de la société.
- Tous les participants au processus constitutionnel doivent avoir le temps de mener une réflexion pertinente sur les divers facteurs politiques, économiques et culturels que la nouvelle constitution doit prendre en compte. La communauté internationale ne doit pas les pousser à accélérer l'élaboration de la constitution, sous peine de nuire à l'efficacité du processus et à la qualité du contenu du document final.
- Le rôle des Nations Unies dans le processus constitutionnel doit consister à renforcer le dialogue et à donner la parole à tous les acteurs pertinents du processus politique, notamment les groupes sociaux les plus marginalisés et défavorisés.
- L'ONU doit partager les connaissances et les expériences issues de processus constitutionnels inclusifs et participatifs menés notamment dans les pays du Sud.
- L'ONU doit s'appuyer sur l'expertise en matière de processus constitutionnel de son propre système, dont celle du HCDH, qui est le chef de file en matière de droits de l'homme, mais aussi d'organisations intergouvernementales participant à un dialogue politique inclusif, d'organisations régionales et d'organisations non gouvernementales travaillant dans ce domaine.
- Les Nations Unies doivent également concentrer leurs efforts sur la promotion de processus inclusifs et participatifs et les appuyer financièrement.

### **Perception des Nations Unies et de leur avantage comparatif**

- Afin de contrer la perception de favoritisme à l'égard du pouvoir exécutif et d'œuvrer efficacement au processus de démocratisation, l'ONU doit faire preuve de davantage de créativité pour élargir les catégories d'acteurs avec lesquelles elle collabore. La Note d'orientation du Secrétaire général sur les processus constitutionnels (Secrétaire général des Nations Unies, 2009a) fournit des indications quant aux groupes de la société à consulter dans le cadre d'un processus constitutionnel, notamment les femmes, les jeunes et les minorités religieuses.
- L'ONU doit redoubler d'efforts pour exploiter ses avantages comparatifs et ses ressources, notamment ses pouvoirs normatifs, de rassemblement, de diffusion et de protection, afin de renforcer son rôle dans la promotion de la démocratie fondée sur les droits. La création du Groupe de coordination et de conseil des Nations Unies a déjà joué un rôle de coordination utile à cet égard. Il faut également encourager les diverses organisations de l'ONU à collaborer plus activement dans le domaine de l'aide à la démocratie.

### **Cohérence des Nations Unies en matière de construction d'une gouvernance démocratique durable fondée sur les droits de l'homme**

- L'ONU doit demeurer le chef de file du débat sur l'universalité des droits de l'homme et sur le fait que leur respect, leur protection, leur promotion et leur réalisation font partie du cadre essentiel nécessaire à une gouvernance réellement démocratique. Aucune autre organisation ne détient la légitimité requise pour endosser ce rôle. Le Secrétariat et le Secrétaire général des Nations Unies peuvent jouer un rôle important pour

promouvoir des politiques sans devoir avoir recours à l'approche du plus petit dénominateur commun.

- Bien qu'il n'existe pas de formule unique de création, de fonctionnement et d'évolution de la gouvernance démocratique, les Nations Unies ne doivent pas hésiter à faire entendre leur voix avec vigueur quand la gouvernance démocratique s'érode et que les droits de l'homme sont bafoués.
- Elles doivent agir, par l'intermédiaire de mécanismes et de processus pertinents, afin d'inciter les États non encore démocratiques (ou soi-disant démocratiques mais ne protégeant pas en pratique les droits de l'homme) à mener des réformes qui créeront des sociétés ouvertes et pluralistes. Celles-ci doivent être fondées sur la liberté d'expression, d'association et d'assemblée, une loi électorale démocratique et un pouvoir judiciaire indépendant, mais aussi être solidement ancrées dans la gouvernance démocratique attestée par la tenue régulière d'élections ouvertes et équitables, permettant à la population d'exprimer sa volonté dans les urnes.
- Les Nations Unies doivent envisager l'élaboration d'un processus d'évaluation de la démocratie par les pairs, dans l'esprit du mécanisme d'Examen périodique universel (EPU) créé par le Conseil des droits de l'homme. Dans le cadre de l'EPU et dans les rapports adressés aux organismes responsables des traités pertinents, les États devraient être encouragés à déclarer les mesures prises pour instaurer une gouvernance démocratique ou pour renforcer leur démocratie et à indiquer comment ils remplissent les obligations envers leurs populations que leur assignent les traités internationaux sur les droits de l'homme qu'ils ont ratifiés, ainsi que leur constitution et leurs lois. ■

Démocratie et droits de l'homme : Le rôle de l'ONU

# Annexes

## **ANNEXE 1**

### **Note conceptuelle et programme annoté de la table ronde internationale sur la démocratie et les droits de l'homme des 11 et 12 juillet 2011**

New York, 11-12 juillet 2011

#### **Note conceptuelle**

##### ***I. Introduction***

1. En novembre 2007, le Secrétaire général a demandé que soit élaborée, pour l'ensemble de l'organisation, une stratégie qui affine l'approche des Nations Unies en matière d'aide à la démocratie et l'ancre dans les trois piliers de leur action : paix et sécurité, développement et droits de l'homme.
2. En réponse à cet appel, deux tables rondes ont été organisées à New York en 2008 et 2010. La première, sur le thème « La démocratie pour le développement et le développement pour la démocratie », a eu lieu le 12 septembre 2008 sous l'égide du Département des affaires politiques des Nations Unies (DAP), du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) et de l'Institut international pour la démocratie et l'assistance électorale (International IDEA). Elle s'est efforcée d'identifier les domaines de politique nécessitant une action multilatérale, à mener notamment par les Nations Unies, dans le contexte international actuel pour promouvoir et appuyer la démocratie de manière à renforcer des processus de développement durable. La deuxième, sur le thème « Démocratie, paix et sécurité », s'est déroulée sous les auspices du DAP, du Département des opérations de maintien

de la paix des Nations Unies (DOMP), du PNUD et d'International IDEA les 1er et 2 mars 2010. Elle a passé en revue le travail des Nations Unies à l'intersection de l'aide à la démocratie, de la paix, du maintien de la paix et de la consolidation de la paix. Sur la base d'études de cas portant sur l'Afghanistan, le Népal, le Timor-Leste, Haïti et l'Afrique de l'Ouest, les participants ont discuté des enseignements en découlant et identifié les points nécessitant une réflexion supplémentaire et un suivi.

3. Une troisième table ronde, sur le sujet « Démocratie et droits de l'homme », sera organisée par le Haut-Commissariat aux droits de l'homme des Nations Unies, le Département des affaires politiques (DAP) de l'ONU et l'Institut international pour la démocratie et l'assistance électorale (International IDEA). Elle se déroulera à New York sur une journée et demie, les 11 et 12 juillet 2011.

##### ***II. Contexte : promouvoir une compréhension commune des principes, des normes et des valeurs démocratiques***

4. La perception et la compréhension du concept de démocratie dans ses divers processus, dimensions et implications ont beaucoup évolué au fil des années. Depuis le début des années 1990, l'Assemblée générale des Nations Unies et la Commission des droits de l'homme de l'ONU (désignée ici par « la Commission ») ont adopté de nombreuses résolutions abordant différents aspects de la démocratie et soulignant les principes sous-jacents de celle-ci, tous liés aux valeurs universelles énoncées dans la Déclaration universelle des droits de l'homme et plusieurs textes internationaux sur les droits humains. Lors du Sommet des Nations Unies sur les objectifs du

Millénaire pour le développement de 2000 et du Sommet mondial des Nations Unies de 2005, la communauté internationale a réaffirmé son engagement envers les droits de l'homme, l'État de droit et la démocratie en tant que valeurs et principes fondamentaux et indivisibles des Nations Unies.

5. Puisant dans le cadre normatif international relatif aux droits de l'homme, l'Assemblée générale et la Commission ont entrepris de promouvoir une conception commune de la démocratie. En 2002, la Commission a adopté une résolution en définissant les éléments essentiels, à savoir :

- respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales ;
- liberté d'association ;
- liberté d'expression et d'opinion ;
- accès au pouvoir et à son exercice dans le respect de l'État de droit ;
- tenue périodique d'élections libres et équitables au suffrage universel et par vote à bulletin secret afin d'exprimer la volonté du peuple ;
- pluralisme des partis et des organisations politiques ;
- séparation des pouvoirs ;
- indépendance de la justice ;
- transparence et responsabilité de l'administration publique ;
- liberté, indépendance et pluralisme des médias.

