



HAL
open science

Démocratisation des Etats et garantie internationale des droits démocratiques : essai sur une contribution des organisations internationales

Daouda Ouedraogo

► **To cite this version:**

Daouda Ouedraogo. Démocratisation des Etats et garantie internationale des droits démocratiques : essai sur une contribution des organisations internationales. Droit. Université de Bordeaux, 2019. Français. NNT : 2019BORD0147 . tel-02353423

HAL Id: tel-02353423

<https://theses.hal.science/tel-02353423v1>

Submitted on 7 Nov 2019

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

THÈSE PRÉSENTÉE

POUR OBTENIR LE GRADE DE

**DOCTEUR DE
L'UNIVERSITÉ DE BORDEAUX**

ECOLE DOCTORALE DE DROIT – (ED N°41)

SPECIALITE : DROIT PUBLIC

Par **Daouda OUEDRAOGO**

**DEMOCRATISATION DES ETATS ET GARANTIE
INTERNATIONALE DES DROITS DEMOCRATIQUES : ESSAI
SUR UNE CONTRIBUTION DES ORGANISATIONS
INTERNATIONALES**

Sous la direction de M. Matthieu FAU-NOUGARET, MCF, HDR, Université
de Bordeaux et de M. Alioune Badara FALL, Professeur, Université de
Bordeaux

Soutenue le 21 septembre 2019

Membres du jury :

M. Jean d'ASPREMONT, Professeur, Ecole de droit de Sciences Po Paris, Rapporteur

M. Stéphane BOLLE, MCF, HDR, Université Paul Valéry-Montpellier III, Examineur

M. Alioune Badara FALL, Professeur, Université de Bordeaux, Co-directeur

M. Matthieu FAU-NOUGARET, MCF, HDR, Université de Bordeaux, Directeur

M. Loïc GRARD, Professeur, Université de Bordeaux, Président

M. Augustin Marie-Gervais LOADA, Professeur, Université Ouaga II, Rapporteur

DEMOCRATISATION DES ETATS ET GARANTIE INTERNATIONALE DES DROITS DEMOCRATIQUES : ESSAI SUR UNE CONTRIBUTION DES ORGANISATIONS INTERNATIONALES

Si la démocratie désigne le régime politique où l'appareil institutionnel d'Etat traduit la volonté du peuple, la démocratisation caractériserait ainsi tout processus conduisant un système politique autoritaire à plus d'ouverture et de participation. Mais cette démocratisation n'est pas que le résultat de dynamiques internes, elle est également, et de plus en plus le fait d'acteurs externes, en particulier des organisations internationales.

Dès la fin de la guerre froide en effet, convaincues que la démocratie constitue le régime politique qui offre les meilleures garanties de respect des droits de l'homme, des organisations internationales, universelles comme régionales, l'Organisation des Nations Unies en tête, se sont résolument investies aussi bien d'un point de vue normatif qu'opérationnel dans sa promotion, au point parfois de remettre en cause le principe pourtant bien établi de souveraineté des Etats.

La promotion de la démocratie par les organisations internationales obéit à un régime juridique dont l'ambivalence initiale a progressivement laissé place à une certaine cohérence. Ce régime met à la charge des Etats des droits individuels et collectifs dont le respect est contrôlé, voire parfois sanctionné par des mécanismes politiques et juridictionnels, mais dont l'efficacité apparaît toutefois incertaine, rappelant ainsi la complexité et la sensibilité de la question démocratique en droit international.

Mots-clés : démocratie, démocratisation des Etats, droit international, droits de l'homme, élections, assistance électorale, organisations internationales, garanties et sanctions internationales.

DEMOCRATIZATION OF STATES AND INTERNATIONAL GUARANTEE OF DEMOCRATIC RIGHTS: ESSAY ON A CONTRIBUTION BY INTERNATIONAL ORGANIZATIONS

If democracy refers to the political regime in which the state institutional apparatus reflects the will of the people, democratization would thus characterize any process leading to a more open and participatory authoritarian political system. But this democratization is not only the result of internal dynamics, it is also, and increasingly, the result of external actors, in particular international organizations.

Since the end of the Cold War, convinced that democracy is the political system that offers the best guarantees of respect for human rights, international organizations, both universal and regional, with the United Nations in the lead, have resolutely invested themselves both from a normative and operational point of view in democracy promotion, sometimes to the point of questioning the well-established principle of State sovereignty.

The promotion of democracy by international organizations is governed by a legal regime whose initial ambivalence has gradually given way to a certain coherence. This regime places individual and collective rights on States, the respect for which is monitored or even sanctioned by political and jurisdictional mechanisms, but whose effectiveness appears uncertain, thus recalling the complexity and sensitivity of the democratic question in international law.

Keywords: democracy, democratization of states, international law, human rights, elections, electoral assistance, international organizations, international guarantees and sanctions.

L'université de Bordeaux n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans cette thèse ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

*A ma grand-mère, Rasmata OUEDRAOGO, à qui je
dois tout.*

A mes défunts parents, avec le regret de leur absence.

REMERCIEMENTS

La thèse n'est pas qu'un exercice académique, elle peut être également une formidable expérience humaine. Contrairement à ce qui est souvent affirmé, elle n'est pas non plus qu'une échappée solitaire, c'est aussi une sorte de castell catalan dont l'auteur n'en constitue que le sommet. Aussi, ce travail n'aurait certainement pu aboutir sans le soutien et l'accompagnement d'un certain nombre de personnes. Profitant de l'occasion qui m'est offerte, je souhaiterais ainsi exprimer ma reconnaissance...

A Monsieur Matthieu FAU-NOUGARET, MCF, HDR et au Professeur Alioune Badara FALL qui ont spontanément accepté d'encadrer cette thèse et qui par leur disponibilité, leurs conseils, leurs critiques et leur bienveillance en ont facilité la réalisation ;

Aux Professeurs Jean d'ASPREMONT et Augustin Marie-Gervais LOADA qui ont consenti en leur qualité de rapporteurs, au délicat exercice d'évaluer ce travail ;

Au Professeur Loïc GRARD et à Monsieur Stéphane BOLLE, MCF pour l'intérêt porté à cette thèse en acceptant de siéger dans le jury de soutenance ;

Au Professeur Stéphane DOUMBE-BILLE pour m'avoir mis le pied à l'étrier ;

Au Professeur Séni Mahamadou OUEDRAOGO pour sa rigueur intellectuelle qui m'a toujours inspirée ;

A Monia BENAMOR, ma compagne dont l'amour, la présence, la patience et le soutien durant toutes ces années, m'ont été si précieux, surtout dans les moments de doute et de découragement. Aucun mot ne saurait traduire la profondeur de ma gratitude ;

A Monsieur Raymond PIANELLI pour son soutien, son humour et son immense culture d'où je me suis tant abreuvé. Une pensée très émue pour sa sœur Madeleine PIANELLI, malheureusement disparue ;

A Monique BUREAU, pour son amitié et sa grande sollicitude ;

A Alfred Maxime GOUBA pour son inestimable soutien ;

A toute ma famille, spécialement à mes tantes et oncles ; à Issouf SAM pour sa considérable générosité ; à Ismaël Mao Marco TOU pour ses encouragements et à Seydou KONATE qui, d'un ami est devenu un frère.

A tous mes amis, en particulier aux docteurs Djibrihina OUEDRAOGO et Daouda DIALLO ainsi qu'aux doctorants Adama KAFANDO, Maxime SOMDA et Hamza KOUANDA pour les compagnons de route qu'ils furent tout au long de ce parcours ;

A toutes les personnes enfin, qui ont d'une manière ou d'une autre contribué à mon éducation et à ma formation intellectuelle, ma reconnaissance va au-delà de ces lignes.

SIGLES ET ABREVIATIONS

ABDI : Annuaire brésilien de droit international
ACCT: Agence de Coopération Culturelle et Technique
ACP : Afrique Caraïbes Pacifique
AFDI : Annuaire français de droit international
aff. : Affaire
AFRI : Annuaire français des relations internationales
AGNU : Assemblée générale des Nations Unies
AHRF : Annales historiques de la Révolution française
AHRLJ: African Human Rights Law Journal
AJIL: American Journal of International Law
ANC : Alliance Nationale pour le Changement
APRONUC : Autorité provisoire des Nations Unies pour le Cambodge
AQMI: Ansar Dine et d'Al-Qaïda au Maghreb Islamique
Arch. phil. droit : Archives philosophie du droit
ASDI : Annuaire suisse de droit international
AYIL: African Yearbook of International Law
BJIL: Brooklyn Journal of International Law
BJWA: Brown Journal of World Affairs
c. : contre
CADEG : Charte africaine de la démocratie, des élections et de la gouvernance
CCEG : Conférence des chefs d'Etat et de gouvernement
CCI : Cour constitutionnelle internationale
CDI : Commission de droit international
CDP : Congrès pour la Démocratie et le Progrès
CEDEAO : Communauté Economique des Etats de l'Afrique de l'Ouest
CEE: Communauté Economique Européenne
CESNU : Conseil économique et social des Nations Unies
Ch. ADHP : Charte africaine des droits de l'homme et des peuples
CHRY: Canadian Human Rights Yearbook
CIA: Central Intelligence Agency

CIFPB: Cato Institute Foreign Policy Briefing
CIISE : Commission internationale de l'intervention et de la souveraineté de l'Etat
CIJ : Cour internationale de Justice
CJ/CEDEAO : Cour de justice de la Communauté Economique des Etats de l'Afrique de l'Ouest
CJIL: Chicago Journal of International Law
CMDH : Cour mondiale des droits de l'homme
CMS : Conseil de médiation et de sécurité
CNU : Charte des Nations Unies
Com. ADHP : Commission africaine des droits de l'homme et des peuples
Com. DH : Comité des droits de l'homme
Con. DH : Conseil des droits de l'homme
Conv. EDH : Convention européenne des droits de l'homme
Cour. ADHP : Cour africaine des droits de l'homme et des peuples
Cour. EDH : Cour européenne des droits de l'homme
Cour. IADH : Cour interaméricaine des droits de l'homme
CPI : Cour pénale internationale
CPJI : Cour permanente de justice internationale
CPS : Conseil de paix et de sécurité
CRDF : Cahiers de la recherche sur les droits fondamentaux
CRDI : Centre de recherche pour le développement international
CRISP : Centre de recherche et d'information sociopolitiques
CSNU : Conseil de sécurité des Nations Unies
CYIL: Canadian Yearbook of International Law
dir : Sous la direction de
Doc. : Document
DPAV : Déclaration et Programme d'action de Vienne
DPDM : Droit des peuples à disposer d'eux-mêmes
DUDH : Déclaration universelle des droits de l'homme
ECOMOG: Economic Community of West African States Cease-fire Monitoring Group
ECOSOC: United Nations Economic et Social Council
EJIL: European Journal of International Law
EPU : Examen périodique universel
etc. : *Et cetera*

FES : Friedrich EBERT Stiftung
FIDH : Fédération internationale des ligues des droits de l'Homme
FNUD : Fonds des Nations Unies pour la démocratie
FORPRONU : Force de protection des Nations Unies
FPI : Front populaire ivoirien
FPR : Front patriotique rwandais
FUNU: Force internationale d'urgence des Nations Unies
GANUPT : Groupe d'assistance des Nations Unies pour la période de transition
HCDH : Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme
HRLR: Human Rights Law Review
HRW : Human Rights Watch
Ibid. : *Ibidem*
ICG: International Crisis Group
IDI : Institut de droit international
IEDDH : Instrument européen pour la démocratie et les droits de l'homme
IFES: International Foundation for Electoral Systems
IFRC: International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies
IIDH : Institut international des droits de l'homme
IRI : International Republican Institute
ISHR: International Service for Human Rights
ISLE: International Studies on Law and Education
JHR: Journal of Human Rights
JPL: Journal of Politics and Law
KAS : Konrad ADENAUER Stiftung
LAPS: Latin American Politics and Society
LGDJ : Librairie générale de droit et de jurisprudence
MEDA : Mesures d'ajustement de l'Instrument financier du Partenariat euro-méditerranéen
MINUAR : Mission des Nations Unies pour l'Assistance au Rwanda
MINUSIL : Mission des Nations unies en Sierra Leone
MINUSTHA : Mission des Nations Unies pour la stabilisation en Haïti
MINUTO : Mission des Nations Unies au Timor oriental
MJIL: Melbourne Journal of International Law
MOE-UE : Mission d'observation électorale de l'Union européenne

MONUAR : Mission d'Observation des Nations Unies au Rwanda
MONUSIL : Mission d'Observation des Nations unies en Sierra Leone
MUNISMA : Mission multidimensionnelle intégrée des Nations Unies pour la stabilisation au Mali
n° : Numéro
NDI: National Democratic Institute for International Affairs
NED: National Endowment for Democracy
NTIR: Nordisk Tidsskrift for International Ret
NTU Law Review: National Taiwan University Law Review
NUJIHR: Northwestern University Journal of International Human Rights
NYUJILP: New York University Journal of International Law and Politics
Obs. gén. : Observation générale
OEA : Organisation des Etats Américains
OIF : Organisation internationale de la Francophonie
OIG : Organisation intergouvernementale
OING : Organisation internationale non gouvernementale
OMP : Opérations de maintien de la paix
ONG : Organisation non gouvernementale
ONU : Organisation des Nations Unies
ONUCI : Opération des Nations Unies en Côte d'Ivoire
ONUSOM : Opération des Nations Unies en Somalie
Op. cit : *Opus citatum*
OSC : Organisation de la société civile
OSCE : Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe
OTAN: Organisation du Traité de l'Atlantique Nord
OUA : Organisation de l'unité africaine
PDCI-RDA : Parti démocratique de Côte d'Ivoire – Rassemblement démocratique africain
PECO: Pays d'Europe centrale et orientale
PESC : Politique étrangère et de sécurité commune
PHARE: Poland and Hungary Assistance for the Restructuring of the Economy
PIDCP : Pacte international relatif aux droits civils et politiques
PIDESC : Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels
PNUD : Programme des Nations Unies pour le Développement
PUAM : Presses universitaires d'Aix-Marseille

PUB : Presses universitaires de Bordeaux
PUF : Presses universitaires de France
PUM : Presses de l'Université de Montréal
PUR : Presses universitaires de Rennes
RAPE: Review of African Political Economy
RBDI : Revue belge de droit International
RCADI : Recueil des cours de l'Académie de droit international
RDH : Revue des droits de l'homme
RDIDC : Revue de droit international et de droit comparé
RDILC : Revue de droit international et de législation comparée
RDP : Revue de droit public
Rec. : Recueil
RESS : Revue européenne de sciences sociales
RFAP : Revue française d'administration publique
RFDC : Revue française de droit constitutionnel
RFI : Radio France international
RFSP : Revue française de science politique
RFSP : Revue française de science politique
RGDIP : Revue générale de droit international public
RICR : Revue internationale de la Croix-Rouge
RIDC : Revue internationale de droit comparé
RIDP : Revue internationale de droit pénal
RIEJ : Revue interdisciplinaire d'études juridiques
RIPC : Revue internationale de politique comparée
RIPC : Revue internationale de politique comparée
RIS : Revue internationale et stratégique
RISS : Revue internationale des sciences sociales
RJPEF : Revue juridique et politique des Etats francophones
RMCUE : Revue du marché commun et de l'Union européenne
ROIDU: Rivista Ordine internazionale e diritti umani
RQDI : Revue québécoise de droit international
RRJ : Revue de la recherche juridique - Droit prospectif
RSSG : Représentant spécial du Secrétaire général

RTDEur : Revue trimestrielle de droit européen
RTDH : Revue trimestrielle des droits de l'homme
RUF: Revolutionary United Front
SADC: Southern African Development Community
SDN : Société des Nations
SFDI : Société française pour le droit international
SgNU : Secrétaire général des Nations Unies
SGNU : Secrétariat général des Nations Unies
SSRN: Social Science Research Network
TACIS: Technical Assistance to the Commonwealth of Independent States
TFUE: Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne
TPIR Tribunal pénal international pour le Rwanda
TPIY : Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie
TUE : Traité sur l'Union européenne
TYIR: Turkish Yearbook of International Relations
UA : Union africaine
UE : Union européenne
UEMOA : Union Economique et Monétaire Ouest-Africain
UFC : Union des Forces du Changement
URSS: Union des Républiques socialistes soviétiques
VNU : Volontaires des Nations Unies
VOJICL: Vienna Online Journal on International Constitutional Law
Vol.: Volume
YHRDJ: Yale Human Rights and Development Journal

SOMMAIRE

REMERCIEMENTS.....	7
SIGLES ET ABREVIATIONS.....	9
SOMMAIRE.....	15
INTRODUCTION GENERALE	19
Partie 1 - IDENTIFICATIONS DES ACTEURS ET DES ACTIVITES INTERNATIONALES DE DEMOCRATISATION DES ETATS.....	53
Titre 1 - LES ACTEURS DE LA DEMOCRATISATION DES ETATS.....	55
Chapitre 1 - L'UNIVERSALISATION DE LA DEMOCRATISATION DES ETATS.....	57
Chapitre 2 - LA REGIONALISATION DE LA DEMOCRATISATION DES ETATS.....	101
CONCLUSION DU TITRE 1	155
Titre 2 - LES ACTIVITES DE DEMOCRATISATION DES ETATS.....	157
Chapitre 1 - L'ASSISTANCE INTERNATIONALE AUX PROCESSUS ELECTORAUX	159
Chapitre 2 - LA RESOLUTION DES CONFLITS LIES AUX PROCESSUS DE DEMOCRATISATION	205
CONCLUSION DU TITRE 2.....	259
CONCLUSION DE LA PARTIE 1	261
Partie 2 - LES GARANTIES INTERNATIONALES DE LA DEMOCRATISATION DES ETATS	263
Titre 1 - LES GARANTIES POLITIQUES DE LA DEMOCRATISATION	265
Chapitre 1 - LES MECANISMES INTERNATIONAUX DE CONTROLE	267
Chapitre 2 - LES MECANISMES INTERNATIONAUX DE SANCTION	303
CONCLUSION DU TITRE 1	341
Titre 2 - LES GARANTIES JURIDICTIONNELLES DE LA DEMOCRATISATION.....	343
Chapitre 1 - LE ROLE PREPONDERANT DES JURIDICTIONS REGIONALES	345
Chapitre 2 - LES NOUVELLES PERSPECTIVES DE GARANTIE JURIDICTIONNELLE	417
CONCLUSION DU TITRE 2.....	483
CONCLUSION DE LA PARTIE 2.....	485
CONCLUSION GENERALE	487
BIBLIOGRAPHIE.....	497
INDEX.....	551
TABLE DES MATIERES	555

« L'idéologie est incluse dans le droit en ce sens que le droit est inséparable d'un système de valeurs. C'est dans un tel système, en effet, qu'il puise sa légitimité et le fondement de son autorité. Le respect du droit s'ancre dans l'acceptation des valeurs qu'il représente ou qu'il sert et sa contestation est toujours d'abord contestation de ces valeurs. »¹

¹ VIRALLY M., « Panorama du droit international contemporain : cours général de droit international public », RCADI, Leiden ; Boston, Brill-Nijhoff, 1983, vol.183, p. 33.