6. Au vu de l'importance et de la complexité du concept de démocratie, la Commission a demandé au Haut-Commissariat aux droits de l'homme d'organiser deux séminaires d'experts en 2002 et 2005

sur les liens et l'interdépendance entre démocratie, droits de l'homme et État de droit. Les discussions tenues dans ce cadre ont permis de mieux comprendre les aspects conceptuels et pratiques de la démocratie en tant que cadre « holistique » de l'ordre sociétal englobant des dimensions humaines, institutionnelles et procédurales. Les participants ont souligné que le constitutionnalisme actuel, qui plonge ses racines dans les ordres juridiques nationaux du monde entier, reconnaissait que sur le plan normatif et éthique, la démocratie s'ancrait dans les normes universelles en matière de droits de l'homme. Les résultats des séminaires, repris ultérieurement par des résolutions des organes intergouvernementaux des Nations Unies et développés dans d'autres documents officiels, ont réitéré le lien essentiel entre la démocratie, l'État de droit, les droits de l'homme et le développement durable, tout en dégageant les défis qui leur sont communs :

- accès au pouvoir et exercice du pouvoir non démocratiques ;
- pauvreté et exclusion sociale ;
- mépris des droits de l'homme ;
- discrimination et pratiques discriminatoires, déni d'accès à la justice pour les groupes défavorisés ;
- menaces pour la sécurité humaine et érosion de l'État de droit, entre autres, dans le contexte du terrorisme armé ;
- conflits armés et violence ;
- disparités en termes de capacités prenant la forme, entre autres, d'institutions de gouvernance faibles et dysfonctionnelles ;
- absence de responsabilité démocratique.

Démocratie et droits de l'homme : Le rôle de l'ONU

7. Alors même que les Nations Unies s'efforcent de dispenser un appui adéquat aux pays confrontés à des situations graves menaçant leur stabilité politique, sociale et économique ainsi que le bien-être de leur population, l'élaboration de stratégies efficaces, réactives et cohérentes s'impose pour assister les processus de démocratisation et relever les défis qui se dressent sur la route de la démocratie. Ces stratégies devraient reposer sur la totale reconnaissance de l'interaction entre démocratie et droits de l'homme. Comme l'indiquait la note d'orientation du Secrétaire général sur la démocratie, l'ONU demeure aux prises avec « le triple défi de l'instauration ou du rétablissement des démocraties, de leur préservation, et de l'amélioration de leur qualité » (Secrétaire général des Nations Unies, 2009b).

### **III. Objectifs et axes de travail**

8. La table ronde donnera l'occasion d'analyser les aspects contemporains des liens entre démocratie et droits de l'homme ainsi que leur pertinence pour l'action de l'ONU dans le contexte actuel. Sur cette base, elle devrait contribuer à l'élaboration de stratégies et de politiques de l'ONU visant la consolidation de la démocratie fondée sur les droits de l'homme. Il sera souhaitable qu'elle aborde les différents obstacles à la démocratie liés aux déficits de droits de l'homme, qu'elle examine les événements récents dont de nombreuses régions du monde ont été le théâtre et qu'elle s'appuie sur les enseignements tirés d'expériences nationales.
9. La recherche de réponses pratiques axées sur les politiques devra cadrer et guider la discussion afin que la table ronde contribue à l'élaboration d'un cadre universel de conduite de l'aide à la démocratie efficace et acceptable inscrit dans une politique cohérente d'engagement des Nations Unies.

### Domaines clés

10. La résolution 2000/47 de la Commission des droits de l'homme sur la promotion et la consolidation de la démocratie « prie le Secrétaire général et la Haut-Commissaire de porter la présente résolution à l'attention des États Membres, des organes des Nations Unies compétents, des organisations intergouvernementales et des organisations non gouvernementales et d'en assurer une diffusion aussi large que possible » (Commission des droits de l'homme des Nations Unies, 2000).
11. La résolution 2002/46 sur les nouvelles mesures visant à promouvoir et à consolider la démocratie « souhaite également qu'une attention particulière soit accordée à la recommandation du Secrétaire général demandant que le système des Nations Unies s'attache à mettre au point des programmes intégrés d'aide à la démocratie et des stratégies de pays communes, dont les pays puissent prendre l'exécution en main et auxquels soient associés les acteurs locaux les plus divers ». Elle « préconise un partage d'informations et une meilleure coordination au sein du système des Nations Unies, afin de favoriser les échanges relatifs aux enseignements qui se dégagent de la promotion et de la consolidation de la démocratie ainsi qu'aux meilleures pratiques en la matière ». En outre, elle « souhaite que soit développé un vaste réseau de compétences en matière de démocratie, issu de toutes les régions du monde » (Commission des droits de l'homme des Nations Unies, 2002).
12. À la lumière des événements récents en Afrique du Nord et au Moyen-Orient, la table ronde a pour but de passer en revue et de revalider l'action du système des

Nations Unies dans son ensemble afin d'en assurer la cohérence et l'efficacité ainsi que d'aider les États membres à mettre en œuvre les éléments de la résolution.

13. À cette fin, des séances de travail seront consacrées aux thèmes suivants :

***a. Rôle des droits de l'homme dans la construction démocratique dans les situations de changement de régime et de menaces pour la démocratie***

Les questions discutées dans le cadre de ce thème seront les suivantes :

- concentration du pouvoir entre les mains de l'exécutif – Réapparition de la conviction qu'un régime autoritaire est plus efficace qu'une démocratie ;
- violations/déni des droits de l'homme dans le cadre des régimes autoritaires ou populistes ;
- construction du cadre de la gouvernance démocratique – Réconciliation de la règle majoritaire et des droits des minorités – Partage du pouvoir et défis en matière de droits de l'homme ;
- mesures de transition vers un cadre institutionnel démocratique ;
- mise en place de l'État de droit – Responsabilité, droit à la vérité et réconciliation ;
- participation de la société civile aux processus de transition ;
- réaction aux changements anticonstitutionnels de gouvernement anticonstitutionnels (coup d'état militaire contre un gouvernement démocratiquement élu ; renversement d'un gouvernement démocratiquement élu par des groupes dissidents armés, des

mouvements rebelles, des mercenaires ; refus du transfert du pouvoir au parti vainqueur à l'issue d'élections libres, équitables et régulières) ;

- déclaration de 2000 sur le cadre pour une réponse de l'OUA aux changements anticonstitutionnels de gouvernement.

***b. Perception par les pays bénéficiaires du rôle et de l'incidence des Nations Unies en matière de promotion d'une approche de la gouvernance fondée sur les droits***

- perception des Nations Unies et de leur approche de l'aide à la démocratie ;
- avantage comparatif des Nations Unies par rapport à d'autres acteurs internationaux et régionaux ;
- modalités d'adaptation de l'approche des Nations Unies en faveur de la gouvernance fondée sur les droits aux besoins du pays ou de l'entité concerné(e).

***c. Cohérence des Nations Unies en matière de construction d'une gouvernance démocratique durable fondée sur les droits de l'homme***

- concept holistique de la démocratie – Opportunités et défis courants auxquels se heurtent la démocratie, l'État de droit et les droits de l'homme ;
- démocratie, constitutionnalisme, bonne gouvernance – Participation des Nations Unies aux processus d'élaboration et de réforme de la constitution ;
- démocratie et souveraineté – La souveraineté en tant que responsabilité ;
- lutte contre l'exclusion sociale – Participation des groupes défavorisés à la gouvernance (personnes démunies, dimension genre, minorités) ;

Démocratie et droits de l'homme : Le rôle de l'ONU

- droit à participer aux affaires publiques, droit de vote et droit d'égalité d'accès à la fonction publique ;
- transparence et responsabilité découlant des droits de l'homme, de la démocratie et de l'État de droit et en constituant des éléments sous-jacents ;
- la société civile en tant que vecteur de démocratie et de droits de l'homme.

#### ***Participants et experts***

14. La table ronde rassemblera des experts et des professionnels de réputation internationale venant de diverses régions géographiques, spécialisés dans les droits de l'homme, le droit international et

les relations internationales, ainsi que des représentants d'organisations et de programmes des Nations Unies, notamment le Fonds des Nations Unies pour la démocratie. Les experts seront choisis par le HCDH en consultation avec le DAP et International IDEA.