INTRODUCTION GENERALE

Dans un ouvrage paru en 1992, le politiste américain Francis FUKUYAMA avait cru voir dans l'effondrement des régimes communistes d'Union soviétique et d'Europe de l'Est la fin de non pas seulement la rivalité politico- idéologique, militaire et économique que ceux-ci entretenirent presque un demi-siècle durant avec les régimes d'Europe de l'Ouest et d'Amérique du Nord et qui avait servi de trame à des relations internationales parfois très tumultueuses, mais la fin de l'histoire tout court². Sa thèse principale, reprise d'un article qu'il avait écrit en 1989 est qu'en même temps que la fin de la guerre froide et la victoire du camp occidental marquaient la fin de l'évolution idéologique de l'humanité, elles signaient aussi et surtout le début de l'universalisation de la démocratie libérale occidentale comme forme ultime de tout gouvernement humain³. Réflexion résultant d'une observation froide ou expression d'un enthousiasme excessif? La thèse de FUKUYAMA pourrait relever aussi bien de l'une que de l'autre. D'une part en effet, si la chute des régimes communistes a été suivie d'un fort engouement pour la démocratie libérale un peu partout dans le monde⁴, d'autre part au contraire, certains régimes communistes ou théocratiques, tenus en tout cas comme non démocratiques, ont su résister à toute ouverture démocratique, parfois en réprimant toute revendication populaire allant dans ce sens. La férocité de la répression des manifestations étudiantes et ouvrières organisées en 1989 sur la Place Tian'anmen de Pékin en constitue l'illustration la plus expressive⁵.

Mais ces contre-exemples n'invalident que de façon imparfaite la thèse de FUKUYAMA qui contrairement à ce qu'il paraît n'était pas si catégorique. L'auteur considérait en effet que la victoire de la démocratie libérale sur le communisme avait principalement eu lieu dans le domaine des idées et qu'elle était encore incomplète dans la réalité même si pour

² V. FUKUYAMA F., *La fin de l'Histoire et le dernier homme*, Paris, Flammarion, 1992.

³ FUKUYAMA F., « The End of History? », *The National Interest*, 1989, n° 16, p. 4.

⁴ HERMET G., « Dynamiques et stratégies de démocratisation », *Politique étrangère*, 2012, n° 4, p. 806.

⁵ V. DERON F., *Cinquante jours de Pékin : chronique d'une révolution assassinée, 15 avril-3 juin 1989*, Paris, Christian Bourgois, 1989 ; JULIEN C., « Combats pour la liberté », *Le Monde diplomatique*, 07/1989 p. 20-21.

lui, il existait de bonnes raisons de penser que les principes qui la sous-tendent étaient devenus l'idéal qui gouvernera le monde à long terme. Tel semblait être aussi la conviction qui animait à cette période certains gouvernements, celui des Etats-Unis en particulier,⁶ mais également celui de la France, qui vont en conséquence formuler et porter un discours d'ouverture démocratique dans leur zone d'influence respective. Le discours prononcé par le président François MITTERRAND le 20 juin 1990 à l'occasion du 16^e sommet franco-africain de La Baule le montre d'ailleurs très bien⁷.

Mais aussi notable soit-elle, la clarification de la politique étrangère des grands Etats occidentaux sur les questions démocratiques n'est peut-être pas la plus intéressante à étudier. Dans le même moment en effet, au niveau des organisations internationales, plus particulièrement de l'Organisation des Nations Unies (ONU) s'effectuait une « mutation conceptuelle »⁸, amenant l'organisation à abandonner ou au moins à relativiser la portée de principes comme l'autonomie constitutionnelle des Etats ou l'équivalence des régimes politiques⁹ au profit du principe de légitimité démocratique des régimes politiques si bien qu'un *Agenda pour la démocratisation* sera élaboré par le Secrétaire général des Nations Unies (SgNU)¹⁰ et duquel des auteurs verront un impératif démocratique¹¹ ou de démocratisation¹²

⁶ V. LE CHAFFOTEC B., « Les Etats-Unis et la promotion de la démocratie post-guerre froide », *Les Cahiers Irice*, 2014, n° 12, p. 74-88. C'est dans ce sens que M. Herman COHEN, sous-secrétaire d'Etat américain aux affaires africaines de 1989 à 1993 déclarait que : « les programmes d'aides favoriseront les pays qui se lanceront sur la voie de la démocratie et donneront moins d'importance aux pays qui refuseront de le faire ». cité par HERMAN P., « Le monde selon Bush : genèse d'un nouvel ordre mondial », ASSOCIATION DROIT DES GENS (dir.), *A la recherche du nouvel ordre mondial : le droit international à l'épreuve*, Bruxelles, Complexe, 1993, vol.1, p. 17.

⁷ V. MINISTERE DES AFFAIRES ETRANGERES, « Allocution prononcée par M. François Mitterrand, président de la République française à l'occasion de la séance solennelle d'ouverture de la 16^{ème} Conférence des chefs d'Etat de France et d'Afrique », *La politique étrangère de la France. Textes et documents*, mai 1990, p. 125-129.

⁸ SICILIANOS L.-A., *L'ONU et la démocratisation de l'Etat : systèmes régionaux et ordre juridique universel*, Paris, Pedone, 2000, p. 23.

⁹ Le régime politique désigne l'ensemble des règles juridiques, souvent constitutionnelles selon lesquelles un pouvoir est organisé. V. DE VERGOTTINI G., « Régimes politiques », M. TROPER et D. CHAGNOLLAUD (dir.), *Traité international de droit constitutionnel. Distribution des pouvoirs*, Paris, Dalloz, 2012, vol.2, p. 113-157.

¹⁰ BOUTROS-GHALI B., *An agenda for democratization*, New York, United Nations, Dept. of Public Information, 1996.

¹¹ RIGAUX F., « Impératif démocratique et droit international », *Le Trimestre du Monde*, 1992, vol. 1, p. 37-51.

¹² RICHARTE M.-P., « L'ONU et l'impératif de démocratisation », *Le Trimestre du Monde*, 1995, vol. 4, p. 125-153.

qui s'imposerait désormais aux Etats. Ainsi, la fin de la guerre froide inaugure-t-elle une ère nouvelle qui verra les organisations internationales devenir des acteurs importants des processus de transition démocratique, en particulier dans les anciens Etats communistes d'Europe centrale et orientale ou dans de nombreux pays africains¹³. C'est sur ce contexte géopolitique singulier et ses conséquences du point de vue du droit international, marqué par un bouleversement tant des principes que des modalités d'action des organisations internationales sur les questions de droits de l'homme et de démocratie que cette étude, dont il faudra préalablement en délimiter le périmètre, voudrait se consacrer. De celui-ci, apparaitront son intérêt épistémologique et la problématique à laquelle elle se propose de répondre.

§1 - LE CONTEXTE DE L'ETUDE

Principe aussi vieux que le droit international, la souveraineté des Etats a si durement été ébranlée par la fin de la guerre froide que certaines matières, longtemps considérées en son nom comme relevant de la seule compétence nationale de l'Etat, les droits de l'homme par exemple, feront désormais l'objet d'une attention internationale. Pour autant, peut-on conclure à une désabsolutisation de la souveraineté des Etats ? Rien n'est moins sûr (A). En revanche, la fin de la guerre froide semble avoir bien conduit à l'abandon du principe de l'autonomie constitutionnelle des Etats, ouvrant la voie à une plus grande intervention des organisations internationales dans les processus de démocratisation des Etats (B).

A - LA « DESABSOLUTISATION » DU PRINCIPE DE SOUVERAINETE DES ETATS

La souveraineté des Etats est un principe qui ressort à la fois du droit coutumier que du droit conventionnel. D'un point de vue historique, sa première formulation remonterait aux traités de Westphalie¹⁴ qui non seulement mirent fin à la guerre de Trente Ans qui a

¹³ V. ROUSSILLON H. (dir.), *Les nouvelles constitutions africaines : La transition démocratique*, Toulouse, Presses de l'Institut d'Etudes Politiques, 1992.

¹⁴ Les traités de Westphalie sont en réalité constitués de deux traités distincts, le traité de Münster et le traité de Osnabrück, mais qui forment un tout. V. GAURIER D., *Histoire du droit international : de l'Antiquité à la création de l'ONU*, Rennes, PUR, 2014, p. 367.

déchiré l'Europe entre 1618 et 1948,¹⁵ mais aussi jetèrent les bases d'un nouveau monde¹⁶. Considérés comme le premier traité international¹⁷, les traités de Westphalie, et c'est certainement là leur principale conséquence politique, marquent par la reconnaissance de « maisons souveraines » l'apparition des premières nations européennes, c'est-à-dire de « communauté[s] d'hommes et de femmes affirmant peu à peu [leur] identité irréductible derrière celle du prince »¹⁸. Du point de vue de leur portée, ces traités ne constituent pas seulement l'acte de naissance de l'Europe politique moderne,¹⁹ mais bien davantage. Même si la systématisation doctrinale du droit international était déjà bien entamée, par les travaux notamment d'auteurs comme FRANCISCO DE VITORIA²⁰ ou encore HUGO GROTIUS²¹ et que la notion de souveraineté n'était pas à vrai dire si nouvelle, si l'on pense aux travaux précurseurs de JEAN BODIN²², les traités de Westphalie pourraient très bien être considérés comme l'acte juridique fondateur du droit international contemporain, porteurs qu'ils sont « d'une conception moderne de l'Etat souverain, articulée sur les principes d'égalité et de territorialité [c'est-à-dire que] chacun possède désormais l'exclusivité et la généralité des compétences à l'intérieur de son propre territoire, dans les mêmes conditions que tous les autres Etats, quelle que soit la taille ou sa puissance réelle »²³. Au-delà de la consécration de l'égalité souveraine des Etats, ils énoncent d'autres « principes, qui par leur modernité se rapprochent des règles du droit international contemporain ». Ainsi est-il du principe de

¹⁵ V. KRUMENACKER Y., *La guerre de Trente ans*, Paris, Ellipses, 2008.

¹⁶ ZAKARIA F., « Le meilleur traité. Le jour où fut consacré l'Etat-nation », *Courrier international*, 1999, n° 477-478.

¹⁷ V. COMBACAU J. et S. SUR, *Droit international public*, Paris, Montchrestien-Lextenso, 2012, p. 747.

¹⁸ V. BELY L., « Le "paradigme westphalien" au miroir de l'histoire : l'Europe des traités de Westphalie », *AFRI*, 2009, vol. 10, p. 19.

¹⁹ BLIN A., 1648, *La Paix de Westphalie ou la naissance de l'Europe politique moderne*, Bruxelles, Complexe, 2006.

²⁰ V. DE VITORIA F., *Relectio de potestate civili : estudios sobre su filosofía política*, Madrid, Consejo Superior de Investigaciones Científicas, 2008.

²¹ V. GROTIUS H., *Le droit de la guerre et de la paix*, 2^e éd., Paris, PUF, 2012.

²² V. BODIN J., *Les six livres de la République*, Paris, Fayard, 1986. Pour une synthèse de la contribution de BODIN à la théorie de l'Etat, V. DUPRAT J.-P., *Les fondements de la théorie de l'Etat moderne*, Issy-les-Moulineaux, LGDJ, 2019, p. 27-40.

²³ BERLIA G., « Remarques sur la paix de Westphalie », *Hommage d'une génération de juristes au président Basdevant*, Paris, Pedone, 1960, p. 35-42. cité par DUPUY P.-M., « L'unité de l'ordre juridique international », *RCADI*, Leiden ; Boston, Brill-Nijhoff, 2003, p. 48.

primauté du droit des traités sur le droit interne des parties contractantes ou sur des accords antérieurs ou encore du principe de règlement pacifique des différends²⁴.

Si le respect de la souveraineté des Etats est devenu l'un des principes essentiels du droit international, encore faut-il pouvoir en déterminer le contenu, mais aussi la portée dans un monde en constante mutation depuis la fin de la guerre froide et encore davantage depuis le début des années 2000 avec l'intensification du phénomène de mondialisation économique²⁵.

A défaut de se confondre avec l'Etat, le principe de souveraineté en constitue le critère même²⁶. Depuis la convention sur les droits et les devoirs des Etats du 26 décembre 1933, pour accéder au statut de sujet de droit international, un Etat ne pouvait déjà plus se suffire d'une population permanente, d'un territoire déterminé et d'un gouvernement ; il devrait aussi être en mesure d'entrer en relation avec les autres Etats²⁷, une capacité qui découle de sa souveraineté. Dans l'*affaire du vapeur Wimbledon*, le juge international a dans ce sens rappelé dans un *dictum* que « la capacité de contracter des engagements internationaux est précisément un attribut de la souveraineté de l'Etat »²⁸. Cette capacité n'est donc pas qu'un critère supplémentaire de caractérisation de l'Etat, c'est un critère décisif qui le distingue en droit international d'autres collectivités plus ou moins autonomes comme les régions ou les Etats fédérés qui, si elles disposent d'un territoire, d'une population et d'un pouvoir politique organisé ne peuvent prétendre de la même manière qu'un Etat à une effectivité

²⁴ V. DAVID E., « Brèves remarques sur les origines du droit international », P.-M. DUPUY et V. CHETAIL (dir.), *The Roots of International Law / Les fondements du droit international. Liber Amicorum Peter Hagggenmacher*, Leiden ; Boston, Martinus Nijhoff Publishers, 2013, p. 445-446.

²⁵ V. par ex. AGNEW J.A., *Globalization and sovereignty: beyond the territorial trap*, 2^e éd., Lanham, Rowan & Littlefield, 2018 ; MORAND C.-A., « La souveraineté, un concept dépassé à l'heure de la mondialisation ? », L. BOISSON DE CHAZOURNES et V. GOWLLAND-DEBBAS (dir.), *The international legal system in quest of equity and universality. L'ordre juridique international, un système en quête d'équité et d'universalité. Liber amicorum Georges Abi-Saab*, The Hague, Martinus Nijhoff Publishers, 2001, p. 153-175 ; STRASSEL C., « La mondialisation économique remet-elle en cause la souveraineté des Etats ? », *Hérodote*, 2002, n° 146-147, p. 119-138.

²⁶ PELLET A., « Le droit international à l'aube du XXI^e siècle. (La société internationale contemporaine - Permanences et tendances nouvelles) », *Cours euro-méditerranéens Bancaja de droit international*, Pampelune, Aranzadi, 1998, vol.1, p. 49.

²⁷ Convention sur les droits et devoirs des Etats, Montevideo, 26 décembre 1933, art. 1^{er}.

²⁸ CPIJ, *Affaire du vapeur Wimbledon*, arrêt du 17 août 1923, série A, n°1, p. 25.

complète, internationale autant qu'interne. C'est dire si seules les collectivités présentant le caractère unique d'être souveraines méritent la qualification d'Etats²⁹.

Pour la plupart des auteurs, la souveraineté présenterait un double aspect. D'abord, un aspect interne qui érige l'Etat sur son territoire et vis-à-vis de sa population en autorité suprême. Cette souveraineté interne implique, disait Raymond CARRE DE MALBERG que « l'Etat possède, soit dans ses rapports avec les individus qui sont ses membres ou qui se trouvent sur son territoire, soit dans ses rapports avec tous autres groupements publics ou privés formés au-dedans de lui, une autorité suprême, en ce sens que sa volonté prédomine sur toutes les volontés de ces individus ou groupes, celles-ci ne possédant qu'une puissance inférieure à la sienne »³⁰. Cette idée d'autorité suprême qu'incarnerait l'Etat souverain sur son territoire se traduit dans ses compétences ou plutôt dans l'étendue de ses compétences qu'il est le seul à pouvoir délimiter ; une idée qui ressort de la formule de Georg JELLINEK, selon laquelle l'Etat disposerait de la compétence de sa compétence, autrement dit de « la capacité exclusive de déterminer son propre ordre juridique »³¹. La souveraineté de l'Etat présenterait ensuite un aspect international qui l'affranchit de tout pouvoir supérieur dans ses rapports avec les autres Etats³².

Mais la doctrine ne semble pas toujours faire une différenciation entre souveraineté interne et souveraineté externe. Si certains auteurs, plutôt minoritaires il est vrai, estiment que la souveraineté « ne se divise, ni ne se saucissonne »³³ ou même que la distinction entre la souveraineté interne et externe n'est pas pertinente³⁴, tous conviennent en revanche sur l'idée, à la suite de l'arbitre Max HUBER dans l'affaire de l'île de Palmas que « la souveraineté

²⁹ DAILLIER P., M. FORTEAU, A. PELLET, et Q.-D. NGUYEN, *Droit international public*, 8^e éd., Paris, LGDJ, 2009, p. 465.

³⁰ CARRE DE MALBERG R., *Contribution à la Théorie générale de l'Etat*, Paris, Dalloz, 2003, p. 71.

³¹ JELLINEK G., *L'Etat moderne et son droit : théorie juridique de l'Etat*, traduit par Georges FARDIS, Paris, Panthéon-Assas, 2005, vol.2, p. 136. V. sur ce point BIEBER R., « La perception allemande de la notion de souveraineté », *L'Europe en Formation*, 2013, n° 368, p. 61-77.

³² COMBACAU J. et S. SUR, *Droit international public*, *op. cit.*, p. 236.

³³ PELLET A., « Cours général : Le droit international entre souveraineté et communauté internationale », *ABDI*, 2007, vol. 2, p. 38.

³⁴ AL-RASHIDI A., « L'évolution du concept de souveraineté et les projets de coopération régionale », E. KIENLE (dir.), *La reconstruction d'un espace d'échanges : la Méditerranée*, Le Caire, CEDEJ - Egypte/Soudan, 2013, p. 211.

dans les relations entre Etats signifie l'indépendance »³⁵. Pour autant, les notions de souveraineté et d'indépendance ne sauraient se confondre. En effet, elles « appartiennent à deux ordres différents, l'indépendance à celui du fait, la souveraineté à celui du droit »³⁶ de sorte que « la souveraineté internationale peut être définie comme l'expression et la garantie juridique de l'indépendance des Etats »³⁷.

La notion de souveraineté a longtemps seulement renvoyé à un certain absolutisme. A l'origine, des auteurs comme Jean BODIN l'envisageaient comme « la puissance absolue et perpétuelle d'une République »³⁸. Une puissance absolue et perpétuelle peut-être, mais pas illimitée, car pour lui : « Mais quant aux lois divines et naturelles, tous les Princes de la terre y sont sujets, et [il] n'est pas en leur puissance d'y contrevenir, s'ils ne veulent être coupables de lèse-majesté divine. [...]. Et par ainsi la puissance absolue des Princes et seigneuries souveraines, ne s'étend aucunement aux lois de Dieu et de nature »³⁹. Sur cet aspect précis, la conception bodinienne de la souveraineté tranche d'avec celles d'autres auteurs comme Nicolas MACHIAVEL pour qui les décisions du Prince ne devaient avoir pour seules limites que des considérations d'opportunité, en fonction des objectifs à atteindre⁴⁰.

Aujourd'hui, dans une société internationale largement interétatique et sécularisée, la théorie absolutiste de la souveraineté et avec elle, celle de l'autolimitation qui voudrait que seul l'Etat tout puissant soit en mesure d'en déterminer les limites ou encore l'idée des limites divines et naturelles telles que théorisée par Jean BODIN s'avèrent très rapidement inopérantes si elles ne mènent pas à une impasse totale⁴¹, la souveraineté de chaque Etat se confrontant à celles, concurrentes des autres Etats. En conséquence, la souveraineté ne

³⁵ CPA, *Affaire de l'île de Palmas*, 4 avril 1928, RSA, II, p. 838. Pour un commentaire, v. DE VISSCHER F., « Arbitrage de l'île de Palmas (Miangas) (4 Avril 1928) », *RDILC*, 1929, vol. 10, p. 735-762.

³⁶ COMBACAU J. et S. SUR, *Droit international public*, *op. cit.*, p. 236.

³⁷ CARRILLO-SALCEDO J.-A., « Droit international et souveraineté des Etats », *RCADI*, Leiden ; Boston, Brill-Nijhoff, 1996, vol.257, p. 60.

³⁸ BODIN J., *Les six livres de la République*, *op. cit.*, p. 179. cité par BERNS T., « Bodin : la souveraineté saisie par ses marques », *Bibliothèque d'Humanisme et Renaissance*, 2000, vol. 62, n° 3, p. 612.

³⁹ BODIN J., *Les six livres de la République*, *op. cit.*, p. 192-193. V. sur ce point, NEMO P., *Histoire des idées politiques aux Temps modernes et contemporains*, PUF, 2013, p. 89-90.

⁴⁰ TRUYOL SERRA A., « Souveraineté », *Archives de philosophie du droit - Vocabulaire fondamental du droit*, 1990, n° 35, p. 319.

⁴¹ CARRILLO-SALCEDO J.-A., « Droit international et souveraineté des Etats », *op. cit.*, p. 59.

saurait plus trouver ses limites dans la volonté des Etats, encore moins dans la religion des Princes, mais dans les « nécessités de la coexistence des sujets du droit international. [Elle] apparait dans ces conditions comme la source des compétences que l'Etat tient du droit international »⁴². Mais cette soumission de la souveraineté au droit international n'emporte pas sa négation tout comme la souveraineté de l'Etat ne l'autorise à s'affranchir du droit international. Contrairement à ce qu'il paraît, il n'existe pas une antinomie entre les deux, tel que l'a démontré le professeur Jules BASDEVANT, une démonstration si brillante qu'il sied d'en reproduire un large extrait : « Assurément, si l'on donne à la souveraineté de l'Etat un sens absolu, si on la définit comme le pouvoir de décider d'une façon entièrement libre et sans être soumis à aucune règle, la souveraineté de l'Etat est incompatible avec l'existence du droit international. Telle a pu être où peut être la conception de certains philosophes ou de certains politiques. Mais cette antinomie entre la souveraineté de l'Etat et la soumission de l'Etat au droit n'est pas une antinomie logique, de telle nature qu'il faille sacrifier l'une ou l'autre. En parlant de la souveraineté de l'Etat, on n'entend pas dire que l'Etat échappe à l'autorité de toute règle de droit, mais seulement qu'au-dessus de l'Etat il n'y a aucune autorité humaine établie. Or, telle est la situation : l'Etat est l'autorité la plus haute dans l'ordre juridique actuel ; cette autorité est donc l'autorité suprême ; on est fondé à l'appeler autorité souveraine puisqu'il n'y a pas d'autorité établie qui lui soit supérieure. »⁴³ Cette démonstration confirme en même temps l'idée d'un contenu au final assez évolutif de la notion de souveraineté ; une idée résumée par Michel VIRALLY qui observait que : « Au XIX^e siècle, l'un des attributs essentiels de la souveraineté est le droit de faire la guerre, d'où découlaient de sérieuses atténuations au principe de non-intervention. [...] Aujourd'hui la proclamation de la souveraineté dans la Charte des Nations Unies ne se sépare pas de celle de l'égalité et, surtout, de l'interdiction de « recourir à la menace ou à l'emploi de la force »⁴⁴. Une évolution d'où l'on retire surtout que les Etats ne sont, en clair, plus souverains

⁴² DAILLIER P., M. FORTEAU, A. PELLET, et Q.-D. NGUYEN, *Droit international public*, op. cit., p. 467.

⁴³ BASDEVANT J., « Règles générales du droit de la paix », *RCADI*, Leiden ; Boston, Brill-Nijhoff, 1936, p. 578-579.

⁴⁴ VIRALLY M., *Le droit international en devenir. Essais écrits au fil des ans*, Paris, PUF, 1990, p. 21.

qu'en vertu du droit international, un droit pour qui, ils sont égaux en souveraineté sans égard à leur étendue spatiale, leur poids démographique, leur importance économique ou leur puissance militaire⁴⁵.

Fiction juridique s'il en est⁴⁶, le principe de l'égalité souveraine est si essentiel qu'il a été érigé par l'art. 2.1 de la CNU en fondement de l'ONU. Il a ensuite été explicité par divers textes, notamment par la *Déclaration relative aux principes du droit international touchant les relations amicales et la coopération entre les Etats conformément à la Charte des Nations Unies* qui en donne d'ailleurs un contenu relativement large. L'égalité souveraine des Etats signifie, dit-elle, que : « les Etats sont juridiquement égaux ; que chaque Etat jouit des droits inhérents à la pleine souveraineté ; que chaque Etat a le devoir de respecter la personnalité des autres Etats ; que l'intégrité territoriale et l'indépendance politique de l'Etat sont inviolables ; que chaque Etat a le droit de choisir et de développer librement son système politique, social, économique et culturel [et enfin] que chaque Etat a le devoir de s'acquitter pleinement et de bonne foi de ses obligations internationales et de vivre en paix avec les autres Etats »⁴⁷. Si le principe de l'égalité souveraine induit des limites à la souveraineté internationale, l'on voit bien qu'elle en induit aussi, dans des proportions moins fortes certes à la souveraineté interne ne serait-ce que par l'obligation à chaque Etat de « s'acquitter pleinement et de bonne foi de ses obligations internationales ». Par obligations internationales, il ne faut pas seulement entendre celles que les Etats prennent les uns par rapport aux autres dans leurs relations, mais aussi, et surtout celles qui les obligent vis-à-vis de leurs propres populations et qui concernent pour l'essentiel les droits de l'homme.

L'obligation de respecter les droits de l'homme a progressivement constitué depuis la fin de la deuxième guerre mondiale la principale source de « dilution »⁴⁸ de la souveraineté des Etats ; sinon elle en a provoqué « un recul spectaculaire »⁴⁹. Cette obligation apparaît

⁴⁵ DUPUY P.-M. et Y. KERBRAT, *Droit international public*, 14^e éd., Paris, Dalloz, 2018, p. 33.

⁴⁶ DUPUY P.-M., « L'Unité de l'ordre juridique international », *op. cit.*, p. 98.

⁴⁷ V. Doc. A/RES/2625 (XXV) du 24 octobre 1970.

⁴⁸ MORTIER P., *Les métamorphoses de la souveraineté*, Thèse de doctorat, Université d'Angers, 2011, p. 213.

⁴⁹ WEIL P., « Le droit international en quête de son identité : cours général de droit international public », RCADI, Leiden ; Boston, Brill-Nijhoff, 1992, vol.237, p. 116.

déjà dans la CNU, s'affirme en 1948 dans la Déclaration universelle des droits de l'homme (DUDH) et se renforce en 1966 dans les Pactes internationaux relatifs, pour le premier aux droits civils et politiques (PIDCP) et aux droits économiques, sociaux et culturels (PIDESC) pour le second⁵⁰. Elle a généré de nombreux mécanismes et procédures internationaux⁵¹ comme le Comité des droits de l'homme chargés d'en contrôler le respect, pas seulement par les Etats parties, mais par la communauté internationale dans son ensemble puisque la Cour internationale de la justice (CIJ) la revêt d'un caractère *erga omnes*⁵². C'est dire si les droits de l'homme ont acquis de l'importance ; une importance si grande que leur violation peut engager la responsabilité internationale de l'Etat⁵³. Ainsi, la souveraineté absolue et exclusive relève-t-elle aujourd'hui d'une illusion⁵⁴. En conséquence, la protection des droits de l'homme échappe à la catégorie des affaires que l'art. 2.7 de la CNU considère comme relevant essentiellement de la compétence nationale des Etats⁵⁵. Ce qui partant, remet en cause l'un des plus importants corollaires de la souveraineté, l'autonomie constitutionnelle des Etats qui traditionnellement leur assurait une indifférence du droit international par rapport non seulement à la forme politique de leur gouvernement, mais aussi dans une vision large, aux droits dont ils reconnaissaient la jouissance et l'exercice à leurs citoyens.

⁵⁰ Sur la tension entre la souveraineté des Etats et les droits de l'homme dans le développement progressif du droit international des droits de l'homme, v. CARRILLO SALCEDO J.A., *Souveraineté des Etats et droits de l'homme en droit international contemporain*, traduit par Jacobo RIOS RODRIGUEZ, Paris, Dalloz, 2016, p. 69-107.

⁵¹ Sur la tension entre la souveraineté des Etats et les droits de l'homme concernant la nature et le fonctionnement de protection internationale des droits de l'homme, v. *Ibid.*, p. 109-145.

⁵² V. CIJ, *Barcelona Traction, Light and Power Company Limited*, 5 février 1970, Rec. 1970, p. 32, §34.

⁵³ V. MAZZESCHI R.P., « Responsabilité de l'Etat pour violation des obligations positives relatives aux droits de l'homme », *RCADI*, Leiden ; Boston, Brill-Nijhoff, 2008, vol.333, p. 175-506 ; SICILIANOS L.-A., « Le respect de l'Etat de droit comme obligation internationale », *SFDI, COLLOQUE DE BRUXELLES (dir.)*, *Etat de droit en droit international*, Paris, Pedone, 2009, p. 143-152.

⁵⁴ V. dans ce sens, AGNU, *Agenda pour la paix*, doc. A/47/277, 17 juin 1992, §17.

⁵⁵ REISMAN W.M., « Souveraineté et droits de l'homme dans le droit international contemporain », *L'Ecole de New Haven de droit international*, traduit par Anthony BORDG, Paris, Pedone, 2010, p. 248.

B - LA TOMBEE EN DESUETUDE DE L'AUTONOMIE CONSTITUTIONNELLE DES ETATS

La résolution 2625 précitée tire des principes de l'égalité souveraineté des Etats, de non-intervention ainsi que de l'égalité du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes un principe sous-jacent, mais tout aussi important, en vertu duquel « Tout Etat a le droit inaliénable de choisir son système politique, économique, social et culturel sans aucune forme d'ingérence de la part d'un autre Etat ». S'il est ainsi reconnu à chaque Etat une autonomie dans le choix de son système politique, l'intérêt principal de cette autonomie réside sans doute dans le domaine constitutionnel, c'est-à-dire à ce qui touche à la forme de l'Etat, à la dévolution et à l'exercice du pouvoir politique, mais aussi à la participation ou non des citoyens à cet exercice.

Si le principe de l'autonomie constitutionnelle ou du moins la philosophie qu'il soutient est assez ancien en droit interne⁵⁶, il l'est moins en droit international quand bien même pouvait-il déjà être déduit du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes (DPDM), principe affirmé dès la fin de la première guerre mondiale par le président américain Thomas W. WILSON dans son plan de paix en 14 points⁵⁷. Si l'on en observe une occurrence dans la CNU ou dans la DUDH, c'est véritablement les pactes de 1966 qui vont expressément l'énoncer en leur art. 1^{er} commun : « Tous les peuples ont le droit de disposer d'eux-mêmes. En vertu de ce droit, ils déterminent librement leur statut politique et assurent librement leur développement économique, social et culturel » avant que la résolution 2625 n'affirme *inter alia* sur la base de l'égalité souveraine que « chaque Etat a le droit de choisir et de développer librement son système politique, social, économique et culturel ». Au regard de ces textes dont le premier parle de « peuple » et le second d'« Etat », le droit à l'autonomie constitutionnelle aurait-il deux titulaires distincts ? Des auteurs se sont posé la question⁵⁸.

⁵⁶ La Constitution irlandaise de 1937 dispose par ex. en son art. 1^{er} que : « La nation irlandaise proclame par la présente Constitution son droit inaliénable, imprescriptible et souverain, à choisir la forme de gouvernement qui lui convient, à décider de ses relations, avec les autres nations, à développer sa vie politique, économique et culturelle, conformément à son génie propre et à ses traditions », citée par KAMTO M., « Constitution et principe de l'autonomie constitutionnelle », D. JAZI (dir.), *Constitution et droit international*, Tunis, Centre de publications universitaires, 2000, p. 133.

⁵⁷ V. DISTEFANO G., « Le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes », M. HERTIG RANDALL et M. HOTTELIER (dir.), *Introduction aux droits de l'homme*, Zurich, Schulthess Verlag, 2014, p. 803.

⁵⁸ KAMTO M., « Constitution et principe de l'autonomie constitutionnelle », *op. cit.*, p. 147-148.

Mais ce débat ne présente au fond qu'un intérêt marginal tant les deux entités semblent se confondre, en tout cas en droit international où l'une est souvent employée pour désigner l'autre et inversement. Il convient toutefois de rappeler que le peuple, notion insaisissable, sinon introuvable en droit international⁵⁹, n'y a pas de statut juridique spécifique qui le distingue de l'Etat⁶⁰. S'il a pu être regardé comme sujet de droit à travers la reconnaissance des mouvements de libération nationale⁶¹, son statut de sujet n'équivaut pas dans tous les cas celui de l'Etat⁶² qui « occupe encore et toujours une place privilégiée parce que, seul, il possède la souveraineté »⁶³. D'ailleurs, la CIJ, à l'occasion des deux affaires où elle a reconnu le principe de l'autonomie constitutionnelle parlait d'Etat plutôt que de peuple. Ainsi, disait-elle dans son avis consultatif de 1975 sur le Sahara occidental qu'« aucune règle de droit international n'exige que l'Etat ait une structure déterminée, comme le prouve la diversité des structures étatiques qui existent actuellement dans le monde »,⁶⁴ mais plus encore dans son emblématique arrêt, désormais de principe rendu en 1986 dans l'*affaire des activités militaires et paramilitaires au Nicaragua* que « les orientations politiques internes d'un Etat relèvent de la compétence exclusive de celui-ci pour autant, bien entendu, qu'elles ne violent aucune obligation de droit international. Chaque Etat possède le droit fondamental de choisir et de mettre en œuvre comme il l'entend son système politique, économique et social »⁶⁵. S'il en est ainsi, c'est parce que le libre choix des Etats de leur système politique notamment, leur autonomie constitutionnelle pour ainsi dire, ressort de leur compétence exclusive, laquelle interdit toute intervention étrangère dans leurs affaires⁶⁶ ou de manière

⁵⁹ CHEMILLIER-GENDREAU M. et J.-P. COLIN (dir.), *Réalités du droit international contemporain (force obligatoire et sujets de droit) : actes des seconde et troisième rencontres de Reims*, Reims, Faculté de Droit de Reims, 1974, p. 126.

⁶⁰ PIERRE-CAPS S., « Le peuple à l'interface du droit constitutionnel et du droit international », *Civitas Europa*, 2014, n° 32, p. 9.

⁶¹ LAZARUS C., « Le statut des mouvements de libération nationale à l'Organisation des Nations Unies », *AFDI*, 1974, vol. 20, n° 1, p. 175.