#### ***Organisation du travail***

15. Les experts chargés des présentations de chaque séance devront soumettre de brefs documents d'information sur le sujet qui leur aura été assigné présenter des recommandations sur la marche à suivre axées sur les politiques et les actions à mener. Après une brève présentation de chaque document, les participants mèneront une discussion plénière. ■
-

## Programme

### Table ronde sur la démocratie et les droits de l'homme

11-12 juillet 2010, New York

Siège des Nations Unies

*Organisée par le Haut-Commissariat aux droits de l'homme des Nations Unies, le Département des affaires politiques des Nations Unies et IDEA International avec la contribution de la Mission permanente de l'Italie auprès de l'ONU*

**LUNDI, 11 JUILLET 2011**

**08h30 ÉMARGEMENT DE LA LISTE DE PRÉSENCE**

**09h15 OUVERTURE DE LA TABLE RONDE**

M. Ivan Šimonović, Sous-Secrétaire général aux droits de l'homme  
 Mme Elizabeth Spehar, directrice de la Division Europe du Département des affaires politiques des Nations Unies  
 M. Massimo Tommasoli, observateur permanent pour IDEA International auprès des Nations Unies

**09h45 CONTEXTE**

M. Dzidek Kedzia, professeur à l'université de Poznań  
 « *Démocratie et droits de l'homme : défis et opportunités pour les Nations Unies* »

**10h05 DISCUSSION**

**10h45 PAUSE CAFÉ**

**11h00 DÉBAT 1 : RÔLE DES DROITS DE L'HOMME DANS LA CONSTRUCTION DÉMOCRATIQUE DANS LES SITUATIONS DE CHANGEMENT DE RÉGIME ET DE MENACES POUR LA DÉMOCRATIE – DÉFINITION DU CADRE CONSTITUTIONNEL ET DE GOUVERNANCE**

Président : S.E. M. l'Ambassadeur Christian Strohal, représentant permanent de l'Autriche auprès de l'ONU à Genève

Intervenants : M. Louis Aucoin, professeur à l'université Tufts  
 M. Gabor Halmai, professeur à l'université de Budapest  
 M. Tiyanjana Maluwa, professeur à l'université de l'État de Pennsylvanie

Sur la base de leur expérience au Timor oriental, en Hongrie et dans l'Union africaine, les intervenants aborderont des questions stratégiques, de politiques, opérationnelles et relevant de la recherche, concernant les aspects suivants :

- manière dont les Nations Unies et les organisations régionales gèrent les changements anticonstitutionnels de gouvernement ou les litiges électoraux ;
- rôle de la société civile et des acteurs gouvernementaux nationaux, régionaux et internationaux dans l'élaboration d'un cadre inclusif de gouvernance démocratique après un changement de régime ;
- nécessité et portée des dispositions de gouvernance de transition ;

Démocratie et droits  
de l'homme : Le rôle de  
l'ONU

- modalités de l'aide à l'identification et à la conception du système de gouvernance le mieux adapté, notamment les mécanismes de partage du pouvoir ;
- comment tenir compte des droits de l'homme, notamment ceux des minorités, dans les efforts de réforme constitutionnelle ;
- justice transitionnelle : responsabilité en matière de violations des droits de l'homme : traduction des auteurs en justice, droit à la vérité et à la réconciliation, réparations aux victimes de violations des droits de l'homme, nécessité de mise en place de mécanismes judiciaires pour traiter spécifiquement les violations des droits humains subies par les femmes en période de conflit.

**13h00 DÉJEUNER**

**14h30 DÉBAT 2 : PERCEPTION DU RÔLE ET DE L'INCIDENCE DES NATIONS UNIES ET DES ORGANISATIONS RÉGIONALES SUR LA PROMOTION D'UNE APPROCHE DE LA GOUVERNANCE FONDÉE SUR LES DROITS PAR LES PAYS PARTENAIRES**

Présidente : Mme Elizabeth Spehar, directrice de la Division Europe du Département des affaires politiques des Nations Unies

Intervenants : S.E. M. l'Ambassadeur Christian Strohal, représentant permanent de l'Autriche auprès de l'ONU à Genève

Mme Azza Karam, conseillère principale à la culture, UNFPA

M. Ibrahim Lethome Asmani, barreau du Kenya

Sur la base de leur expérience dans les pays arabes, au Kenya et dans la région OSCE, les intervenants aborderont les sujets suivants :

- Perception des Nations Unies et des organisations régionales ainsi que de leur approche de l'aide à la démocratie fondée sur les principes des droits de l'homme
- Avantage comparatif des Nations Unies par rapport à d'autres acteurs internationaux et régionaux
- Modalités d'adaptation de l'approche des Nations Unies en faveur de la gouvernance fondée sur les droits aux besoins du pays ou de l'entité concerné(e)

**15h30 PAUSE CAFÉ**

**15h45 REPRISE DU DÉBAT**

**16h45 FIN DE LA DISCUSSION ET CONCLUSIONS DE LA PREMIÈRE JOURNÉE**

**17h00 FIN DE LA PREMIÈRE JOURNÉE**

**MARDI 12 JUILLET 2011****09h15 DÉBAT 3 : COHÉRENCE DES NATIONS UNIES EN MATIÈRE DE CONSTRUCTION D'UNE GOUVERNANCE DÉMOCRATIQUE DURABLE FONDÉE SUR L'ÉTAT DE DROIT**

Présidente : Mme Geraldine Fraser-Moleketi, directrice des pratiques, groupe  
Gouvernance démocratique du Bureau des politiques de développement  
(BPD) du PNUD

Intervenants : M. Stephen Marks, professeur à l'université de Harvard  
M. Winluck Wahiu, International IDEA  
Mme Christie Warren, professeure au William & Mary College  
M. Rogier Huizenga, Union interparlementaire

Sur la base de leur expérience au Kirghizstan, au Darfour, au Népal et dans d'autres pays, les intervenants aborderont les points suivants :

- Concept holistique et inclusif de la démocratie – Opportunités et enjeux liés à la démocratie, à l'État de droit et aux droits de l'homme
- Transparence et responsabilité découlant des droits de l'homme, de la démocratie et de l'État de droit et en constituant des éléments sous-jacents
- La société civile en tant que vecteur de promotion et de soutien de la démocratie et des droits de l'homme

Démocratie et droits  
de l'homme : Le rôle de  
l'ONU

**11h30 PAUSE CAFÉ****11h45 FIN DE LA DISCUSSION ET CONCLUSIONS**

Président : M. Roland Rich, Directeur exécutif du Fonds des Nations Unies pour la  
démocratie

**13h00 RÉCEPTION ORGANISÉE PAR LA MISSION PERMANENTE DE L'ITALIE AUPRÈS DES NATIONS UNIES****15h00 FIN DE LA DEUXIÈME JOURNÉE ■**



Remarques liminaires : (de gauche à droite) M. Massimo Tommasoli, observateur permanent pour IDEA International auprès des Nations Unies ; M. Ivan Šimonović, Sous-Secrétaire général aux droits de l'homme, Nations Unies ; Mme Elizabeth Spehar, directrice de la Division Europe, UN DPA



M. Ivan Šimonović, Sous-Secrétaire général aux droits de l'homme, Nations Unies



Mme Elizabeth Spehar, directrice de la Division Europe, DAP



M. Massimo Tommasoli, pour IDEA International auprès des Nations Unies



Présentation du document d'information générale : M. Dzidek Kedzia, université de Poznań



Débat n°1 : (de gauche à droite) M. Gabor Halmaj, université de Budapest ; M. Louis Aucoin, Tufts University ; S.E.M. l'Ambassadeur Christian Strohal, représentant permanent de l'Autriche auprès des Nations Unies à Genève ; M. Tyanjana Maluwa, université de l'État de Pennsylvanie



M. Gabor Halmaj, université de Budapest



M. Louis Aucoin, Tufts University



S.E.M. l'Ambassadeur Christian Strohal, représentant permanent de l'Autriche auprès des Nations Unies à Genève



M. Tyanjana Maluwa, université de l'État de Pennsylvanie



Débat n°2 : (de gauche à droite) M. Ibrahim Lethome Asmani, barreau du Kenya ; Mme Azza Karam, conseillère principale chargée de la culture, FNUAP ; Mme Elizabeth Spehar, directrice de la Division Europe, DAP ; S.E.M. l'Ambassadeur Christian Strohal, représentant permanent de l'Autriche auprès des Nations Unies à Genève



Dr Azza Karam, conseillère principale chargée de la culture, FNUAP



M. Ibrahim Lethome Asmani, barreau du Kenya



Débat n°3 : (de gauche à droite) Mme Christie Warren, William & Mary College ; M. Winluck Wahiu, IDEA International ; M. Rogier Huizenga, UIP ; M. Stephen Marks, Harvard University ; Mme Geraldine Fraser-Moleketi, directrice des pratiques, groupe Gouvernance démocratique du Bureau des politiques de développement (BPD), PNUD (absente de la photo)