⁶² SIERPINSKI B., « Le droit international de la reconnaissance ? », *Civitas Europa*, 2014, n° 32, p. 28.

⁶³ DUPUY P.-M. et Y. KERBRAT, *Droit international public, op. cit.*, p. 31.

⁶⁴ CIJ, *Sahara occidental* (avis), Rec. 1975, p. 43, §94.

⁶⁵ CIJ, *Activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci (Nicaragua c. Etats Unis)*, fond, arrêt, Rec. 1986, p. 131, §258.

⁶⁶ Contre le moyen de défense des Etats Unis, tiré de l'intention révélée par le Nicaragua d'établir sur son territoire « une dictature communiste totalitaire » et qui y justifierait son intervention, la Cour dira ne savoir « concevoir la création d'une règle nouvelle faisant droit à une intervention d'un Etat contre un autre pour le

précise, note la Cour dans « des matières à propos desquelles le principe de souveraineté des Etats permet à chacun d'entre eux de se décider librement. [Or], il en est ainsi du choix du système politique, économique, social et culturel et de la formulation des relations extérieures »⁶⁷. L'autonomie constitutionnelle garantit donc le droit « à l'Etat de se donner à lui-même les règles fondamentales de son organisation politique »⁶⁸. Elle s'exprime par sa capacité à adopter et à modifier sa Constitution dans le sens qui lui convient à l'abri de toute ingérence étrangère illicite ou licite du reste, dans la mesure où elle est traditionnellement considérée comme relevant d'un « domaine réservé de l'Etat »⁶⁹.

Par « domaine réservé », l'on entend l'ensemble des activités dans lequel l'Etat, n'étant pas lié par le droit international, jouit d'une compétence totalement discrétionnaire et, en conséquence, ne doit subir aucune immixtion ni de la part des autres Etats ni de la part des organisations internationales⁷⁰. Si la notion apparaît de manière sous-entendue dès le début du XX^e siècle, par exemple dans le traité d'arbitrage franco-anglais du 14 octobre 1903⁷¹ ou encore la Convention de La Haye du 18 octobre de 1907 sur le règlement pacifique des conflits internationaux⁷², elle ne sera clairement consacrée dans un cadre multilatéral que par le Pacte de la SDN du 28 juin 1919 sous l'appellation de « compétence exclusive », toujours dans une perspective contentieuse, l'art. 15.8 du Pacte disposant que : « Si l'une des parties prétend et si le Conseil reconnaît que le différend porte sur une question que le droit international laisse à la *compétence exclusive* de cette partie, le Conseil le constatera

motif que celui-ci aurait opté pour un système politique particulier ». *Ibid.*, p. 123, §263. Pour un commentaire de l'arrêt, v. EISEMANN P.M., « L'arrêt de la CIJ dans l'affaire des activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci (Nicaragua c. Etats-Unis), fond, arrêt du 27 juin 1986 », *AFDI*, 1986, vol. 32, n° 1, p. 153-191. V. aussi, CONFORTI B., « Le principe de non-intervention », M. BEDJAOUI (dir.), *Droit international : bilan et perspectives*, Paris, Pedone, 1991, p. 489-505.

⁶⁷ CIJ, *Activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci (Nicaragua c. Etats Unis)*, *op. cit.*, p. 98, §205.

⁶⁸ KAMTO M., « Constitution et principe de l'autonomie constitutionnelle », *op. cit.*, p. 143.

⁶⁹ HUET V., « L'autonomie constitutionnelle de l'Etat : déclin ou renouveau ? », *RFDC*, 2008, n° 73, p. 67.

⁷⁰ SALMON J., *Dictionnaire de droit international public*, Bruxelles, Bruylant, 2001, p. 356.

⁷¹ L'art. 1^{er} du traité dispose que : « Les différends d'ordre juridique ou relatifs à l'interprétation des traités existant entre les deux Parties Contractants qui viendraient à se produire entre et qui n'auraient pu être réglés par la voie diplomatique, seront soumis à la Cour Permanente d'Arbitrage, établie par la Convention du 29 juillet 1899, à la Haye, à la condition toutefois qu'ils ne mettent en cause ni les intérêts vitaux, ni l'indépendance ou l'honneur des deux Etats contractants et qu'ils ne touchent pas aux intérêts des tierces puissances ».

⁷² V. art. 41 et ss.

dans un rapport, mais sans recommander aucune solution ». Ainsi, le droit international apparaît-il comme étant à la fois le critère formel et le critère matériel qui détermine les éléments et l'étendue du domaine réservé⁷³. Assurément, une telle conception fait échec à la doctrine du domaine réservé par nature⁷⁴, théorie très souverainiste longtemps défendue par les Etats socialistes pour qui les « questions d'organisation interne des Etats doivent inévitablement rentrer dans le domaine de leur compétence interne tant qu'existent des Etats, et donc le droit international »⁷⁵. Si la doctrine du domaine réservé par nature n'est plus aujourd'hui défendue ou alors de façon modérée⁷⁶, elle reste néanmoins celle qui fonde le mieux le principe de l'autonomie constitutionnelle.

Le domaine réservé n'est pas figé ; il a un caractère évolutif, que la Cour permanente de justice internationale (CPJI) avait noté dans son avis sur *l'affaire des décrets de nationalité en Tunisie et au Maroc*. En effet, avait-elle dit, « la question de savoir si une certaine matière entre ou n'entre pas dans le domaine exclusif d'un Etat est une question essentiellement relative : elle dépend du développement des rapports internationaux »⁷⁷ ; un développement qui résulte des engagements conventionnels des Etats⁷⁸, mais aussi de plus en plus, depuis la fin de la seconde guerre mondiale des activités des organisations internationales, faisant dire à certains que : « Quel que soit le contenu du domaine réservé, une chose est certaine : la notion concerne la délimitation des compétences d'organisations internationales

⁷³ KOLB R., « Du domaine réservé : réflexions sur la théorie de la compétence nationale », *RGDIP*, 2006, n° 3, p. 605. C'est d'ailleurs dans ce sens que l'art. 1^{er} de la résolution de l'Institut de Droit International (IDI) sur la détermination du domaine réservé et ces effets, adoptée en 1954 : « Le domaine réservé est celui des activités étatiques où la compétence de l'Etat n'est pas liée par le droit international. L'étendue de ce domaine dépend du droit international et varie suivant son développement ».

⁷⁴ V. ARANGIO-RUIZ G., « Le domaine réservé : l'organisation internationale et le rapport entre droit international et droit interne », *RCADI*, Leiden ; Boston, Brill-Nijhoff, 1990, vol.225, p. 320.

⁷⁵ OUCHAKOV N.A., « La compétence interne des Etats et la non-intervention dans le droit international contemporain », *RCADI*, Leiden ; Boston, Brill-Nijhoff, 1974, vol.141, p. 46.

⁷⁶ VERDROSS A., « La compétence nationale dans le cadre de l'Organisation des Nations Unies et l'indépendance des Etats », *RGDIP*, 1965, n° 36, p. 319.

⁷⁷ CPJI, *Décrets de nationalité en Tunisie et au Maroc*, (avis), 7 février 1923, Série B, n°4, p.24.

⁷⁸ Comme l'a d'ailleurs souligné la CPJI dans son avis sur les décrets de nationalité en Tunisie et au Maroc en ces termes : « La liberté de l'Etat de disposer à son gré [est] néanmoins restreinte par des engagements qu'il aurait envers d'autres Etats. En ce cas, la compétence de l'Etat, exclusive en principe, se trouve limitée par des règles de droit international », *ibid.*

(surtout politiques) ou d'organes internationaux (par exemple des tribunaux) par rapport à celles des Etats qui en sont membres ou qui sont soumis à leur action. Le domaine réservé est une notion de relation entre les organismes internationaux et les Etats en matière de compétences. Son but est de garantir aux Etats une certaine sphère d'action soustraite à la compétence des organismes internationaux »⁷⁹. Si cette lecture emporte une vision somme toute restrictive du domaine réservé, c'est probablement qu'elle se fonde sur l'art. 2.7 de la Charte des Nations Unies : « Aucune disposition de la présente Charte n'autorise les Nations Unies à intervenir dans des affaires qui relèvent essentiellement de la compétence nationale d'un Etat ni n'oblige les Membres à soumettre des affaires de ce genre à une procédure de règlement aux termes de la présente Charte ; toutefois, ce principe ne porte en rien atteinte à l'application des mesures de coercition prévues au Chapitre VII ». Le domaine réservé, la compétence exclusive ou encore la compétence nationale de l'Etat ne cèderait donc, selon cette disposition que devant l'action des Nations Unies pour le maintien de la paix. Mais parallèlement, l'on a aussi pu observer, à mesure que la protection des droits de l'homme s'imposait comme une préoccupation internationale, une tendance à la réduction du domaine réservé de telle sorte que l'autonomie constitutionnelle, un de ses éléments en ressorte remis en cause par l'obligation faite aux Etats de respecter ces droits de l'homme et en particulier, à partir des années 1990 les droits démocratiques.

L'autonomie constitutionnelle des Etats n'est pas un principe absolu. Dans l'*affaire des activités militaires et paramilitaires au Nicaragua*, la CIJ avait d'ailleurs admis qu'elle puisse être limitée. En effet, avait-elle dit, « les orientations politiques internes d'un Etat relèvent de la compétence exclusive de celui-ci pour autant, bien entendu, qu'elles ne violent aucune obligation de droit international »⁸⁰. Or, depuis les années 1980, la légitimité démocratique s'est progressivement imposée comme une obligation internationale à laquelle les Etats semblent désormais tenus. Déjà, les art. 21 et 25, respectivement de la DUDH et du PIDCP garantissaient aux individus le droit de participer à la direction des affaires publiques de leur pays, mais c'est avec la série de résolutions adoptée à partir de 1988⁸¹ d'abord destinées

⁷⁹ KOLB R., « Du domaine réservé : réflexions sur la théorie de la compétence nationale », *op. cit.*, p. 599.

⁸⁰ CIJ, *Activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci (Nicaragua c. Etats Unis)*, *op. cit.*, p. 120, §258.

⁸¹ V. *infra*, p.

au Renforcement de l'efficacité du principe d'élections périodiques et honnêtes, puis à l'Affermissement du rôle de l'Organisation des Nations Unies aux fins du renforcement de l'efficacité du principe d'élections périodiques et honnêtes et de l'action en faveur de la démocratisation et enfin à l'Appui du système des Nations Unies aux efforts déployés par les gouvernements pour promouvoir et consolider les démocraties nouvelles ou rétablies adoptées par l'AGNU dans un contexte de fin de guerre froide⁸² que la légitimité démocratique commencera à apparaître comme un principe de droit international⁸³ au nom duquel l'ONU fournira une assistance électorale voire militaire pour soutenir les processus de transition démocratique⁸⁴. Car dans sa résolution de 1988, elle soulignait « sa conviction que des élections périodiques et honnêtes sont un élément nécessaire et indispensable des efforts soutenus visant à protéger les droits et intérêts des administrés [et que] pour déterminer la volonté du peuple, il faut un processus électoral offrant des choix différents et que ce processus doit donner à tous les citoyens des chances égales de devenir candidat et de faire valoir leurs vues politiques, que ce soit à titre individuel ou conjointement avec d'autres »⁸⁵. En clair, pour les Nations Unies, la légitimité démocratique était devenue l'assise de tout pouvoir politique ; ce qui revenait de manière implicite à nuancer, voire à remettre en cause l'autonomie constitutionnelle des Etats ou alors à conditionner son bénéfice au respect des principes démocratiques.

Même si la portée de cette série de résolutions sera parallèlement nuancée par une autre série de résolutions intitulée « *Respect des principes de la souveraineté nationale et de la non-ingérence dans les affaires intérieures des Etats en ce qui concerne les processus électoraux* »⁸⁶, adoptée à partir de 1989, qui, considérant qu'il « n'existe pas de système politique unique ni de modèle unique de processus électoral convenant également à toutes les nations et à tous les

⁸² Dans sa très remarquable allocution à la 43^e session l'AGNU, le Secrétaire général du Parti Communiste d'Union Soviétique (PCUS), Mikhaïl GORBATCHEV affirmait déjà que : « Il nous paraît tout aussi évident que le principe de la liberté de choix est obligatoire. Ne pas le reconnaître risque d'avoir des conséquences extrêmement graves pour la paix du monde. Priver les peuples de ce droit sous quelque prétexte ou sous couvert de quelque rhétorique que ce soit risque de compromettre même l'équilibre fragile qui a été atteint. La liberté de choix est un principe universel qui ne devrait souffrir aucune exception ». V. doc. A/43/PV.72 du 14 décembre 1988, p.11.

⁸³ KAMTO M., « Constitution et principe de l'autonomie constitutionnelle », *op. cit.*, p. 169 et ss.

⁸⁴ V. *infra*, p.

⁸⁵ Doc. A/RES/43/157 du 8 décembre 1988.

⁸⁶ Doc. A/RES/44/147 du 15 décembre 1989.

peuples [assure qu'il] appartient aux seuls peuples de décider des méthodes à suivre et des institutions à mettre en place aux fins du processus électoral, ainsi que des moyens de mettre ce processus en œuvre conformément à la constitution et à la législation nationales »⁸⁷, la légitimité démocratique des régimes politiques va tout de même s'imposer comme une obligation internationale. Afin de bien mesurer les implications d'une telle obligation tant pour les Etats que pour l'ONU et les autres organisations internationales, sans doute convient-il d'éclaircir la notion de démocratie.

§ 2 - LES TERMES DE L'ETUDE

Etudier la démocratie comme norme internationale qui s'impose aux Etats oblige d'abord à donner une définition aussi précise que possible à la démocratie, une notion dont le sens semble tomber sous l'évidence tant son usage s'est banalisé, mais qui apparaît assez rapidement insaisissable dès lors qu'il s'agit de l'appréhender du point de vue du droit, en particulier du droit international (A). Mais une telle étude oblige aussi à s'intéresser aux acteurs internationaux, singulièrement aux organisations internationales sans les actions desquelles la démocratie n'aurait pas accédé à ce statut d'obligation internationale (B).

A - LA DEMOCRATIE

La démocratie ne serait pas un concept juridique, ce serait « une notion politique, ou plus exactement de philosophie politique »⁸⁸. C'est dire si lui donner une définition s'avère une tâche difficile pour le juriste, cela nécessitant une mise en perspective philosophique et peut-être avant, historique du terme. Etymologiquement, « démocratie » vient du grec « *demos-kratos* » signifiant « le gouvernement de tous, c'est-à-dire la souveraineté collective, par opposition au gouvernement de quelques-uns (aristocratie) et au gouvernement d'un

⁸⁷ *Ibid.*

⁸⁸ KAMTO M., « Constitution et principe de l'autonomie constitutionnelle », *op. cit.*, p. 162.

seul (monocratie) »⁸⁹. La question qui se trouve au cœur de la démocratie est bien donc celle de la forme de gouvernement⁹⁰ qu'une société se donne pour conduire ses affaires.

C'est au V^e siècle av. J.-C. que les premières pierres de la démocratie sont posées à Athènes à la faveur des réformes opérées par SOLON puis CLISTHENE, à une époque où la plupart des cités grecques étaient gouvernées par une oligarchie ou un tyran⁹¹. L'idée de base consiste alors à attribuer aux citoyens réunis à intervalles réguliers sur l'*agora*, espace central qui sert de lieu d'échanges et de décisions communes, le droit de décider de la conduite des affaires, tant internes comme l'économie ou la fiscalité, qu'externes comme faire la guerre. S'il existait des instances politiques ou administratives susceptibles de faire écran au pouvoir direct du peuple comme la *Boulê*⁹², la composition restreinte de celle-ci et surtout la constante rotation de ses membres font qu'elle ne peut être considérée comme une chambre des représentants. Le principe de la démocratie athénienne demeurait donc celui d'une démocratie directe où « le peuple exerçait son droit de vote non pour élire des représentants [...], mais pour adopter des lois »⁹³. Une démocratie directe peut-être, mais une démocratie dont la réalité apparaît discutable⁹⁴ dans la mesure où le droit de vote et les droits politiques d'une manière générale n'étaient l'apanage que d'une minorité, celle des citoyens alors que les « domestiques, les esclaves ou ceux qui sont considérés de génération en génération comme des étrangers forment une vaste majorité privée de toute influence sur la scène politique »⁹⁵. Pour d'autres raisons, ARISTOTE et surtout PLATON se sont montrés réservés sinon très critiques sur l'idéologie qui fonde la démocratie. Pour ce dernier, en permettant à un peuple prisonnier de ses passions de décider des affaires publiques ; en voulant instaurer une égalité entre citoyens au mépris des inégalités naturelles qui rendent

⁸⁹ LE POURHIET A.-M., « Définir la démocratie », *RFDC*, 2011, n° 87, p. 454.

⁹⁰ Sur ce que signifie la notion de « forme de gouvernement » et de ses typologies, v. HAMON F. et M. TROPER, *Droit constitutionnel*, 39^e éd., Paris, LGDJ, 2018, p. 100 et ss.

⁹¹ V. MOSSE C., *Regards sur la démocratie athénienne*, Perrin, 2013, p. 13-46.

⁹² V. CLOCHE P., « L'importance des pouvoirs de la Boulé athénienne au Ve et IVe avant J.-C », *Revue des Etudes Grecques*, 1921, vol. 34, n° 158, p. 233-265.

⁹³ BRAUD P., *La démocratie politique*, Paris, Seuil, 2003, p. 19.

⁹⁴ V. OSTWALD M., « La démocratie athénienne, réalité ou illusion ? », *Mètis. Anthropologie des mondes grecs anciens*, 1992, vol. 7, n° 1, p. 7-24. L'auteur parvient à la conclusion que la démocratie athénienne malgré ses imperfections « n'était pas une illusion [et] existait vraiment ». p. 24.

⁹⁵ HERMET G., *Culture et démocratie*, Paris, Albin Michel/UNESCO, 1993, p. 48.

certain plus méritants que d'autres, la démocratie est source d'injustice et d'anarchie qui met en péril l'homme et la cité⁹⁶. De toute manière, pour lui, « tant que les philosophes ne seront pas rois dans les cités, ou que ceux qu'on appelle aujourd'hui rois et souverains ne seront pas vraiment et sérieusement philosophes ; tant que la puissance politique et la philosophie ne se rencontreront pas dans le même sujet ; [...] il n'y aura de cesse, aux maux des cités [...] »⁹⁷.

Prémonitoires les idées PLATON ? Fort possible, mais quoiqu'il en soit, à partir du VI^e siècle av. J.-C, la démocratie athénienne entre dans une période de crise qui finira par entraîner sa perte⁹⁸. Cette crise découle d'une conjonction d'éléments liés pour l'essentiel à la désaffection du peuple pour les problèmes politiques à cause d'une situation économique difficile, de l'attrait croissant des riches athéniens pour le système oligarchique, mais aussi de la défaite de -338 contre Philippe II de Macédoine lors de la bataille de Chéronée⁹⁹. Après la chute de la démocratie athénienne, l'idée démocratique va entrer dans une très longue période de léthargie avant d'être ressuscitée fin du XVIII^e siècle à la faveur des révolutions américaine et française. Elle réapparaît non plus sous la forme d'une démocratie directe, système dont la mise en œuvre ne semble, il est vrai possible que dans des communautés politiques de taille réduite, mais d'une démocratie représentative c'est-à-dire d'un système où le peuple élit des représentants qui exercent le pouvoir en son nom et pour son compte ; un système que fustigent des auteurs comme Jean Jacques ROUSSEAU, théoricien à la suite de John LOCKE¹⁰⁰ du contrat social pour qui tout mécanisme de représentation constitue une aliénation de la liberté du citoyen, rien ne lui garantissant la fidélité de son représentant à sa volonté¹⁰¹. Effectivement, le mandat représentatif, contrairement au mandat impératif, affranchit le représentant de toute obligation de respecter les engagements pris envers ses

⁹⁶ V. KOSSI K.F.J., « Le procès de la démocratie chez Platon », *Le Korè, Revue ivoirienne de philosophie et de culture*, 2008, n° 41, p. 23-35.

⁹⁷ PLATON, *Œuvres complètes. La République*, traduit par Robert BACCOU, Paris, Editions Garnier Frères, 1950, p. 229.

⁹⁸ V. MOSSE C., *La fin de la démocratie athénienne : Aspects sociaux et politiques du déclin de la cité grecque au IV^e siècle avant J.-C.*, Paris, PUF, 1962, p. 257-469.

⁹⁹ V. JEAN-NICOLAS C., *Bataille de Chéronée*, Paris, Economica, 2012.

¹⁰⁰ LOCKE J., *Traité du gouvernement civil*, traduit par David MAZEL, 2^e éd., Paris, Flammarion, 1999.

¹⁰¹ ROUSSEAU J.-J., *Du contrat social ou Principes du droit politique*, Paris, Librio, 2017.

mandants. Et pour cause, c'est « un mandat général, par lequel l'élu est réputé représenter la nation tout entière ; c'est un mandat libre, ce qui signifie que le représentant est protégé principalement contre les exigences de ses électeurs : ceux-ci ne peuvent lui attribuer un mandat impératif [et surtout] c'est un mandat irrévocable à l'initiative des électeurs, parce qu'il est présumé être exercé conformément à la volonté de la nation »¹⁰².

Malgré ce défaut, la démocratie représentative dont il faut rappeler qu'elle a pendant longtemps exclu du droit de suffrage, à l'instar de la démocratie athénienne du reste, des pans entiers du peuple, les femmes, les pauvres, les illettrés ou les populations noires pour ce qui concerne les Etats-Unis¹⁰³, va se propager dans le monde, par vagues successives,¹⁰⁴ mais d'une façon rapide au point de devenir aujourd'hui « la forme normale d'organisation politique »¹⁰⁵. Mais de la forme normale à la forme universelle d'organisation politique, il n'y a qu'un pas que certains Etats n'hésiteront pas à franchir afin d'imposer la démocratie à d'autres par l'usage de la force militaire ainsi que les Etats-Unis ont voulu le faire en 2003 en intervenant en Irak¹⁰⁶. Vouloir imposer la démocratie à coups de canon trahit sans doute l'intérêt mondial que ce type de régime avait suscité à la fin de la guerre froide et qui s'était jusqu'alors exprimé de façon plutôt pacifique, en tout cas en Europe de l'Est ou en Afrique ; un intérêt qui tient pour partie au fait que si la démocratie ne constitue pas le meilleur des régimes, le pire peut-être à l'exception de tous les autres selon l'expression de Winston CHURCHILL¹⁰⁷, elle apparaît bien comme « la forme de vie politique qui donne la plus grande liberté au plus grand nombre, qui protège et reconnaît la plus grande diversité possible »¹⁰⁸. Mais là où la philosophie pose à travers la démocratie, la question du bon sinon du meilleur gouvernement, le droit s'évertue plutôt à « identifier ses formes institutionnelles de façon à la distinguer clairement d'autres catégories de régimes : autoritaires ou totalitaires »¹⁰⁹.

¹⁰² GOUNELLE M., « Démocratiser le mandat représentatif », *Le Débat*, 2006, n° 141, p. 111.

¹⁰³ BRAUD P., *La démocratie politique*, *op. cit.*, p. 35-37.

¹⁰⁴ V. HUNTINGTON S., « Democracy's Third Wave », *Journal of Democracy*, 1991, vol. 2, n° 2, p. 12-34.

¹⁰⁵ TOURAINE A., *Qu'est-ce que la démocratie ?*, Paris, Fayard, 1994, p. 17.

¹⁰⁶ V. GUENARD F., *La démocratie universelle : philosophie d'un modèle politique*, Paris, Le Seuil, 2016, p. 324.

¹⁰⁷ CHURCHILL W., *Churchill by Himself: The Definitive Collection of Quotations*, New York, PublicAffairs, 2008, p. 574.

¹⁰⁸ TOURAINE A., *Qu'est-ce que la démocratie ?*, *op. cit.*, p. 25.

¹⁰⁹ BRAUD P., *La démocratie politique*, *op. cit.*, p. 8.

De ce point de vue et selon des critères dégagés par le juriste italien Norberto BOBBIO, un régime politique est regardé comme démocratique s'il satisfait à trois principes : l'existence d'un ensemble de règles qui établissent qui est autorisé à prendre les décisions collectives, et selon quelles procédures ; l'attribution la plus large possible aux citoyens du droit de participer, directement ou indirectement à la prise des décisions à travers le droit de vote et enfin l'existence de garanties qui leur offrent une réelle liberté dans le choix de ceux qu'ils chargeront de prendre les décisions en leur nom¹¹⁰. De cette approche institutionnelle, il découle que la démocratie, la démocratie représentative en tout cas désigne un régime qui consacre le « libre choix, à intervalles réguliers, des gouvernants par les gouvernés »¹¹¹. Cette définition laisse entrevoir ses caractéristiques essentielles, à tout le moins ses traits minimaux à savoir : la représentativité des gouvernants, la citoyenneté qui se manifeste par un sentiment d'appartenance des électeurs à une même société politique et la limitation du pouvoir des gouvernants de telle sorte qu'il n'empiète pas sur les droits fondamentaux des citoyens. Ainsi, la démocratie ne peut-elle pas se réduire à des institutions publiques, à des mécanismes ou à un mode spécifique de gouvernement ; « elle est inséparable d'une théorie et d'une pratique du droit »¹¹². Autrement dit, elle ne doit pas seulement être une démocratie formelle ou procédurale, elle doit aussi, dans la mesure du possible être une démocratie substantielle qui défend des valeurs et se met au service d'un idéal de justice et de progrès¹¹³.

Si l'on s'accorde aujourd'hui sur l'idée que la démocratie constitue le cadre privilégié de l'exercice des droits de l'homme, c'est que de tous les régimes politiques, c'est celle qui prescrit une organisation sociale basée sur le pluralisme politique, le principe des élections libres et honnêtes, le respect des droits de l'homme et l'instauration de l'Etat de droit¹¹⁴. Mais « la démocratie ne peut vivre que si elle est le reflet d'une expérience politique [...] »¹¹⁵ et aussi d'une expérience culturelle. Cette dernière dimension a malheureusement souvent

¹¹⁰ BOBBIO N., *Le futur de la démocratie*, Paris, Seuil, 2007, p. 108-111.

¹¹¹ TOURAINE A., *Qu'est-ce que la démocratie ?*, *op. cit.*, p. 43.

¹¹² *Ibid.*, p. 40.

¹¹³ BOBBIO N., *Le futur de la démocratie*, *op. cit.*, p. 131-133. Sur la distinction entre la démocratie dite procédurale et la démocratie qualifiée de substantielle, v. HERMET G., *Culture et démocratie*, *op. cit.*, p. 21-27.

¹¹⁴ KAMTO M., « Constitution et principe de l'autonomie constitutionnelle », *op. cit.*, p. 162.

¹¹⁵ Federico MAYOR, préface à HERMET G., *Culture et démocratie*, *op. cit.*, p. II.

été oubliée, en tout cas minimisée. Pourtant, elle explique, au moins en partie les entraves que la démocratie trouve à s'enraciner dans certaines régions du monde, par exemple en Afrique¹¹⁶ ou en Asie du Sud¹¹⁷ en dépit d'une forte incitation ou implication internationale. Une démocratie est d'autant solide qu'elle est le résultat d'une maturation sociale et qu'elle fait l'objet d'une appropriation endogène. Ainsi, des auteurs ont-ils tenté d'expliquer la stabilité des démocraties occidentales par des facteurs historiques et sociologiques tenant à une certaine singularité des structures sociales, mais aussi à la sécularisation du débat d'idées, héritage de l'étiollement du pouvoir religieux et de la liberté intellectuelle qui dès le XVIII^e siècle permit de récuser sinon de relativiser le caractère naturel ou d'essence divine des institutions politiques.¹¹⁸

Mais si les facteurs historiques et culturels comptent beaucoup dans l'enracinement et la consolidation de la démocratie, il ne faut toutefois pas en surestimer l'importance pour ne pas accrédi-ter la thèse culturaliste voulant que les principes qui fondent la démocratie¹¹⁹ ne soient pas « universables » et ne puissent s'ancrer dans d'autres univers socio-culturels qu'occidentaux¹²⁰. Prétendre cela, c'est assurément omettre qu'une « culture politique se transforme en permanence [et] se remodèlent sans cesse sous l'influence des dynamiques sociales et politiques »¹²¹ ; c'est aussi oublié que ni du point de vue socio-économique, ni du point de vue de la culture citoyenne, la plupart des pays occidentaux ne réunissaient les préconditions minimales réputées aujourd'hui indispensables à l'ouverture démocratique lorsque celle-ci y a émergé¹²². Dans tous les cas, pour les Nations Unies qui devaient jouer un rôle majeur dans la promotion de la démocratie dans le monde à partir des années 1990, refuser toute réforme démocratique au nom d'une quelconque exception culturelle, telle

¹¹⁶ GUEYE B., « La démocratie en Afrique : succès et résistances », *Pouvoirs*, 2009, n° 129, p. 15-26.

¹¹⁷ V. BOUQUERAT G., « Le difficile parcours démocratique de l'Asie du Sud », *Le Trimestre du Monde*, 1992, vol. 1, p. 145-156.

¹¹⁸ BRAUD P., *La démocratie politique*, op. cit., p. 46-51.

¹¹⁹ V. BEETHAM D., « La démocratie : principes essentiels, institutions et problèmes », C. BASSIOUNI (dir.), *La démocratie : principes et réalisation*, Genève, Union interparlementaire, 1998, p. 23-32.

¹²⁰ BADIE B., « « Je dis Occident » : démocratie et développement. Réponse à 6 questions », *Pouvoirs*, 1990, n° 52, p. 46-48.

¹²¹ OTAYEK R., « Démocratie, culture politique, sociétés plurielles. Une approche comparative à partir de situations africaines », *RFSP*, 1997, vol. 47, n° 6, p. 804.

¹²² HERMET G., *Exporter la démocratie*, Paris, Presses de Sciences Po, 2008, p. 100-105.

que certains régimes ont cru pouvoir le faire est irrecevable. Ainsi, promouvant une *nouvelle diplomatie de la démocratie et des droits de l'homme* en octobre 1993, Boutros BOUTROS-GHALI se disait-il convaincu que : « de même que les droits de l'homme sont universels, le projet démocratique est adaptable à toutes les cultures. [...]. Il faut comprendre que la démocratie n'est pas un modèle à copier sur certains Etats, mais un objectif à atteindre par tous les peuples. [...] »¹²³.

Aujourd'hui, à l'enthousiasme des années 1990 sur l'expansion de la démocratie dans le monde semble avoir succédé une certaine prudence pour ne pas dire un certain scepticisme. En effet, même dans les pays considérés comme de vieilles démocraties à plus forte raison dans les plus jeunes, beaucoup d'observateurs s'accordent à dire que l'idée démocratique traverse une période de crise¹²⁴ ou de malaise¹²⁵ dont la gravité varie certes en fonction des contextes, mais qui se manifeste par une remise en cause de ses principes, notamment de libéralisme et de représentation¹²⁶. Ainsi, l'incapacité des gouvernants à remédier à des problèmes sociaux et économiques persistants entraîne un désintérêt des citoyens de la vie politique, comme en témoigne la hausse continue de l'abstentionnisme électoral¹²⁷. Cette situation fait le lit du populisme, une sorte de perversion pour ne pas dire de corruption des idées démocratiques¹²⁸. On le voit bien avec la montée en puissance des régimes populistes en Europe centrale, particulièrement en Hongrie ou en Pologne¹²⁹, des régimes qualifiés par euphémisme de « démocraties illibérales ».

La notion de démocratie illibérale est apparue à la fin des années 1990 sous la plume du journaliste américain Fareed ZAKARIA pour désigner des régimes qui tout en organisant

¹²³ BOUTROS-GHALI B., « Démocratie et droits de l'homme », *Le Monde diplomatique*, 10/1993 p. 32.

¹²⁴ V. GAUCHET M., « Crise dans la démocratie », *La Revue Lacanienne*, 2008, vol. 2, n° 2, p. 59-72 ; COHENDET M.-A., « Une crise de la représentation politique ? », *Cités*, 2004, vol. 2, n° 18, p. 41-61.

¹²⁵ MENY Y. et Y. SUREL, *Par le peuple, pour le peuple : le populisme et les démocraties*, Paris, Fayard, 2000, p. 21 et ss.

¹²⁶ V. MILACIC S., « La démocratie représentative devant un défi historique ? Propos introductif », R. BEN ACHOUR, J. GICQUEL et S. MILACIC (dir.), *La démocratie représentative devant un défi historique*, Bruxelles, Bruylant, 2006, p. 6-11 ; CROUCH C., *Post-démocratie*, traduit par Yves COLEMAN, Diaphanes, 2013.

¹²⁷ V. CAPDEVIELLE J., *Démocratie, la panne*, Paris, Textuel, 2004, p. 41-56.

¹²⁸ TAGUIEFF P.-A., « Le populisme et la science politique du mirage conceptuel aux vrais problèmes », *Vingtième Siècle. Revue d'histoire*, 1997, vol. 56, n° 1, p. 5.

¹²⁹ V. MINK G., « L'Europe centrale à l'épreuve de l'autoritarisme », *Politique étrangère*, 2016, n° 2, p. 89-101 ; RUPNIK J., « La démocratie illibérale en Europe centrale », *Esprit*, 2017, n° 6, p. 69-85.

des élections se montrent très peu soucieux du respect du « libéralisme constitutionnel », c'est-à-dire de l'Etat de droit, de la séparation des pouvoirs, de la protection des droits et libertés individuelles ou collectives¹³⁰. La notion relève dans cette perspective d'un oxymore et pour Fareed ZAKARIA, elle n'est « pas simplement insuffisante : elle est dangereuse, source d'érosion des libertés, d'abus de pouvoir, de divisions ethniques et même de guerre »¹³¹. En sens inverse de cet illibéralisme, de manière plus saine serait-on tenté de dire, la crise de confiance entre gouvernés et gouvernants pousse à réinterroger le système représentatif et aussi et à inventer de nouvelles formes de participation démocratique et citoyenne. La démocratie participative ou délibérative¹³² avec des expériences aussi diverses et variées que les débats publics, les jurys citoyens, les forums sociaux ou les budgets participatifs visent dans ce sens à réintroduire le citoyen au cœur de l'activité politique de façon à l'associer plus étroitement au processus décisionnel¹³³.

Ainsi que le laisse entrevoir le débat sur l'avenir de la démocratie¹³⁴, celle-ci apparaît en perpétuelle transformation, pour le meilleur, mais peut-être bien aussi pour le pire. Ces mutations commandent par conséquent, tant au niveau national qu'international une vigilance des Etats, des citoyens, de la société civile et des organisations internationales, l'engagement de ces dernières, surtout à partir des années 1990 en faveur des principes démocratiques ayant grandement contribué à leur universalisation.

B - LES ORGANISATIONS INTERNATIONALES

Les idéaux démocratiques ne se seraient sans doute pas propagés à travers le monde de l'après-guerre froide avec autant de rapidité et d'engouement sans la contribution d'acteurs externes, en particulier des organisations internationales¹³⁵. En même temps

¹³⁰ ZAKARIA F., *L'avenir de la liberté : la démocratie illibérale aux Etats-Unis et dans le Monde*, Paris, Odile Jacob, 2003.

¹³¹ ZAKARIA F., « De la démocratie illibérale », *Le Débat*, traduit par Pierre-Emmanuel DAUZAT, 1998, n° 99, p. 26.

¹³² BOUVIER A., « Démocratie délibérative, démocratie débattante, démocratie participative », *RESS*, 2007, vol. 45, n° 136, p. 5-34.