M. Stephen Marks, Harvard University



Mme Geraldine Fraser-Moleketi, directrice des pratiques, groupe Gouvernance démocratique du Bureau des politiques de développement (BPD), PNUD



Mme Christie Warren, William & Mary College



M. Winluck Wahiu, IDEA International



M. Rogier Huizenga, UIP



Résumé et conclusion : M. Roland Rich, directeur exécutif du FNUD



Participant : M. Andrew Bradley, directeur du bureau d'IDEA International auprès de l'Union européenne



Participant : Mme Ana Lukatela, spécialiste de programmes, section Paix et sécurité, ONU-Femmes



Participant : P. Emeka Xris Obiezu, OSA, représentant permanent d'Augustinians International auprès des Nations Unies



Participant : M. Robert Husbands, section État de droit et démocratie, HCDH

## **ANNEXE 2**

### **Remarques liminaires de M. Ivan Šimonović**

#### Sous-Secrétaire général aux droits de l'homme

Mesdames et messieurs les experts,  
Mesdames et Messieurs,

Je suis très heureux de prendre la parole à l'occasion de cette table ronde sur la démocratie et les droits de l'homme organisée par le HCDH, le DAP et International IDEA. Elle s'annonce très intéressante dans la mesure où elle va permettre de réfléchir à l'interdépendance et aux liens entre gouvernance démocratique et droits de l'homme. La plupart des gens conviendront avec moi, je pense, que les systèmes politiques démocratiques ne doivent ni se limiter à cadrer la définition des pouvoirs et des limites des institutions de l'État et les modalités de leur collaboration, ni se contenter de décrire des procédures électorales axées, par exemple, sur les conditions ouvrant le droit à voter et à se présenter à une élection. En revanche, une bonne gouvernance démocratique doit inévitablement prêter attention à la promotion et à la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Car sans cette protection il ne peut pas exister de véritable démocratie. Seul un État qui s'engage à protéger les libertés individuelles, l'égalité et la dignité humaine peut, au final, être un pays libre et démocratique dans la pratique.

Pour que la démocratie fonctionne bien, elle doit aussi donner à ses citoyens et ses résidents la vision d'une vie meilleure, individuellement et collectivement. La prise en compte de cet impératif peut et devrait reposer sur une approche fondée sur les droits, notamment économiques, sociaux et culturels.

Comme de nombreux politiciens l'ont observé, la coexistence entre les riches et les pauvres est porteuse d'un risque considérable de perturbation et de soulèvement sociaux. Par conséquent, la démocratie implique aussi de fixer pour but à la société la satisfaction des besoins élémentaires tels que nourriture, eau et logement, pour tous. Comment parler de manière réaliste du droit à la vie au sens politique ou civil quand les gens n'ont pas assez à manger ou quand leur vie est mise en danger par de l'eau insalubre ou l'absence de soins médicaux adéquats ? De la même manière, la protection des droits sociaux et culturels de l'ensemble de la population, y compris les minorités ainsi que les personnes et les groupes vulnérables, sous-tend toute démocratie fonctionnelle.

Il m'a paru intéressant de réfléchir un peu ce matin aux notions de démocratie et de droits de l'homme, car je sais que le but de la table ronde est de se pencher sur les relations entre les deux. Le mot « démocratie », comme beaucoup d'entre vous le savent sans doute, vient du grec et signifie littéralement « pouvoir par le peuple ». La démocratie est née à Athènes il y a 2 500 ans en réaction à une domination de l'aristocratie qui avait conduit à des problèmes politiques, économiques et sociaux importants, notamment la forte concentration du pouvoir politique et économique entre les mains de quelques-uns. En refusant le joug des élites aristocratiques, la démocratie athénienne a forgé un modèle entièrement différent fondé sur le principe de l'égalité des droits et ouvrant l'accès au pouvoir à la plupart des citoyens.

Il est intéressant de noter que la démocratie athénienne possédait également un autre trait des démocraties modernes : des tribunaux dotés du pouvoir de contrôler d'autres organes du gouvernement et ses dirigeants politiques. Thucydide rapporte que Périclès, souvent

considéré comme l'un des pères fondateurs de la démocratie athénienne, a décrit le système athénien en ces termes, je cite : « Du fait que l'État, chez nous, est administré dans l'intérêt de la masse et non d'une minorité, notre régime a pris le nom de démocratie. En ce qui concerne les différends particuliers, l'égalité est assurée à tous par les lois ... en ce qui concerne la participation à la vie publique, elle dépend des capacités de chacun, et les considérations de classes n'interfèrent point dans l'appréciation du mérite de chacun, et la pauvreté n'étant plus un frein à une telle participation Another ignored comment: This is not in the EN version. Has it been added on purpose?... La liberté qui régit notre gouvernement s'étend aussi à notre vie quotidienne [...] ».

L'expérience athénienne en matière de démocratie a incité les philosophes grecs à réfléchir à différents systèmes de gouvernement. Par exemple, Aristote a analysé les différents systèmes en vigueur dans les cités-États grecques et les a réparties en trois catégories : démocraties, oligarchies/ aristocraties et régimes autocratiques. Il a écrit dans son ouvrage novateur « Politique » : « Le principe du gouvernement démocratique, c'est la liberté ». Il a expliqué que « le premier caractère de la liberté, c'est l'alternance entre gouverner et être gouverné. En démocratie, le principe de justice garantissant l'égalité repose sur le nombre et non le mérite. Another ignored comment: This is not in the EN version. Has it been added on purpose? Ainsi, en démocratie, les pauvres sont plus puissants que les riches, car ils sont plus nombreux, et que les décisions de la majorité font loi ».

Cependant, dans la Grèce antique, la démocratie avait aussi ses détracteurs : certains philosophes la décrivaient comme un système instable et où les roturiers, la foule ou les classes les plus pauvres détenaient le pouvoir. Platon, par exemple, était favorable au

gouvernement par l'élite.

Je n'ai pas l'intention de faire un cours d'histoire ce matin. Néanmoins, il est frappant de constater que certains des problèmes que nous rencontrons actuellement, et dont vous débattrez aujourd'hui et demain, sont connus depuis des siècles. Les concepts de règle majoritaire pour légitimer l'action d'un gouvernement, d'égalité en matière de vote et de participation à la vie publique, d'accent sur le mérite indépendant du statut social comme principe de base de l'égalité, d'égalité d'accès à la justice, de liberté de la vie politique et de la vie quotidienne et d'existence de tribunaux indépendants pour contenir l'action des gouvernements conservent la même pertinence qu'il y a 2 500 ans.

Les arguments opposés à la démocratie avancés il y a plus de 2 000 ans, à savoir l'instabilité, l'accès au pouvoir de tribuns de la plèbe incompetents et la supériorité du gouvernement par une élite, sonnent de manière familière à nos oreilles. Ne voyons-nous pas aujourd'hui que les systèmes politiques autres que la démocratie ressemblent aux oligarchies et aux régimes autoritaires décrits par Aristote ? N'avons-nous pas entendu des dirigeants politiques d'États oligarchiques ou autoritaires contemporains se justifier en affirmant que la démocratie déstabiliserait leur pays ou que leur État n'était pas encore prêt pour la démocratie et que sa direction par une élite, politique, militaire ou technocratique, lui convenait mieux ? Si ces opinions sont peut-être sincères, elles masquent le plus souvent une réticence à renoncer au pouvoir et à des privilèges économiques. Elles reflètent aussi une méfiance à l'égard des droits de l'homme et des libertés par crainte qu'ils exposent les dirigeants aux critiques et menacent leurs intérêts ainsi que la peur que les systèmes démocratiques amènent au pouvoir les tenants de philosophies politiques hostiles aux

Démocratie et droits de l'homme : Le rôle de l'ONU

personnes en place.

Tout en étant conscient de l'imperfection de la comparaison, je ne peux pas m'empêcher de comparer les soulèvements populaires actuels contre les régimes autoritaires, notamment les mouvements du Printemps arabe, aux révoltes populaires de la Grèce antique où la majorité en colère s'est dressée de manière improvisée contre la minorité d'hommes très riches cramponnés à leur position qui monopolisait le pouvoir politique.

Ces références historiques avaient également pour but de souligner qu'un grand nombre des problèmes soulevés dans les discussions sur la gouvernance démocratique et les droits de l'homme, loin d'être nouveaux, sont plutôt très anciens et découlent d'idées de la gouvernance politique profondément ancrées et souvent contradictoires.

Avant de conclure ce matin, je voudrais évoquer deux documents des Nations Unies très importants pour la discussion de la relation entre démocratie et droits de l'homme. Le premier est la résolution 2002/46 de l'ancienne Commission des droits de l'homme qui stipule que les droits de l'homme sont essentiels au bon fonctionnement de la démocratie (Commission des droits de l'homme des Nations Unies, 2002). Vous allez très certainement évoquer ces droits en détail lors de vos délibérations, mais il vaut peut-être la peine de les mentionner ici, dès le début de cette table ronde. Ces éléments sont les suivants :

- respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales ;
- liberté d'association ;
- liberté d'expression et d'opinion ;

- accès au pouvoir et à son exercice dans le respect de l'État de droit ;
- tenue périodique d'élections libres et équitables au suffrage universel et par vote à bulletin secret afin d'exprimer la volonté du peuple ;
- pluralisme des partis et des organisations politiques ;
- séparation des pouvoirs ;
- indépendance de la justice ;
- transparence et responsabilité de l'administration publique ;
- liberté, indépendance et pluralisme des médias.

Dans la même résolution, la Commission réaffirme également que le droit au développement et l'élimination de l'extrême pauvreté peuvent fortement contribuer à promouvoir et à consolider la démocratie. La résolution note que la démocratie est compatible avec la diversité des idées philosophiques, des convictions et des traditions sociales, culturelles et religieuses qui existe dans le monde et devrait y être ouverte.

Le second document important de l'ONU que je souhaite évoquer à ce sujet est la note d'orientation du Secrétaire général sur la démocratie qui stipule que la Charte des Nations Unies elle-même fait référence aux bases essentielles de la démocratie que sont les droits de l'homme, les libertés fondamentales, l'égalité des droits des hommes et des femmes et l'élimination des distinctions fondées sur la race, le sexe, la langue ou la religion. Ce document souligne que la Déclaration universelle des droits de l'homme contient aussi un de nombreux éléments importants en matière de démocratie et notamment l'idée suivante : « la volonté du peuple est le fondement de l'autorité des pouvoirs publics ; cette volonté doit s'exprimer par

des élections honnêtes qui doivent avoir lieu périodiquement, au suffrage universel égal et au vote secret... » (Secrétaire général des Nations Unies, 2009b) Bien que la note d'orientation stipule l'importance essentielle des droits civils et politiques pour le fonctionnement de la démocratie, elle explique aussi que l'attrait de la démocratie vient également en partie de son association à l'amélioration de la qualité de vie de tous les êtres humains.

Mesdames et messieurs les experts,  
Mesdames et Messieurs,

Je remercie chaleureusement le DAP et International IDEA pour leur collaboration avec le HCDH à la planification et à l'organisation de cette table ronde. Il est important de soutenir ce type de programmation commune et j'espère que nous verrons d'autres exemples de coopération de même nature dans l'avenir. Ceci conclut mes remarques ce matin. Merci. ■

Démocratie et droits  
de l'homme : Le rôle de  
l'ONU

## ANNEXE 3

### Allocution de Mme Elizabeth Spehar

Directrice de la Division Europe du Département des affaires politiques des Nations Unies

Je suis très heureuse de participer à cette réunion organisée en partenariat avec le HCDH et IDEA. Nous souhaitons que cet événement joue un rôle déterminant pour insuffler une nouvelle vigueur au paradigme de la démocratie au sein des Nations Unies, non seulement en termes du concept et de sa relation avec les principes et les valeurs fondamentaux de l'Organisation, mais en termes de pratiques. Il s'agit de la quatrième réunion de cette nature organisée aux Nations Unies avec l'aide d'IDEA dans le but de débattre des liens importants entre la démocratie et les trois principaux piliers de l'action de l'ONU, sans oublier le genre.

Le thème d'aujourd'hui, la relation entre la démocratie et les droits de l'homme, arrive à point nommé. En Afrique du Nord, au Moyen-Orient et au-delà, des voix de plus en plus nombreuses s'élèvent pour réclamer davantage de liberté, de respect des droits de l'homme, de dignité et de participation politique. Seule une société démocratique peut atteindre et pérenniser ces objectifs. Comme l'a souvent remarqué le Secrétaire général, ce sont avant tout les dirigeants des pays en transition qui doivent écouter leur population et répondre à ses demandes. Cependant, la communauté internationale doit elle aussi les écouter et être prête à aider à protéger les droits et les libertés fondamentaux de ces communautés, auxquels ont souscrit toutes les nations, et à œuvrer en faveur de la participation politique. Notre Charte et nos textes relatifs

aux droits de l'homme expriment clairement ces principes fondamentaux. Nous ne sommes pas là pour promouvoir un modèle donné. Il n'existe pas de modèle unique de la démocratie adapté à tous les pays. En revanche, nous devons aider à réaliser les droits élémentaires de tous, qui incluent les droits politiques et civils – démocratiques – figurant dans les textes des Nations Unies.

Lors du Sommet mondial de 2005, les gouvernements ont exprimé sans ambiguïté les liens vitaux entre démocratie et droits de l'homme ainsi que leur rapport avec le développement. Ils ont souligné que « la démocratie, le développement et le respect de tous les droits de l'homme et des libertés fondamentales sont interdépendants et se renforcent mutuellement ». Et pour ceux qui remettraient en cause la place de la démocratie dans le contexte des Nations Unies, la note d'orientation sur la démocratie du Secrétaire général nous rappelle que « les principes démocratiques font intégralement partie du tissu normatif de l'Organisation ».

En cette époque de turbulences et de mutations, les Nations Unies doivent se montrer davantage proactives dans l'appui qu'elles dispensent aux pays. Pour ce faire, elles doivent prodiguer une aide globale à la démocratie et les aider à réaliser leurs obligations en matière de droits de l'homme, ces deux domaines d'intervention étant naturellement inséparables. Il nous faut en outre améliorer l'efficacité et la coordination de notre assistance, entre les diverses entités des Nations Unies et avec d'autres acteurs sur le terrain. En tant que communauté internationale, nous devons aussi nous poser quelques questions de fond sur notre aide à la démocratie et aux droits de l'homme, notamment : nous posons-nous les bonnes questions ? Comment sont perçues nos actions de promotion et d'aide à la démocratie ? Comment faire pour que

l'appui fourni soit substantiel et inclusif et respecte pleinement les principes des droits de l'homme ?

Plus précisément, il nous faut réfléchir aux questions suivantes :

- Comment sont perçues les Nations Unies et les organisations régionales quant à leur rôle dans la promotion des droits de l'homme et de la démocratie ?
- Comment assurer la crédibilité, la légitimité et la responsabilité dans ce domaine d'intervention sensible ?
- Comment réagissons-nous aux perceptions de deux poids, deux mesures sur les questions de droits de l'homme et de démocratie ?
- Comment assurer une approche cohérente et systématique fondée sur des normes et des principes tout en évaluant et adaptant les réponses des Nations Unies aux besoins spécifiques des pays et au cas par cas ?
- Comment assurer la consolidation et la durabilité effectives de la démocratie et de régimes fondés sur les droits de l'homme ?

Il est important pour les Nations Unies de regarder plus loin, au-delà de leur propre contexte, et de prendre conscience des avancées en matière de promotion et de protection des droits de l'homme et de la démocratie accomplies par diverses organisations régionales, dont l'OEA et l'UA, qui ont produit leurs propres instruments progressistes, ambitieux et exhaustifs sur ces questions. Les Nations Unies ne disposent pas actuellement de mécanismes de ce type et il pourrait être utile de tirer les enseignements de l'expérience de ces organisations dans le but de renforcer à l'avenir les outils de l'organisation internationale à cet égard.