¹³³ BLONDIAUX L., *Le nouvel esprit de la démocratie. Actualité de la démocratie participative*, Paris, Seuil, 2008, p. 48-62.

¹³⁴ V. DE LAUZUN P., *L'avenir de la démocratie*, Paris, François-Xavier de Guibert, 2011, vol.1.

¹³⁵ WHITEHEAD L., « Entreprises de démocratisation : le rôle des acteurs externes », *Critique internationale*, 2004, vol. 24, n° 3, p. 109-124.

qu'elle marque la fin d'une époque, celle de la confrontation idéologique entre les blocs communiste et occidental, la chute du Mur de Berlin a donc ouvert un nouveau champ d'action pour les organisations internationales, longtemps tenues, à part pour certaines organisations régionales, à observer une stricte neutralité sur la nature et la forme des régimes politiques de leurs Etats membres. Pourtant, bien avant la chute du Mur, des organisations internationales, en particulier l'ONU avait servi de cadre d'élaboration de textes parfois contraignants obligeant, certes de manière implicite les Etats à respecter les principes démocratiques comme l'attestent les conventions de 1966. C'est que pendant la guerre froide, les divergences idéologiques avaient aussi conduit à des divergences quant au sens et exigences de ces principes, aboutissant à deux conceptions de la démocratie : d'un côté, une démocratie libérale caractérisée par un pluralisme politique et une économie capitaliste dont se réclamaient les Etats d'Amérique du Nord et d'Europe de l'Ouest et de l'autre, une démocratie populaire ou socialiste dont se revendiquaient l'Union soviétique et ses pays satellites et qui avait pour traits significatifs un régime politique à parti unique et une économie planifiée¹³⁶. En raison de cette situation et sans doute aussi pour sa propre survie¹³⁷, l'ONU a dû, pendant la guerre froide se tenir à équidistance des deux modèles, se réfugiant derrière les principes de souveraineté et d'autonomie constitutionnelle des Etats dont la combinaison permet aux Etats de revendiquer une liberté dans le choix de leur régime politique. Mais avec l'effondrement du camp communiste et le triomphe du camp occidental, cette neutralité qui revenait d'une certaine manière à consacrer un principe d'équivalence des régimes politiques va faire place à un engagement plus explicite, en tout cas moins équivoque, pour la promotion de la démocratie libérale¹³⁸, même si l'organisation

¹³⁶ Pour une brève analyse comparative entre les concepts de démocratie libérale et de démocratie socialiste, v. DE VERGOTTINI G., « Régimes politiques », *op. cit.*, p. 140-141. Sur la notion de « démocratie populaire », v. HAGA L., « Imaginer la démocratie populaire », *Vingtième Siècle*, 2011, vol. 1, n° 109, p. 12-30.,

¹³⁷ SICILIANOS L.-A., *L'ONU et la démocratisation de l'Etat : systèmes régionaux et ordre juridique universel*, *op. cit.*, p. 12.

¹³⁸ A partir du début des années 1990, l'on a assisté à un « passage de l'équivalence des régimes politiques à la légitimité exclusive de la démocratie libérale » disait DUPUY R.-J., « Rapport introductif », *Concept de démocratie et action des Nations Unies : colloque du 23 octobre 1993 de l'Association Française pour les Nations Unies (AFNU)*, 1993, p. 50-62.

n'utilisera jamais expressément le terme, préférant sobrement parler de démocratie sans l'épithète « libérale ». Etait-ce pour ne pas donner l'impression d'entériner une « mainmise de l'Occident sur le reste du monde »¹³⁹ ou seulement pour dire que le terme « démocratie » se suffisait largement à lui-même ? Dans tous les cas, dans un rapport de 1995 rédigé à la demande de l'AGNU¹⁴⁰, le SgNU définissait la démocratisation comme « le passage d'un régime autoritaire à un régime de plus en plus participatif, grâce à divers mécanismes [tels] la tenue périodique d'élections aux organes représentatifs, l'indépendance du pouvoir judiciaire [...] la liberté de la presse »¹⁴¹ ; un régime qui reprend en clair les critères de la démocratie libérale quand même avait-il précisé que « la démocratie n'est pas un modèle qu'il s'agirait de copier, mais un objectif qui doit être atteint par tous les peuples et assimilé par toutes les cultures. Elle peut prendre de nombreuses formes, selon les caractéristiques propres et l'histoire de chaque société »¹⁴².

Pour mesurer la contribution des organisations internationales à la démocratisation des Etats, les mécanismes par lesquelles ces entités agissent, les moyens qu'elles mettent en œuvre pour atteindre leurs objectifs, leurs réussites, mais aussi leurs échecs, sans doute convient-il de définir au préalable la notion d'organisation internationale.

Du concept d'organisation internationale, il n'en existe pas une définition générale. A la suite de la convention de Vienne du 23 mai 1969 pour qui le concept renvoyait déjà à une « organisation intergouvernementale », des définitions succinctes ont pu être données par des conventions de codification. Ainsi, l'art 2.a du projet d'articles sur la responsabilité des organisations internationales adopté par la Commission du droit international (CDI) en 2011 dit-il que l'expression organisation internationale s'entend de « toute organisation instituée par un traité ou un autre instrument régi par le droit international et dotée d'une

¹³⁹ SICILIANOS L.-A., *L'ONU et la démocratisation de l'Etat : systèmes régionaux et ordre juridique universel*, op. cit., p. 25.

¹⁴⁰ V. Doc. A/RES/49/30 du 22 décembre 1994. Cette demande faisait suite au Plan d'action adopté le 6 juillet 1994 à Managua, au Nicaragua par la deuxième Conférence internationale des démocraties nouvelles ou rétablies. V. Doc. A/RES/49/713 du 23 novembre 1994.

¹⁴¹ Doc. A/RES/50/332 du 7 août 1995, p. 3.

¹⁴² *Ibid.*

personnalité juridique internationale propre » ; une définition relativement insuffisante qui ne mentionne pas par exemple la raison d'être, c'est-à-dire les finalités poursuivies par l'organisation.

Une autre définition, pour qui l'organisation internationale est « une association d'Etats, établie par accord entre ses membres et dotée d'un appareil permanent d'organes, chargé de poursuivre la réalisation d'objectifs d'intérêt commun par une coopération entre eux »¹⁴³, semble davantage exhaustive, quoiqu'en partie insatisfaisante. Elle permet en tous les cas de ressortir les attributs essentiels de l'organisation internationale à savoir une base interétatique quand bien même existent des organisations internationales qui regroupent des entités autres que des Etats telles que d'autres organisations internationales ou même des organisations privées ; une base volontariste se traduisant par la conclusion d'un traité entre les parties et qui forme le « droit constitutionnel » de l'organisation¹⁴⁴ ; un ensemble d'organes dont la permanence permet de distinguer l'organisation internationales des conférences internationales ; une autonomie, conséquence de la personnalité juridique conférée à l'organisation par le traité constitutif lui donnant une volonté propre, distincte de celle de ses membres ; une fonction de coopération interétatique lui permettant de « favoriser et de promouvoir l'harmonisation et la coordination des politiques et de comportements des Etats membres, jusqu'à, éventuellement [...], la mise sur pied d'actions collectives »¹⁴⁵. Tel est le cas de l'ONU, organisation typique de coopération interétatique

¹⁴³ VIRALLY M., « Définition et classification : approche juridique », *RISS*, 1977, vol. 29, n° 1, p. 62.

¹⁴⁴ V. MONACO R., « Le caractère constitutionnel des actes constitutifs des organisations internationales », *La Communauté internationale : mélanges offerts à Charles Rousseau*, Paris, Pedone, 1974, p. 153-172.

¹⁴⁵ VIRALLY M., « Définition et classification », *op. cit.*, p. 65. Il convient de noter que certaines organisations ne visent pas une simple coopération entre leurs Etats membres mais poursuivent des objectifs d'intégration, c'est-à-dire qu'elles se fixent « pour mission de rapprocher les Etats qui les composent, en reprenant à leur compte, certaines de leurs fonctions, jusqu'à les fondre en une unité englobante dans le secteur où se développe leur activité, c'est-à-dire le domaine de leur compétence. Cette fusion ira jusqu'à la substitution de la personnalité de l'organisation à celle de ses membres vis-à-vis des tiers, pour les négociations commerciales par exemple ». *Ibid.* En raison de cette spécificité, la plupart des auteurs ne rangent pas ces organisations d'intégration, d'unification ou de communautarisation dans la catégorie des organisations internationales mais dans celle des organisations supranationales. C'est le cas de l'Union Economique et Monétaire Ouest-Africain (UEMOA) et dans une certaine mesure de l'Union européenne (UE). Pour la

dont l'art. 1^{er} de la Charte assigne comme buts, outre, de maintenir la paix et la sécurité internationales, de « réaliser la coopération internationale en résolvant les problèmes internationaux d'ordre économique, social, intellectuel ou humanitaire, en développant et en encourageant le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales pour tous, sans distinctions de race, de sexe, de langue ou de religion ». C'est par conséquent la fonction qui définit d'un point de vue juridique la compétence, c'est-à-dire l'étendue des pouvoirs, explicites ou implicites d'ailleurs¹⁴⁶, que les Etats fondateurs d'une organisation internationale lui concèdent pour atteindre les objectifs qu'ils se sont fixés. Il importe de mentionner sur ce point qu'une organisation internationale, pas même les Nations Unies ne peut jamais, contrairement aux Etats, jouir d'une compétence générale¹⁴⁷ sous peine « d'empiéter sur la liberté des autres sujets de droit, en premier lieu les Etats, mais aussi les autres organisations internationales »¹⁴⁸.

Justement, sur la base de l'étendue de leurs compétences, la doctrine distingue les organisations à compétence générale, c'est typiquement le cas de l'ONU, des organisations à compétence spéciale que l'on retrouve assez généralement dans des domaines techniques comme les télécommunications, l'aviation civile. Mais dans les deux cas, ces organisations peuvent avoir une vocation universelle ou seulement régionale. Alors que les premières «

première organisation, v. IBRIGA L.M., S.A. COULIBALY, et D. SANOU, *Droit communautaire ouest-africain*, Ouagadougou, UO-UFR/SJP, 2008, p. 191-278. ; et pour la deuxième, v. CJCE, *van Gend & Loos c. Administration fiscale Néerlandaise*, 5 février 1963 ; CJCE, *Costa c. ENEL*, 15 juillet 1964 ; PLIAKOS A., « La nature juridique de l'Union européenne », *RTDEur*, 1993, n° 2, p. 187-224 ; BERNARD E., « La distinction entre organisation de coopération et organisation d'intégration : l'Union européenne au carrefour des "méthodes" », L. DUBIN et M.-C. RUNAVOT (dir.), *Le phénomène institutionnel international dans tous ses états : transformation, déformation ou réformation ?*, Paris, Pedone, 2014, p. 103-121 ; JACQUE J.-P., *Droit institutionnel de l'Union européenne*, 9^e éd., Paris, Dalloz, 2018, p. 125-133.

¹⁴⁶ V. CHAUMONT C., « La signification du principe de spécialité dans les organisations internationales », *Mélanges offerts à Henri Rolin : problèmes de droit des gens*, Paris, Pedone, 1964, p. 55-66.

¹⁴⁷ Ainsi, dans son avis consultatif du 8 juillet 1996 sur la *licéité de l'utilisation des armes nucléaires par un Etat dans un conflit armé*, la CIJ affirme avoir à « à peine besoin de rappeler que les organisations internationales sont des sujets de droit international qui ne jouissent pas, à l'instar des Etats, de compétences générales. Les organisations internationales sont régies par le « principe de spécialité », c'est-à-dire dotées par les Etats qui les créent de compétences d'attribution dont les limites sont fonction des intérêts communs que ceux-ci leur donnent pour mission de promouvoir ». CIJ, Rec. 1996, p. 78, §25.

¹⁴⁸ DAILLIER P., M. FORTEAU, A. PELLET, et Q.-D. NGUYEN, *Droit international public, op. cit.*, p. 667.

tendent à réaliser l'unification de la société internationale, en faisant pénétrer en leur sein tous les Etats qui la composent [...] et en cherchant à résoudre les problèmes qui se posent à l'échelle de la planète, ou sont susceptibles d'affecter la société internationale dans son ensemble »¹⁴⁹, les deuxièmes, reposant de plus en plus sur des affinités politiques que sur le voisinage spatial « n'appellent à coopérer qu'un groupe d'Etats, limitativement défini sur la base d'intérêts particuliers, qu'ils partagent, et qui les distinguent du reste de la société internationale »¹⁵⁰.

Si les organisations internationales peuvent se distinguer par rapport à l'étendue de leurs pouvoirs ou à leur degré d'ouverture, toutes présentent en revanche la caractéristique de disposer d'une compétence normative en vertu de laquelle elles peuvent adopter des règles juridiques ou financières de portée générale ou individuelle. En effet, « il n'est pas un domaine des relations sociales pour lequel il n'existe pas une organisation chargée de proposer des règles de comportement, de rapprocher les législations nationales et de favoriser la conclusion de traités internationaux »¹⁵¹. En sus de leur compétence normative, certaines organisations disposent d'une compétence opérationnelle qui regroupe tous les pouvoirs d'action autres que d'édition de normes, comme la participation à une procédure de règlement des différends ou la fourniture d'assistance électorale à des Etats qui en expriment le besoin. Ce dernier exemple illustre très bien les activités opérationnelles des Nations Unies ou d'autres organisations telles le Conseil de l'Europe, l'Union africaine (UA) ou l'Organisation des Etats Américains (OEA) en matière de démocratisation des Etats.

Les organisations internationales sont devenues depuis au moins le début des années 1990 des acteurs majeurs des processus de démocratisation des Etats. A ce titre et à des degrés variables, elles ont contribué à la formulation d'un impératif de démocratisation¹⁵² ou à l'éruption de ce qu'il est convenu d'appeler un principe de légitimité démocratique¹⁵³

¹⁴⁹ VIRALLY M., « Définition et classification », *op. cit.*, p. 70.

¹⁵⁰ *Ibid.*

¹⁵¹ DAILLIER P., M. FORTEAU, A. PELLET, et Q.-D. NGUYEN, *Droit international public*, *op. cit.*, p. 673.

¹⁵² RICHARTE M.-P., « L'ONU et l'impératif de démocratisation », *op. cit.*

¹⁵³ V. SALMON J., « Vers l'adoption d'un principe de légitimité démocratique ? », ASSOCIATION DROIT DES GENS (dir.), *A la recherche du nouvel ordre mondial : le droit international à l'épreuve*, Bruxelles, Complexe, 1993,

qui oblige les Etats à instituer des régimes politiques fondés « sur le pluralisme politique, des élections libres, le respect des droits de l'homme et l'institution d'un Etat de droit »¹⁵⁴. Ainsi pour l'ONU, cette contribution s'est-elle faite tant au plan normatif qu'opérationnel.

Au titre de sa contribution normative, outre les textes déclaratifs et conventionnels, nombreux et variés tels la DUDH ou les pactes internationaux de 1966 sur les droits civils et politiques, économiques, sociaux et culturels qui contiennent des dispositions promouvant peu ou prou les principes démocratiques¹⁵⁵ et dont elle a servi de cadre d'élaboration ou d'adoption, l'ONU et en particulier son Assemblée générale (AGNU) avait commencé, dès 1988 déjà à adopter une résolution cherchant à renforcer l'efficacité du principe d'élections périodiques et honnêtes¹⁵⁶. Devenue annuelle, cette résolution sera consacrée à partir de 1993 à *l'affermissement du rôle de l'organisation aux fins du renforcement de l'efficacité du principe d'élections périodiques et honnêtes et de l'action en faveur de la démocratisation*¹⁵⁷. Dégageant pour l'essentiel le cadre de l'assistance électorale des Nations Unies, ces résolutions sont à mettre en rapport avec à la série de résolutions adoptées à la suite de la Conférence de Managua visant à fournir un appui de l'organisation aux efforts déployés par les gouvernements pour promouvoir et consolider les démocraties nouvelles ou rétablies¹⁵⁸. Cette « infiltration de l'impératif démocratique dans les résolutions de l'ONU »¹⁵⁹ atteindra son paroxysme avec

vol.1, p. 59-89 ; LAGHMANI S., « Vers une légitimité démocratique ? », R. BEN ACHOUR et S. LAGHMANI (dir.), *Les nouveaux aspects du droit international*, Paris, Pedone, 1994, p. 249-278 ; KAMTO M., « Constitution et principe de l'autonomie constitutionnelle », *op. cit.*, p. 162-176 ; HUET V., « Vers l'émergence d'un principe de légitimité démocratique en droit international ? », *RTDH*, 2006, vol. 17, n° 67, p. 547-573.

¹⁵⁴ HUET V., « Vers l'émergence d'un principe de légitimité démocratique en droit international ? », *op. cit.*, p. 550.

¹⁵⁵ Par ex. pour le PIDCP, v. art. 1 (droit des peuples à disposer d'eux-mêmes, art 19 (droit à la liberté d'expression), art. 21 (droit de réunion pacifique), art. 22 (droit à liberté d'association), art. 25 (droit de participer à la direction des affaires publiques). L'on y reviendra plus largement. *Infra*.

¹⁵⁶ Doc. A/RES/43/157 du 8 décembre 1988.

¹⁵⁷ Doc. A/RES/49/100 du 23 décembre 1994. Pour une étude d'ensemble, v. FAU-NOUGARET M., « Les travaux onusiens sur l'efficacité du principe d'élections périodiques et honnêtes et sur l'action en faveur de la démocratie », J.-P. VETTOVAGLIA (dir.), *Prévention des crises et promotion de la paix. Démocratie et élections dans l'espace francophone*, Bruylant, 2010, vol.2, p. 59-72.

¹⁵⁸ Doc. A/RES/ 49/30 du 7 décembre 1994.

¹⁵⁹ SICILIANOS L.-A., *L'ONU et la démocratisation de l'Etat : systèmes régionaux et ordre juridique universel*, *op. cit.*, p. 145.

l'adoption par la Commission des droits de l'homme d'une résolution, non contraignante certes, mais qui consacre expressément un « droit à la démocratie »¹⁶⁰. Dans cette résolution à l'intitulé inédit, elle appelait à « la poursuite et l'expansion des activités menées par le système des Nations Unies [...] afin de promouvoir et consolider la démocratie dans le cadre de la coopération internationale ainsi que d'instaurer une culture politique démocratique par le respect des droits de l'homme, la mobilisation de la société civile et d'autres mesures appropriées de soutien à un mode de gouvernement démocratique »¹⁶¹ ; des activités allant de l'assistance électorale à l'examen des rapports d'application des droits démocratiques par les Etats en passant par les opérations de maintien de la paix dont certaines ont vu leur mandat s'étendre à la démocratisation des Etats concernés.

Si les Nations Unies apparaissent à la fois comme prescriptrice et maître d'œuvre de la démocratisation des Etats, elles partagent néanmoins cette charge avec d'autres acteurs, de moindre envergure certes, mais tout aussi actifs et peut-être même plus efficaces. Ainsi des organisations régionales comme le Conseil de l'Europe ou l'OEA dont l'engagement en faveur des principes démocratiques est assez ancien ou plus récemment de l'UA et de la Communauté Economique des Etats d'Afrique de l'Ouest (CEDEAO). Ainsi également des fondations politiques, allemandes et américaines pour la plupart, des organisations privées controversées en raison de leur nature juridique difficile à déterminer, mais relativement efficaces au regard des moyens financiers et techniques parfois très importants dont elles disposent.

Au regard de l'importance qu'ont prise les organisations internationales dans les processus de démocratisation des Etats, leurs actions ne manquent pas de soulever des questions, en rapport notamment avec leur nature, leurs modalités et éventuellement leur efficacité. C'est à ces questions que cette étude se propose d'apporter des réponses.

¹⁶⁰ Doc. E/CN.4/RES/1999/57, *Promotion du droit à démocratie*, 27 avril 1999.

¹⁶¹ *Ibid.*

§ 3 - LA PROBLEMATIQUE SOULEVEE PAR L'ETUDE

Le sujet de cette étude aurait très bien pu donner l'occasion d'interroger la légitimité des organisations internationales, en particulier celle des Nations Unies à promouvoir la démocratie, le caractère démocratique de sa structure et de son mode de fonctionnement ayant souvent été mis en doute. Ainsi, comparant le groupe des cinq membres permanents du CSNU à une aristocratie et constatant l'absence de mécanisme de contrôle des décisions du CSNU¹⁶², une auteure s'étonnait du fait paradoxal qu'une telle organisation intègre à ses objectifs l'idée de faire avancer la démocratie au sein de ses Etats membres¹⁶³. En même temps pourrait-on se demander, quelle autre organisation que celle des Nations Unies, ne serait-ce que pour ce qu'elle symbolise¹⁶⁴ serait-elle en droit de se fixer une telle ambition ? Quoi qu'il en soit, en attendant une réforme de l'organisation, en particulier du CSNU¹⁶⁵, réclamée d'ailleurs depuis les années 1970 par de nombreux pays, du Sud notamment,¹⁶⁶ mais toujours repoussée¹⁶⁷ à tel point qu'elle semble aujourd'hui incertaine¹⁶⁸, étudier les actions des Nations Unies pour la démocratisation des Etats et au-delà, celles des autres

¹⁶² V. DUPUY P.-M. et Y. KERBRAT, *Droit international public, op. cit.*, p. 184-191.

¹⁶³ CHEMILLIER-GENDREAU M., « Nations Unies et démocratie », K. BANNELIER-CHRISTAKIS (dir.), *Les 70 ans des Nations Unies : quel rôle dans le monde actuel ? Journée d'études en l'honneur du Professeur Yves Daudet*, Paris, Pedone, 2014, p. 143-147. Pour une perspective plus large sur la question, v. DOMINICE C., « Organisations internationales et démocratie », L. BOISSON DE CHAZOURNES et V. GOWLLAND-DEBBAS (dir.), *The international legal system in quest of equity and universality. L'ordre juridique international, un système en quête d'équité et d'universalité. Liber amicorum Georges Abi-Saab*, The Hague, Martinus Nijhoff Publishers, 2001, p. 735-743 ; MALHIÈRE F., « La démocratisation du processus de décision au sein des organisations internationales : l'apport du constitutionnalisme au droit international », A.-L. CASSARD-VALEMBOIS et F. MALHIÈRE (dir.), *Droit International et démocratie*, Paris, Micro Application Editions, 2015, p. 153-166.

¹⁶⁴ RAMEL F., « Les fonctions symboliques des Nations Unies », *Après-demain*, 2015, n° 35, p. 10-11.

¹⁶⁵ NOVOSSELOFF A., « L'élargissement du Conseil de sécurité : enjeux et perspectives », *Relations internationales*, 2006, vol. 4, n° 128, p. 3-14 ; VINCENT P., « Pour une meilleure gouvernance mondiale : la réforme du Conseil de Sécurité des Nations Unies », *Pyramides. Revue du Centre d'études et de recherches en administration publique*, 2005, n° 9, p. 69-86.

¹⁶⁶ FEUER G., « Nations Unies et démocratie », *Mélanges offerts à Georges Burdeau : Le pouvoir*, Paris, LGDJ, 1977, p. 1073-1090.

¹⁶⁷ V. NOVOSSELOFF A., « L'ONU ou la réforme perpétuelle », *AFDI*, 2004, vol. 50, n° 1, p. 535-544.

¹⁶⁸ SUR S., « Le Conseil de sécurité : blocage, renouveau et avenir », *Pouvoirs*, 2004, n° 109, p. 65.

organisations, régionales en particulier ne paraît pas dénué d'intérêt, pour au moins une bonne raison.

Dans la mesure où la vague de démocratisation des Etats à partir des années 1990 n'a pas seulement été le fruit de dynamiques internes, mais aussi le résultat de dynamiques externes dans lesquelles les organisations internationales ont pris une part qui, depuis n'a d'ailleurs cessé de croître en importance, il apparaît intéressant d'évaluer la mesure dans laquelle une telle participation s'opère. Mais cette problématique pose, on le pressent des questions sous-jacentes, à savoir entre autres sur quels fondements et avec quels outils ou moyens ces organisations agissent-elles et surtout avec quels mécanismes juridiques ou politiques garantissent-elles le respect des principes démocratiques prescrits aux Etats ? Telles sont les questions auxquelles cette étude se propose de répondre.

Mais si cette étude se contentait de traiter les seules questions relatives aux normes et actions des organisations internationales en faveur de la démocratisation des Etats, son intérêt serait sans doute moindre, bien de travaux, en particulier des thèses, ayant déjà été consacrées à ces questions¹⁶⁹. Si le rappel de ces normes et actions apparaît toutefois utile, c'est dans la mesure seulement où il permet ici d'éclairer les garanties internationales, c'est-à-dire les mécanismes internationaux visant à assurer le respect des principes et des droits démocratiques, sur lesquels l'étude souhaiterait s'appesantir.

§ 4 - LA DEMARCHE DE L'ETUDE

Cette étude vise à déterminer dans une perspective juridique la mesure dans laquelle les organisations internationales participent à la démocratisation des Etats. Pour autant, elle n'entend pas s'enfermer dans une approche seulement juridique de la question, encore moins exclusivement de droit international. Dans ce sens, elle recourra, en tant que de besoin à d'autres champs ou sous-champs disciplinaires. Ainsi du droit constitutionnel, qui permet par exemple de mesurer l'incidence des obligations résultant des droits de

¹⁶⁹ V. ITSOUHOU MBADINGA M., *Démocratisation des Etats et droit international : essai sur l'universalité du principe de légitimité démocratique des gouvernements*, Thèse de doctorat, Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, Paris, 1999 ; AYARI Z., *L'obligation démocratique en droit international*, Thèse de doctorat, Université Jean Moulin Lyon 3, Lyon, 2018.

l'homme sur l'exercice du pouvoir politique. Ainsi aussi des relations internationales et plus généralement de la science politique, sans lesquelles il peut être difficile de comprendre l'importance des acteurs partisans sur la réussite d'un processus de démocratisation ou encore en quoi le moment d'une médiation internationale peut conditionner dans une plus ou moins large mesure son succès.

Etudier la contribution des organisations internationales à la démocratisation des Etats avec l'ambition d'en mesurer l'importance, c'est d'abord identifier précisément ces organisations et les modalités de leur contribution (Partie 1) ; c'est ensuite et surtout interroger les mécanismes souvent politiques et parfois juridictionnels par lesquels ces organisations garantissent le respect des droits et principes démocratiques (Partie 2).

Partie 1 - IDENTIFICATIONS DES ACTEURS ET DES ACTIVITES

INTERNATIONALES DE DEMOCRATISATION DES ETATS

Dans son discours d'ouverture de la Conférence mondiale sur les droits de l'homme tenue à Vienne en juin 1993, M. Boutros BOUTROS-GHALI, déclarait que : « Cet impératif [de démocratisation] s'impose progressivement à la conscience internationale. Le processus de démocratisation est, dans mon esprit, indissociable de la protection des droits de l'homme. Plus précisément, la démocratie constitue le projet politique dans lequel doit s'inscrire la garantie des droits de l'homme »¹⁷⁰. Ces propos revêtent encore aujourd'hui une pertinence que la vie internationale confirme lorsque l'actualité s'y prête, à travers par exemple les réactions presque toujours fermes de condamnation venant à la fois des Etats mais aussi des organisations internationales contre les coups d'Etat ou autres formes de changements anticonstitutionnels de gouvernements¹⁷¹.

Si ces réactions aux atteintes démocratiques sont devenues systématiques, rien de tout cela n'était pourtant une évidence il y'a à peine un quart de siècle, du moins en ce qui concerne des organisations internationales comme l'ONU. En effet, l'idée de reconnaître à cette dernière une compétence en matière de promotion ou de protection de la démocratie est relativement récente en raison des rivalités idéologiques qui ont longtemps handicapé son action en la matière. Mais depuis la fin des années 1980 et la vague de démocratisation qui a suivi la fin de la guerre froide, « les réticences fondées sur l'invocation incantatoire du principe de non-ingérence »¹⁷² ont progressivement laissé place à un engagement plus accru de l'ONU dans les processus démocratiques de sorte que « la promotion des idéaux démocratiques (...) constitue désormais un des buts essentiels de l'Organisation ».¹⁷³

¹⁷⁰ Doc. A/CONF. 157/22 du 12 juillet 1993, p. 12

¹⁷¹ La condamnation unanime de l'ONU, de l'UE ou de l'UA du renversement par des militaires du président malien, M. Amadou T. TOURE le 21 mars 2012 en constitue un exemple. *La communauté internationale condamne le coup d'état au Mali*, <https://cutt.ly/Oei6vnk>, consulté le 29 août 2018.

¹⁷² SICILIANOS L.-A., *L'ONU et la démocratisation de l'Etat : systèmes régionaux et ordre juridique universel*, op. cit., p. 162.

¹⁷³ *Ibid.*, p. 12.

Mais l'engagement des organisations internationales dans la démocratisation des Etats ne se limite pas au niveau universel ; il s'exprime aussi et peut-être même davantage au niveau régional. En effet, si les principes de souveraineté ou encore d'équivalence des régimes politiques avaient jusqu'à la fin de la guerre froide contraint l'ONU à une réserve, tel ne fut pas le cas de certaines organisations régionales. Ainsi du Conseil de l'Europe qui dès sa création en 1949 fit de l'engagement démocratique, l'instauration de l'Etat de droit et la protection des droits de l'homme des conditions de nature non seulement politique, mais aussi juridique d'adhésion et de participation à ses activités¹⁷⁴. Plus récemment, d'autres organisations régionales aux profils assez variés en ont fait de même. C'est par exemple le cas de l'OEA qui a adopté en 2001 à Lima la charte démocratique interaméricaine ou de l'UA avec l'adoption en 2007 à Addis-Abeba de la Charte africaine de la démocratie, des élections et de la gouvernance en 2007.

Si les organisations intergouvernementales restent encore aujourd'hui les principaux acteurs internationaux en matière de démocratisation des Etats, y prennent part aussi et de façon souvent importante des acteurs internationaux privés si bien qu'en fin de compte, les processus de démocratisation font intervenir une diversité d'acteurs (Titre I) aux actions aussi protéiformes que convergentes (Titre II).

¹⁷⁴ Dans le deuxième considérant du préambule du statut du Conseil de l'Europe, les Etats signataires se disent « inébranlablement attachés aux valeurs spirituelles et morales qui sont le patrimoine commun de leurs peuples et qui sont à l'origine des principes de liberté individuelle, de liberté politique et de prééminence du droit, sur lesquels se fonde toute démocratie véritable ».

Titre 1 - LES ACTEURS DE LA DEMOCRATISATION DES ETATS

L'idée démocratique renvoie aussi bien à un ensemble de valeurs qu'à un ensemble de normes et d'institutions ; des valeurs de liberté, de pluralité ou encore d'égalité ; des normes qui obligent au respect des droits de l'homme et aussi des institutions tirant leur légitimité du consentement des gouvernés. Dans des Etats comme l'Angleterre, les Etats-Unis ou la France, aujourd'hui considérés comme de « vieilles démocraties », cette idée s'est imposée dans des conditions révolutionnaires plus ou moins violentes ayant conduit à de profondes transformations politiques, sociales et économiques¹⁷⁵. Si la démocratisation de ces Etats a finalement été le résultat de dynamiques essentiellement internes, il n'en fut pas tout à fait de même de la vague de démocratisation qui débuta au milieu des années 1970 en Amérique latine et qui déferlera au début des années 1990 sur les Etats d'Europe centrale et orientale et d'Afrique francophone¹⁷⁶. Dans ces Etats en effet, même là où l'ouverture démocratique est partie de revendications internes portées par des partis politiques ou des organisations de la société civile comme les syndicats¹⁷⁷, elle fut presque partout soutenue ou provoquée par des acteurs externes, les Etats-Unis surtout¹⁷⁸. Mais depuis la chute du Mur de Berlin, la question de la démocratisation a été réinvestie par les organisations internationales, l'ONU bien sûr (Chapitre 1), mais aussi des organisations interétatiques régionales, voire privées (Chapitre 2), la démocratie étant désormais considérée comme une obligation internationale à laquelle les Etats sont tenus de se conformer.

¹⁷⁵ V. EDELSTEIN M., « Les révolutions américaine et française et l'avancement de la démocratie », *AHRF*, 2003, n° 334, p. 45-58.

¹⁷⁶ V. HUNTINGTON S., « Democracy's Third Wave », *op. cit.*

¹⁷⁷ V. par ex le rôle joué par le syndicat Solidarnosc en Pologne, FAMULICKI J.-C., « Solidarnosc : creuset d'idées et formes du mouvement populaire », *Strates. Matériaux pour la recherche en sciences sociales*, 2006, n° 12.

¹⁷⁸ ALEXANDER G., « Les défis de la consolidation dans les nouvelles démocraties », *RIPC*, 2011, vol. 18, n° 1, p. 55.

Chapitre 1 - L'UNIVERSALISATION DE LA DEMOCRATISATION DES ETATS

Si la promotion de la démocratie ne constitue pas formellement un objectif de l'ONU, l'idée qu'une telle activité peut sous-tendre se retrouve pourtant dès l'art. 1^{er} de sa charte constitutive. En effet, suivant cet article, les buts de l'organisation sont, outre le maintien de la paix et de la sécurité internationales, le développement entre les nations de relations amicales fondées sur le respect du principe de l'égalité de droits des peuples et de leur droit à disposer d'eux-mêmes ou la réalisation de la coopération internationale en développant et en encourageant le respect des droits de l'homme et des droits fondamentaux. Les notions de droits de l'homme, de droit des peuples à disposer d'eux-mêmes, de démocratie étant intimement liés, cette dernière devient par conséquent, quoique indirectement un des objectifs de l'ONU. Mais l'engagement de cette dernière à promouvoir la démocratie ne va clairement s'exprimer qu'à la chute du Mur de Berlin et la fin de la rivalité idéologique et politique qui avait près d'un demi-siècle durant opposé les démocraties libérales aux démocraties populaires. Les principes d'autonomie constitutionnelle et d'équivalence des régimes politiques qui avaient jusqu'alors été suivis par l'ONU comme pour observer une certaine neutralité feront dès lors place à une action plus offensive et moins équivoque sur les questions démocratiques. Cette action puise ses sources dans un important ensemble normatif (Section 1) correspondant à un dispositif institutionnel tout aussi important, mais perfectible (Section 2).

Section 1 - UN IMPORTANT ENSEMBLE NORMATIF DE PROMOTION DE LA DEMOCRATIE

L'engagement de l'ONU à promouvoir les principes démocratiques prend ses sources dans une série de textes politiques et juridiques consacrés à la promotion et à la protection des droits de l'homme. Ces textes sont de nature diverse, parfois déclaratoire (§1), mais plus souvent conventionnelle (§2).

§1 - LA DEMOCRATIE DANS LES TEXTES DECLARATOIRES

De textes déclaratoires dégagant des principes généraux à des textes proclamant des droits spécifiques, il est aujourd'hui possible de recenser une vingtaine de déclarations à portée universelle relatives aux droits de l'homme¹⁷⁹. En raison de leur importance historique et politique, seules la DUDH adoptée en 1948 et la Déclaration et le Programme d'action de Vienne (DPAV) adoptée lors de la Conférence mondiale sur les droits de l'homme de 1993 seront ici étudiées. Cette importance tient d'une part, au fait que chacune d'elle marque la fin d'une période particulièrement difficile pour les droits de l'homme, la deuxième guerre mondiale pour le premier texte et la guerre froide pour le second et d'autre part, au fait que chacune annonce la volonté résolue de la communauté internationale à œuvrer davantage pour la promotion et la protection des droits de l'homme. D'un point de vue juridique, sauf à considérer que ces textes ont fini par acquérir le statut de normes coutumières¹⁸⁰, ils ne contiennent aucune obligation juridique pour les Etats signataires¹⁸¹. Pour autant, cela ne diminue en rien leur intérêt ; d'abord parce qu'ils comportent une dimension politique, voire philosophique intéressante et ensuite parce que bien souvent, ils annoncent la conclusion ultérieure de textes contraignants.