Pour conclure, je soulignerai une fois de plus que cette réunion a lieu à un moment crucial, où les peuples de nombreux pays dans le monde s'efforcent de réaliser une transition démocratique ainsi que la reconnaissance et la pleine réalisation de droits de l'homme fondamentaux. Mais il existe aussi des cas inquiétants de pays qui abandonnent leurs normes et leurs pratiques démocratiques, avec pour conséquence une érosion du respect des droits de l'homme. Il est crucial que la communauté internationale, notamment les Nations Unies, élabore une approche globale et coordonnée afin de relever avec succès ces défis importants et s'efforce de renforcer son appui à la société civile, aux sociétés en transition et à des approches participatives de la promotion des droits de l'homme et de la démocratie. ■

Démocratie et droits de l'homme : Le rôle de l'ONU

## **ANNEXE 4**

### **Allocution de M. Massimo Tommasoli**

Observateur permanent pour  
IDEA International auprès des  
Nations Unies

Je suis très heureux de vous accueillir à cette table ronde, la quatrième d'une série organisée conjointement par IDEA International et les Nations Unies sur la relation entre la démocratie et les piliers de l'action de l'ONU. Les réunions précédentes ont traité des rapports entre démocratie et développement, démocratie et paix et sécurité et démocratie et égalité des sexes. Dans les trois cas, les liens entre la démocratie et les droits de l'homme ont constitué un thème sous-jacent.

Ce point est en cohérence avec le consensus qui s'est formé au cours des vingt dernières années et que souligne explicitement le paragraphe 8 de la Déclaration et du programme d'action de Vienne de 1993 : « La démocratie, le développement et le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales sont interdépendants et se renforcent mutuellement ». Le document d'information préparé pour le présent événement évoque les défis et les opportunités conceptuels et opérationnels qu'implique l'établissement de ces liens dans le système des Nations Unies.

Il y a quelques années, le retour de bâton contre la démocratie a suscité un débat chez les praticiens de la construction démocratique. Ce débat est né d'évaluations notant non seulement l'aggravation des indicateurs et des tendances, mais le rétrécissement des espaces laissés aux militants de la démocratie et des droits de l'homme dans de nombreuses situations difficiles, en dépit du soutien national et international dont ils bénéficiaient.

Il est intéressant de noter que les praticiens des droits de l'homme affirmaient que les discours des autocrates utilisaient les mots clés de la démocratie afin de légitimer des processus

« démocratiques » imparfaits aux yeux de la communauté internationale. Par exemple, le rapport de 2008 de Human Rights Watch (HRW) indiquait que « rarement la démocratie a été autant encensée et pourtant autant violée, autant promue et pourtant autant bafouée, autant importante et pourtant autant décevante » (HRW 2008, page 1 et Roth, 2009, page 140) et soulignait que l'absence d'une définition juridique de la « démocratie » expliquait en partie cette situation. Cependant, les événements d'Afrique du Nord et du Moyen-Orient ont montré que la société civile et des citoyens et des citoyennes actifs peuvent générer proactivement des formes nouvelles de mobilisation sociale et politique et définir un nouvel agenda de construction de la démocratie pour la prochaine décennie.

De fait, la notion de droit à une gouvernance démocratique fait toujours débat et n'est pas « inscrite dans un instrument juridique reconnu par tous » (Rich, Newman, 2004, page 8), bien que, comme le soulignait la note d'orientation du Secrétaire général des Nations Unies sur la démocratie de septembre 2009, l'action des Nations Unies en matière de construction démocratique repose sur une base normative et conceptuelle substantielle (Secrétaire général des Nations Unies, 2009b). Pourtant, autant dans le domaine de la démocratie que celui des droits de l'homme, il existe encore « des contradictions et des déséquilibres entre les attentes publiques en matière de justice et la détermination des États à protéger leur souveraineté, entre des États puissants cherchant une hégémonie géopolitique et d'autres cherchant la protection du droit international et entre la promotion rhétorique et l'absence de

protection efficace » (Jolly, Emmerj, Weiss, 2009, page 67).

Certaines questions d'ordre général se posent dans les trois débats de notre table ronde :

- L'action de l'ONU en faveur de la démocratie peut-elle contribuer à combler les écarts en matière de mise en œuvre qui restent perçus dans le système des Nations Unies relatif aux droits de l'homme ?
- Comment les opérations de défense des droits de l'homme sur le terrain, englobant les fonctions de développement des capacités et de formation, et celles de surveillance et de suivi, tirent-elles profit des actions globales de construction démocratique des Nations Unies et pourraient-elles y être mieux intégrées ?
- Comment faire en sorte que d'autres champs d'action de l'ONU tels que les approches du développement fondées sur les droits, l'action humanitaire ou de maintien de la paix et de la sécurité soient davantage influencés par les questions de démocratie et de droits de l'homme ?

Avec le DAP et le HCDH, nous avons choisi trois angles d'attaque pour aborder les liens entre construction démocratique et droits de l'homme : l'action des Nations Unies dans les situations de changement de régime et de menaces pour la démocratie, les perceptions locales du rôle des Nations Unies et de son impact dans la promotion d'une approche fondée sur les droits, la gouvernance et la cohérence des Nations Unies en matière de construction d'une gouvernance fondée sur l'État de droit. Le travail sur le processus constitutionnel constitue à cet égard un domaine prioritaire pour IDEA International. Dans cette optique, nous développons

actuellement, en partenariat avec l'ONU, des outils d'analyse comparative et de développement des capacités et de formation à l'intention des praticiens nationaux et internationaux.

La capacité des gouvernements à répondre aux intérêts et aux besoins de la majorité des citoyens est strictement liée à la capacité des institutions et des processus démocratiques à renforcer les dimensions des droits, de l'égalité et de la responsabilité. Si on le considère non seulement comme un instrument de gouvernement mais aussi comme une règle à laquelle toute la société, y compris le gouvernement, doit se plier, l'État de droit joue un rôle fondamental dans les avancées démocratiques. Cependant, le renforcement de l'État de droit ne doit pas être abordé uniquement du point de vue de l'application de normes et de procédures. Il faut également souligner son rôle fondamental dans la protection des droits et la progression de l'inclusion, ce qui permet d'inscrire la protection des droits dans le discours plus large sur le développement humain.

Une caractéristique commune de la démocratie et de l'État de droit est qu'une approche purement institutionnelle n'offre pas de garantie quant aux résultats réels qui émaneraient des processus et des procédures, aussi corrects soient-ils sur le plan formel. Lorsque l'on parle du lien entre l'État de droit et la démocratie, une distinction fondamentale doit être opérée entre « gouverner par la loi », où la loi est un instrument de gouvernement et où le gouvernement est considéré au-dessus des lois, et « l'État de droit », qui implique que tout membre de la société est lié par la loi, y compris le gouvernement. Trait essentiel démocratique, les limites constitutionnelles imposées au pouvoir requièrent de respecter les droits de l'homme et l'État de droit.

Démocratie et droits de l'homme : Le rôle de l'ONU

Le lien entre droits de l'homme, État de droit et démocratie présente une autre dimension clé : la conscience que la construction de la démocratie et l'État de droit peuvent être des processus convergents et qui se renforcent mutuellement quand l'État de droit est défini en termes larges fondés sur des fins plutôt qu'en termes étroits, formels et exclusivement procéduraires. Le lien est fort quand la conception de l'État de droit vise des résultats substantiels tels que la justice et la gouvernance démocratique. Cette distinction est souvent qualifiée par l'opposition entre des conceptions « restreintes » et « larges » de l'État de droit.

Les notions formelles et substantielles sont certainement apparentées et certains théoriciens dénoncent la dichotomie « restreint/large » en faisant remarquer que, dans les situations de changement social et politique, les caractéristiques formelles et substantielles de l'État de droit peuvent être « plus restreintes » ou « plus larges ». Cependant, en termes généraux, les définitions « restreintes » mettent l'accent sur les procédures de formulation et d'application des règles, alors que les définitions « larges » visent à protéger les droits et les inscrivent dans un discours plus global sur le développement humain.

Une définition « large » décrit positivement l'État de droit comme incorporant des éléments tels qu'une constitution forte, un système électoral efficace, l'engagement à l'égalité des sexes, des lois pour la protection des minorités et d'autres groupes vulnérables ainsi qu'une société civile forte. L'État de droit, défendu par une justice indépendante, joue un rôle crucial parce qu'il garantit la sécurité des droits civils et politiques ainsi que les libertés civiles et parce que l'égalité et la dignité de tous les citoyens ne sont pas en danger. Il aide également à assurer l'efficacité du travail des diverses agences dotées

d'une responsabilité électorale, sociétale et horizontale contre le risque d'obstructions et d'intimidation par des acteurs étatiques puissants.

Cette définition « large » de l'État de droit diffère des définitions « restreintes » qui mettent l'accent sur les procédures de formulation et d'application des règles. Dans son rapport sur l'État de droit, le Secrétaire général fournit des exemples des principes figurant dans une définition « large ». En 2004, il définissait ainsi la nature de l'État de droit pour les Nations Unies :

« (...) un principe de gouvernance en vertu duquel l'ensemble des individus, des institutions et des entités publiques et privées, y compris l'État lui-même, ont à répondre de l'observation de lois promulguées publiquement, appliquées de façon identique pour tous et administrées de manière indépendante, et compatibles avec les règles et normes internationales en matière de droits de l'homme. Il implique, d'autre part, des mesures propres à assurer le respect des principes de la primauté du droit, de l'égalité devant la loi, de la responsabilité au regard de la loi, de l'équité dans l'application de la loi, de la séparation des pouvoirs, de la participation à la prise de décisions, de la sécurité juridique, du refus de l'arbitraire et de la transparence des procédures et des processus législatifs. » (Secrétaire général des Nations Unies, 2004, paragraphe 6).

Faisant référence à cette définition dans sa Note d'orientation sur la démocratie de 2009, le Secrétaire général ajoutait également que l'ONU « fournit des compétences techniques essentielles et appuie l'élaboration de lois et le renforcement, en particulier, d'institutions législatives, exécutives et judiciaires fondées

sur ces principes de sorte que celles-ci aient la capacité, les ressources et l'indépendance nécessaires pour jouer leurs rôles respectifs » (Secrétaire général, 2009b).

Au fil des années, les Nations Unies ont encouragé l'État de droit à l'échelle planétaire grâce à la consolidation et à l'élaboration d'un cadre normatif international, à la création de cours de justice et de tribunaux internationaux et hybrides et à des mécanismes non judiciaires. Au niveau national, elles ont affiné le cadre de leur engagement dans le domaine de l'État de droit en dispensant une assistance au processus constitutionnel, au cadre juridique national, aux institutions judiciaires, à la gouvernance, à la sécurité et aux droits de l'homme, à la justice transitionnelle et au renforcement de la société civile. La Note d'orientation de 2008 du Secrétaire général sur l'approche des Nations Unies en matière d'assistance à l'État de droit a livré des principes généraux et un cadre pour guider les activités de l'ONU en matière d'État de droit au niveau national (Secrétaire général des Nations Unies, 2008). Par ailleurs, sa Note d'orientation de 2009 sur l'assistance des Nations Unies au processus constitutionnel soulignait les composantes d'un processus constitutionnel et reconnaissait l'importance de l'élaboration d'une constitution pour les transitions démocratiques (Secrétaire général des Nations Unies, 2009a).

Le fait que l'État de droit soit un principe fondamental adopté par la plupart des démocraties modernes constitue un exemple pratique de son importance pour la construction démocratique. Les constitutions sont la loi fondamentale et, le plus souvent, suprême de l'État, et l'État de droit impose l'application de ces principes au-dessus de toutes les autres lois. Les constitutions protègent aussi les valeurs et les principes fondamentaux du fait de la complexité du

processus de révision. Certaines constitutions assurent la permanence de certains principes et de certaines valeurs en interdisant les amendements. La justice, qui applique la loi aux cas individuels, joue le rôle de gardien de l'État de droit. Par conséquent, un corps judiciaire indépendant et fonctionnel constitue une condition préalable à l'État de droit, lequel nécessite un système juridique juste, le droit à un procès équitable et l'accès à la justice (Böckenförde, Hedling, Wahi, 2011, pages 17-18).

Les constitutions sont loin de se limiter à mettre en place un gouvernement et à régler ses relations avec les citoyens. Dans de nombreux pays, elles sont également devenues des outils de gestion de crises. Les avantages des constitutions conçues pour les États touchés par des conflits et profondément divisés tiennent à leur aptitude à réconcilier les groupes, à contrer les revendications intolérables et à éviter le renforcement de la polarisation ainsi que la détérioration des conflits. Dans ce domaine également, l'appropriation nationale est extrêmement importante. Le choix du processus doit être laissé aux responsables nationaux de la rédaction de la constitution susceptibles de prévaloir dans le contexte local. La conception de constitutions adaptée aux exigences de la gestion de conflit a été plutôt réussie. Dans le même temps, d'autres facteurs tels que l'inégalité économique deviennent des déterminants de plus en plus importants des nouvelles exigences en matière de processus constitutionnel.

La justice électorale fournit un autre exemple des liens entre démocratie, droits de l'homme et État de droit. Elle garantit que chaque action, procédure et décision en rapport avec le processus électoral est conforme à la loi et que l'exercice des droits électoraux est protégé et rétabli. Elle permet également aux personnes qui estiment que leurs droits électoraux ont été bafoués de

Démocratie et droits  
de l'homme : Le rôle de  
l'ONU

déposer plainte, d'obtenir une audience et de recevoir un verdict. Le système de justice électorale constitue un instrument clé de l'État de droit et l'ultime garant du respect du principe démocratique d'élections libres, équitables et honnêtes.

Comme le notait la Commission internationale sur la démocratie, les élections et la sécurité (2012), des élections intègres, fondées sur l'égalité politique, la transparence et la responsabilité, sont essentielles pour les droits de l'homme et les principes démocratiques car elles donnent vie aux droits inscrits dans la Déclaration universelle des droits de l'homme, le Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP), la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (CEDAW) et d'autres textes ou pactes internationaux relatifs aux droits de l'homme<sup>9</sup>. L'un des principaux défis en matière d'intégrité électorale est la construction de l'État de droit afin que les citoyens, y compris les candidats politiques et les membres de l'opposition, puissent déposer plainte en cas de violation des droits de l'homme et de contestation électorale et disposer d'un recours légal pour exercer leurs droits électoraux<sup>10</sup>.

Le débat en cours sur le programme international pour le développement au-delà de 2015 constitue une opportunité unique de souligner les liens entre démocratie, droits de l'homme et État de droit. Pour assurer la responsabilité nationale au sein des cadres d'appropriation démocratique, il est essentiel de tenir compte à la fois des dimensions démocratie et État de droit de la prochaine génération d'objectifs du Millénaire pour le développement (OMD)/objectifs pour le développement durable (ODP) et de l'intérêt potentiel d'un objectif volontaire en matière de démocratie, de droits de l'homme et d'État de droit pour faire avancer l'agenda du développement. ■

<sup>9</sup> L'importance de l'intégrité des élections revêt de nombreuses autres formes tangibles : autonomisation des femmes, lutte contre la corruption, prestation de services aux plus démunis, amélioration de la gouvernance et fin des guerres civiles.

<sup>10</sup> Les autres défis sont les suivants : créer des organismes de gestion électorale (OGE) professionnels et compétents ; créer des institutions et des normes de concurrence entre les partis et de division du pouvoir ; éliminer les obstacles à une participation politique universelle et équitable ; réglementer les financements politiques non contrôlés, secrets et opaques.

# Ouvrages de référence et lectures complémentaires

- Böckenförde, M., Hedling, N., Wahiu, W., *A Practical Guide to Constitution Building* (Stockholm : International IDEA, 2011), accessible en anglais sur <http://www.idea.int/publications/pgcb/index.cfm>
- Boutros-Ghali, B., *An Agenda for Democratization* (New York : Nations Unies, 1996)
- Brandt, M., Cottrell, J., Ghai, Y. et Regan, A., *Constitution-making and Reform: Options for the Process* (Genève : Interpeace, 2011). Accessible en anglais sur <http://www.constitutionmakingforpeace.org/sites/default/files/Constitution-Making-Handbook.pdf>
- Global Commission on Democracy, Elections and Security, *Deepening Democracy: A Strategy for Improving the Integrity of Elections Worldwide* (Stockholm-Genève : International IDEA et la Kofi Annan Foundation, 2012). Accessible sur <http://www.global-commission.org/sites/global-commission.org/files/DeepeningDemocracyFinalReport.pdf>
- Human Rights Watch, *World Report 2008: Events of 2007* (New York : HRW, 2008)
- Jolly, R., Emmerj, L., Weiss, Th. G. (éd.), *UN Ideas that changed the World* (Bloomington et Indianapolis : Indiana University Press, 2009)
- Organisation de l'unité africaine, *Déclaration de Lomé de juillet 2000 sur le cadre de réponse de l'OUA aux changements de gouvernements anticonstitutionnels* (AHG/Decl.5 (XXXVI) 2000), accessible en anglais sur [http://www2.ohchr.org/english/law/compilation\\_democracy/lomedec.htm](http://www2.ohchr.org/english/law/compilation_democracy/lomedec.htm).
- Rich, R., Newman, E., « Introduction: Approaching democratization policy », pp. 3-31 in Newman, E., Rich R. (éd.), *The UN Role in Promoting Democracy: Between Ideals and Reality*, (Tokyo-New York-Paris : UNU Press, 2004)
- Roth, K., « Despots masquerading as democrats », *Journal of Human Rights Practice*, 1/1, mars 2009, pp. 140–155
- Tommasoli, M. (éd.), *Democracy, Peace and Security: The Role of the UN*. Document de travail (New York : International IDEA/ONU/PNUD2010), accessible sur <http://www.idea.int/publications/democracy-peace-security-un/fr.cfm>
- Nations Unies, 1945. *Charte des Nations Unies*. San Francisco : Nations Unies. Accessible sur <http://www.un.org/fr/documents/charter/pdf/charter.pdf>
- Nations Unies, *Déclaration et programme d'action de Vienne adoptés par la Conférence mondiale sur les droits de l'homme de Vienne du 25 juin 1993*, accessible sur [http://www.ohchr.org/Documents/Events/OHCHR20/VDPA\\_booklet\\_fr.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/Events/OHCHR20/VDPA_booklet_fr.pdf)
- Nations Unies, « *Droits de l'homme, démocratie et État de droit* », Conseil des droits de l'homme, (2012) Résolution A/HRC/RES/19/36 adoptée le 23 mars 2012, accessible sur <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/G12/131/67/PDF/G1213167.pdf?OpenElement>
- Commission des Nations Unies sur les droits de l'homme, *Promotion et consolidation de la démocratie*, Résolution 2000/47, accessible sur <http://www.unhchr.ch/huridocda/huridoca.nsf/%28Symbol%29/E.CN.4.RES.2000.47.Fr?Opendocument>
- Commission des Nations Unies sur les droits de l'homme, *Nouvelles mesures visant à promouvoir et à consolider la démocratie*, Résolution 2002/46, accessible sur <http://www.unhchr.ch/huridocda/huridoca.nsf/%28Symbol%29/E.CN.4.RES.2002.46.Fr?Opendocument>

- Comité des Nations Unies sur les droits de l'homme, *Marshall v. Canada, Communication No. 205/1986*, U.N. Doc. CCPR/C/43/D/205/1986 at 40 (1991), accessible en anglais sur <http://www1.umn.edu/humanrts/undocs/html/dec205.htm>
- Déclaration universelle des droits de l'homme, accessible sur <http://www.un.org/fr/documents/udhr/>
- Secrétaire général des Nations Unies, *Appui du système des Nations Unies aux efforts déployés par les gouvernements pour promouvoir ou consolider les démocraties nouvelles ou rétablies*, A/50/332, 7 août 1995, accessible sur [http://www.operationspaix.net/DATA/DOCUMENT/1563-v-Rapport\\_du\\_Secretaire\\_general\\_sur\\_l\\_appui\\_du\\_systeme\\_des\\_Nations\\_Unies\\_aux\\_efforts\\_deployes\\_par\\_les\\_gouvernements\\_pour\\_promouvoir\\_et\\_consolider\\_les\\_de.pdf](http://www.operationspaix.net/DATA/DOCUMENT/1563-v-Rapport_du_Secretaire_general_sur_l_appui_du_systeme_des_Nations_Unies_aux_efforts_deployes_par_les_gouvernements_pour_promouvoir_et_consolider_les_de.pdf)
- Secrétaire général des Nations Unies, *Rétablissement de l'État de droit et administration de la justice pendant la période de transition dans les sociétés en proie à un conflit ou sortant d'un conflit*, 23 août 2004, S/2004/616, accessible sur <http://www.ipu.org/splz-f/unga07/law.pdf>
- Secrétaire général des Nations Unies, *Note d'orientation du Secrétaire général, Aide à l'État de droit : l'approche de l'ONU*, accessible sur [http://www.unrol.org/files/SG%20Guidance%20Note%20on%20UN%20Approach-ROL\\_FRENCH.pdf](http://www.unrol.org/files/SG%20Guidance%20Note%20on%20UN%20Approach-ROL_FRENCH.pdf)
- Secrétaire général des Nations Unies, *Note d'orientation du Secrétaire général, « UN Assistance to Constitution-Making Processes »*, avril 2009. Accessible en anglais sur [http://www.unrol.org/files/Guidance\\_Note\\_United\\_Nations\\_Assistance\\_to\\_Constitution-making\\_Processes\\_FINAL.pdf](http://www.unrol.org/files/Guidance_Note_United_Nations_Assistance_to_Constitution-making_Processes_FINAL.pdf)
- Secrétaire général des Nations Unies, 2009b, *Note d'orientation du Secrétaire général sur la démocratie, septembre 2009*, accessible sur [http://www.un.org/fr/events/democracyday/pdf/SG\\_guidance.pdf](http://www.un.org/fr/events/democracyday/pdf/SG_guidance.pdf)
- Secrétaire général des Nations Unies, *Rendre la justice : programme d'action visant à renforcer l'État de droit au niveau national et international*, 16 mars 2012, A/66/749, accessible sur [www.ipu.org/splz-f/unbrief12/sg-report.pdf](http://www.ipu.org/splz-f/unbrief12/sg-report.pdf)

# Abréviations

---

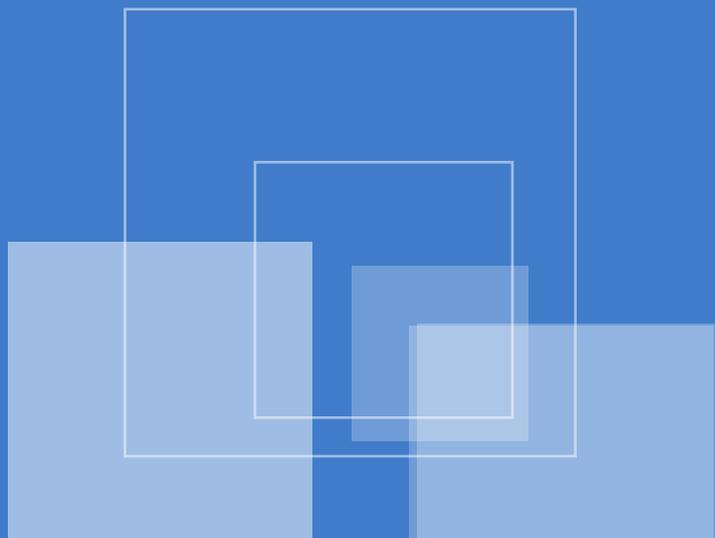
BPD	Bureau des politiques de développement (PNUD)
CDH	Conseil des droits de l'homme
CEDAW	Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes
DGG	Groupe sur la gouvernance démocratique (PNUD, BDP)
DUDH	Déclaration universelle des droits de l'homme
EPU	Évaluation périodique universelle
FNUD	Fonds des Nations Unies pour la démocratie
HRW	Human Rights Watch
IDEA	Institut international pour la démocratie et l'assistance électorale
MENA	Moyen-Orient et Afrique du Nord
OEA	Organisation des États américains
OGE	Organismes de gestion électorale
OMD	Objectifs du Millénaire pour le développement
ONU-Femmes	Entité des Nations Unies pour l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes
ONU	Organisation des Nations Unies
OSCE	Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe
OUA	Organisation de l'unité africaine
PIDCP	Pacte international relatif aux droits civils et politiques
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
UA	Union africaine
UIP	Union interparlementaire
DAP	Département des affaires politiques des Nations Unies
DOMP	Département des opérations de maintien de la paix des Nations Unies
HCDH	Haut-Commissariat aux droits de l'homme des Nations Unies
FNUP	Fonds des Nations Unies pour la population



Démocratie et droits  
de l'homme : Le rôle de  
l'ONU



Démocratie et droits  
de l'homme : Le rôle de  
l'ONU



### **International IDEA**

Strömsborg  
SE – 103 34 Stockholm  
Suède  
Tél : +46 9 698 37 00 Fax : +46 8 20 24 22  
Courriel : [info@idea.int](mailto:info@idea.int)  
Site Internet : [www.idea.int](http://www.idea.int)  
Facebook.com/InternationalIDEA, Twitter@Int\_IDEA

### **Bureau de l'observateur permanent auprès de l'ONU pour IDEA International**

336 East 45<sup>th</sup> Street, 14<sup>th</sup> Floor  
New York, NY 10017 – États-Unis  
Tél : +1 212 286 1084  
Fax : +1 212 286 0260  
Courriel : [unobserver@idea.int](mailto:unobserver@idea.int)  
ISBN : 978-91-87729-27-0