¹⁷⁹ Le Haut-Commissariat des Nations Unies aux Droits de l'Homme tient une liste qui se veut exhaustive sur les instruments internationaux de protection et de promotion des droits de l'homme. V. <https://cutt.ly/3ei6v7m>, consulté le 3 novembre 2016.

¹⁸⁰ V. KISS A., « Le rôle de la Déclaration universelle des droits de l'homme dans le développement du droit international », *Bulletin des droits de l'homme*, 1988, Numéro spécial, ONU, p. 51-56 ; DECAUX E., « Déclarations et conventions en droit international », *Cahiers du Conseil constitutionnel*, 2007, n° 21 ; DAILLIER P., M. FORTEAU, A. PELLET, et Q.-D. NGUYEN, *Droit international public, op. cit.*, p. 730.

¹⁸¹ Dans le cadre d'un contentieux électoral, le juge français a par exemple considéré que : « la seule publication faite au Journal officiel du 9 février 1949, du texte de la déclaration universelle des droits de l'homme ne permet pas de ranger cette dernière au nombre des textes diplomatiques qui, ayant été ratifiés et publiés en vertu d'une loi, ont aux termes de l'article 55 de la Constitution du 4 octobre 1958, une autorité supérieure à celle de la loi interne ; qu'ainsi, les requérants ne sauraient utilement invoquer cette déclaration pour contester la régularité du scrutin », CE, 23 novembre 1984, Roujansky et autres, Rec., p. 383. V. aussi, CE, 18 avril 1951, Elections du Nolay, Rec., p. 189.

A - LA DECLARATION UNIVERSELLE DES DROITS DE L'HOMME

Pour le droit international, le XX^e siècle fut un siècle de grands bouleversements et de transformations exceptionnelles. D'abord, les recompositions territoriales à la suite des deux guerres mondiales puis le processus de décolonisation entamé à partir des années 1950-1960 ont entraîné une augmentation sans précédent du nombre d'Etats, complexifiant davantage les relations internationales ; ensuite l'apparition de nouveaux enjeux a conduit les Etats à renforcer leur coopération dans des domaines aussi divers que la santé, le travail, ou la préservation de la paix et de la sécurité internationales conduisant à l'accroissement du nombre et du rôle et des organisations internationales¹⁸². Mais le XX^e siècle a aussi été le siècle qui a vu l'apparition de l'individu sur la scène internationale. En effet, les tribunaux militaires de Nuremberg et de Tokyo institués après la seconde guerre mondiale avaient été chargés de juger les criminels de guerre allemands et japonais non seulement pour les destructions causées aux Etats, mais aussi, et surtout pour les crimes commis contre les

¹⁸² Les premières organisations internationales apparaissent en Europe, milieu du XIX^e siècle avec la création des premières commissions fluviales comme la Commission centrale du Rhin, prévue dans le traité de Vienne de 1815 et créée en 1831 par la convention de Mayence ou la Commission européenne du Danube, instituée en 1856 par le traité de Paris. Ces commissions regroupaient tantôt les seuls Etats riverains, c'était le cas de la Commission centrale du Rhin, tantôt tous les Etats intéressés, cas de la Commission européenne du Danube, afin de régler les problèmes communs posés par l'exercice de la liberté de navigation. V. PETERS A., « Le cheminement historique des organisations internationales : entre technocratie et démocratie », P.-M. DUPUY et V. CHETAIL (dir.), *The Roots of International Law / Les fondements du droit international. Liber Amicorum Peter Haggemacher*, Leiden ; Boston, Martinus Nijhoff Publishers, 2013, p. 489-499.

populations civiles¹⁸³. Certains auteurs y avaient vu la consécration de l'individu en tant que sujet de droit international, à l'instar des Etats et des organisations internationales¹⁸⁴.

Mais si le développement du mouvement international des droits de l'homme qui eût pour corollaire la création d'instances internationales tant politiques que juridictionnelles chargées pour les unes d'en promouvoir le respect et pour les autres d'en sanctionner les violations¹⁸⁵ conforte une telle position, il ne clôt pas pour autant le débat sur le statut de l'individu en droit international¹⁸⁶. Peut-être serait-il prudent de circonscrire cette qualité prêtée à l'individu au seul champ du droit international des droits de l'homme et du droit international humanitaire. En droit international général en revanche, elle reste discutée, des auteurs considérant que si « les personnes privées sont concernées par un très grand nombre de règles internationales, soit qu'elles leur accordent des avantages, soit qu'elles leur imposent des sujétions, il n'en résulte pas pour autant qu'[elles] soient des sujets de droit international, car, dans la plupart des cas, l'Etat fait « écran » entre elles et le droit international : leur personnalité juridique, leur capacité d'action, leur responsabilité active et passive sont fixées par les ordres juridiques nationaux »¹⁸⁷.

¹⁸³ L'art 1^{er} du statut du tribunal militaire de Nuremberg annexé à l'Accord de Londres du 8 août 1945 dispose en effet qu'un « Tribunal militaire international sera établi, après consultation avec le Conseil de Contrôle en Allemagne, pour juger les criminels de guerre dont les crimes sont sans localisation géographique précise, qu'ils soient accusés individuellement, ou à titre de membres d'organisations ou de groupes, ou à ce double titre ». La compétence matérielle du tribunal est précisée à l'art. 6. Elle concerne les crimes contre la paix, les crimes de guerre et pour la première fois les crimes contre l'humanité définis comme des actes regroupant inter alia « l'assassinat, l'extermination, la réduction en esclavage, la déportation, et tout autre acte inhumain commis contre toutes populations civiles, avant ou pendant la guerre, [...] ». L'art. 1^{er} de la Charte du tribunal international militaire d'extrême orient du 19 janvier 1946 détermine aussi les compétences personnelle et territoriale du tribunal ; l'art. 5, sa compétence matérielle, proche du reste de celle du tribunal de Nuremberg.

¹⁸⁴ V. sur ce point SCELLE G., *Précis de droit des gens*, Paris, Sirey, 1932 ; KELSEN H., « Théorie générale du droit international public : problèmes choisis », *RCADI*, Leiden ; Boston, Brill-Nijhoff, 1932, vol.42, p. 117-352 ; BOURQUIN M., « Règles générales du droit de la paix », *RCADI*, Leiden ; Boston, Brill-Nijhoff, 1931, vol.35, p. 1-232 ; BARBERIS J., « Nouvelles questions concernant la personnalité juridique internationale », *RCADI*, Leiden ; Boston, Brill-Nijhoff, 1983, vol.179, p. 145-304.

¹⁸⁵ Ex. du Conseil des droits de l'homme des Nations Unies et de la CPI.

¹⁸⁶ Cette question fait depuis très longtemps l'objet d'une controverse doctrinale comme le montre DOMINICE C., « L'émergence de l'individu en droit international public », J. BELHUMEUR et L. CONDORELLI (dir.), *L'ordre juridique international entre tradition et innovation*, Genève, Graduate Institute Publications, 2014, p. 109-124.

¹⁸⁷ DAILLIER P., M. FORTEAU, A. PELLET, et Q.-D. NGUYEN, *Droit international public, op. cit.*, p. 716.

Quoiqu'il en soit, le XX^e siècle aura permis l'émergence et le développement d'une dynamique d'internationalisation des droits de l'homme ; une dynamique qui va amener les Etats signataires de la CNU à proclamer dès le préambule du texte leur foi dans les droits fondamentaux de l'homme ; une dynamique qui va surtout conduire l'AGNU à adopter le 10 décembre 1948 la DUDH¹⁸⁸ dont le contenu apparaît très largement avoir été influencé par le contexte historique de sa rédaction. Il faut en effet se souvenir qu'au moment des travaux du comité de rédaction¹⁸⁹, les crimes commis durant la deuxième guerre mondiale étaient encore frais dans les esprits et c'est probablement en y faisant référence que la Déclaration affirmera dans son préambule que « la méconnaissance et le mépris des droits de l'homme ont conduit à des actes de barbarie qui révoltent la conscience de l'humanité ».

Si le souvenir de la guerre a donc eu des conséquences significatives sur le contenu de la DUDH, le contexte géopolitique de son élaboration marqué par la rivalité idéologique naissante entre les blocs occidental et soviétique va lui aussi avoir un impact considérable. Tenant compte de cela, l'on pourrait dire que l'adoption d'un texte à portée universelle sur une question aussi sensible que les droits de l'homme, constituait un compromis politique important en même temps qu'elle cristallisait, certes de manière insidieuse les profondes divergences idéologiques entre les deux blocs. Une fois la DUDH adoptée, cette opposition idéologique Est-Ouest va d'ailleurs beaucoup nuire à son appropriation par certains Etats qui ne cesseront d'en récuser la portée universelle¹⁹⁰. Peut-on, diront-ils qualifier à bon droit un texte d'universel quand 08 Etats dont l'Union soviétique se sont abstenus lors de son adoption et qu'aucun des peuples à l'époque sous domination coloniale n'a été associé à son élaboration ? Suffit-il qu'une déclaration ait été adoptée par un nombre même important d'Etats pour qu'elle soit considérée comme universelle ? A vrai dire, le droit tout seul ne saurait répondre de façon satisfaisante à ces questions. Il ne saurait par exemple

¹⁸⁸ La DUDH n'est qu'une partie, la principale certes de la résolution 217 A (III) adoptée par l'Assemblée générale le 10 décembre 1948. Outre la Déclaration, cette résolution comprend un deuxième texte sur le droit de pétition et un troisième sur le sort des minorités. V. Doc. A/RES/217 (III) du 10 décembre 1948.

¹⁸⁹ Le comité de rédaction de ce qui sera la DUDH a été mise en place par la Commission des droits de l'homme, elle-même créée par le Conseil économique et social des Nations unies. Présidée par Eleanor ROOSEVELT, sa première session de travail se réunit du 9 au 25 juin 1947 et la seconde du 3 au 21 mai 1948, toutes à New York.

¹⁹⁰ V. KOUDE R.M.K., « Pertinence et défauts de pertinence des récusations de la Déclaration Universelle des droits de l'homme », *RTDH*, 2009, vol. 20, n° 80, p. 945-966.

justifier ou même expliquer pourquoi tel droit subjectif plutôt que tel autre a été jugé digne d'être proclamé et reconnu. L'une des raisons de cette incapacité tient au fait que le droit en tant qu'ensemble de normes régissant la vie d'une société est forcément lié au vécu de cette société, à son histoire, à sa culture, aux rapports de force qui la traverse. Tous les peuples n'ayant pas le même vécu, ils n'ont donc pas la même façon de concevoir l'homme ni dans ses rapports avec ses semblables ni dans ses rapports avec l'Etat. Il apparaît ainsi que le débat sur la prétention universelle de la DUDH va bien au-delà du corpus du texte et pose en réalité la question même de l'universalité des droits de l'homme¹⁹¹.

Si la portée universelle de la DUDH a constamment été récusée, le contenu du texte va pourtant largement inspiré l'élaboration de tous les instruments internationaux relatifs à la protection des droits de l'homme comme les pactes internationaux du 11 décembre 1966, la convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale du 21 décembre 1965 ou la convention internationale contre la torture et autres peines et traitements cruels, inhumains ou dégradants du 10 décembre 1984, etc.¹⁹²

Toutes les dispositions de la DUDH présentent un intérêt pour cette étude, les droits de l'homme étant universels, indivisibles, indissociables, interdépendants et se renforçant mutuellement¹⁹³, mais l'attention sera ici portée sur l'art. 21 qui semble-t-il consacre le droit pour tous à la démocratie. Cette disposition prévoit en effet que « toute personne a le droit de prendre part à la direction des affaires publiques de son pays, soit directement, soit par l'intermédiaire de représentants librement choisis ; [que] toute personne a droit à accéder, dans des conditions d'égalité, aux fonctions publiques de son pays, [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

¹⁹¹ V. KOUDE R.M.K., *La pertinence opératoire des droits de l'homme : de l'affirmation universaliste à l'universalité récusée*, Thèse de doctorat, Université Jean Moulin Lyon 3, 2009 ; KOUDE R.M.K., « Les droits de l'homme : de l'intuition universaliste à l'universalité récusée », *RTDH*, 2006, vol. 17, n° 68, p. 909-938.

¹⁹² Tous ces textes prennent leurs racines dans la DUDH. V. par ex. les art. 3, 12 ou 21 de la DUDH pour le PIDCP; les art. 17, 22 ou 27 pour le PIDESC, l'art. 2 pour la convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale et l'art. 5 pour la convention internationale contre la torture et autres peines et traitements cruels, inhumains ou dégradants.

¹⁹³ V. *Déclaration et le Programme d'action de Vienne*, 1993 ; *Document final du Sommet mondial*, 2005 ; doc. A/RES/20/251, *Création du Conseil des droits de l'homme*, 15 mars 2006.

au vote secret ou suivant une procédure équivalente assurant la liberté du vote ». Une vision d'ensemble de la disposition voudrait qu'il érige la participation des citoyens à la direction des affaires publiques en pierre angulaire du système politique qu'elle entend promouvoir. En effet, même si le terme « démocratie » n'y est pas expressément mentionné, la volonté des rédacteurs de la disposition semble avoir été de consacrer les élections démocratiques comme mode de désignation des gouvernants. Mais à l'instar des autres dispositions de la DUDH, l'art. 21 fit l'objet d'âpres discussions lors des travaux du comité de rédaction. Le délégué belge, M. Fernand DEHOUSSE avait par exemple proposé qu'il y soit fait mention du multipartisme qu'il jugeait vital pour le bon fonctionnement du système démocratique. Mais le délégué de l'URSS, M. Alexeï PAVLOV s'y opposa, considérant cette idée incompatible avec le système politique sociale en vigueur dans son pays qui, à la suite de la disparition de la classe bourgeoise ne serait plus formé que d'une seule classe sociale, celle des travailleurs et des paysans, toute chose y rendant, à ses yeux, le multipartisme sans fondements¹⁹⁴.

Si l'art. 21 finalement adopté ne mentionne pas le système multipartite comme le seul à même de répondre aux exigences de participation démocratique, pour certains auteurs, sa lecture combinée avec l'art. 2 du même texte qui proclame la liberté d'opinion politique¹⁹⁵ autorise à penser que seul ce système était visé par les rédacteurs de la DUDH¹⁹⁶. En dépit de sa formulation relativement lacunaire qui empêche toute certitude sur ses implications concrètes, l'art. 21 se révèle au bout de compte être une disposition très courageuse, si l'on tient compte des antagonismes politiques et idéologiques qui caractérisaient l'époque. En effet, en affirmant que la volonté du peuple est le fondement de l'autorité des pouvoirs publics, il consacre de manière inédite au niveau universel le droit individuel à des élections démocratiques ou plus précisément le droit pour toute personne d'élire ses représentants ou d'être élue en tant que représentant. Mais comme il en sera largement question dans les développements à venir, l'affirmation d'un tel droit au niveau universel ne s'est pas faite sans concession. Les peuples sous domination coloniale soutenus notamment par l'Union

¹⁹⁴ V. MORSINK J., *The Universal Declaration of Human Rights : origins, drafting, and intent*, Philadelphia, University of Pennsylvania Press, 1999, p. 58-61.

¹⁹⁵ Art. 2.1 de la DUDH prévoit en effet que : « Chacun peut se prévaloir de tous les droits et de toutes les libertés proclamés dans la présente déclaration, sans distinction aucune, notamment [...], d'opinion politique [...] ».

¹⁹⁶ MORSINK J., *The Universal Declaration of Human Rights*, *op. cit.*

soviétique lui opposeront le droit collectif des peuples à disposer d'eux-mêmes. Si rien ne semblait *a priori* opposer ces deux droits d'un point de vue juridique, la reconnaissance de l'un n'empêchant pas celui de l'autre, sur le plan idéologique en revanche, chacun traduisait deux visions du monde totalement divergentes. Pour les Etats occidentaux qui soutenaient l'affirmation d'un droit individuel à des élections démocratiques, il s'agissait de remettre en cause le modèle soviétique d'organisation sociale où les droits collectifs primaient sur les droits individuels. Pour les peuples à l'époque sous domination coloniale par contre, le droit individuel à des élections démocratiques n'avait de sens que dans une société libre et indépendante tant et si bien que sa reconnaissance devait être précédée par celle du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes (DPDM)¹⁹⁷ ou dans tous les cas en être la contrepartie.

Nonobstant ce débat que l'on pourrait qualifier d'arrière-garde, en partie du fait de l'artificialité des positions défendues par les uns et les autres, la DUDH servira donc de base à l'élaboration d'un grand nombre de textes internationaux sur les droits de l'homme¹⁹⁸. Pour ce qui est du cas spécifique de l'art. 21 de la DUDH, il va largement inspirer l'art. 25 du PIDCP, mais aussi différentes résolutions que l'AGNU adoptera annuellement à partir de 1988 pour promouvoir l'organisation d'élections démocratiques¹⁹⁹.

En définitive, si la DUDH n'est assurément pas un texte contraignant, elle reste selon ses propres mots un « idéal commun à atteindre par tous les peuples et toutes les nations »²⁰⁰. Au regard des références qui lui sont faites par un nombre conséquent de constitutions nationales, souvent dans le préambule²⁰¹, parfois dans les dispositions substantielles²⁰², les

¹⁹⁷ Le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes est employé comme équivalent du droit des peuples à la libre disposition ou encore du droit des peuples à l'autodétermination.

¹⁹⁸ SICILIANOS L.-A., « L'influence des droits de l'homme sur la structure du droit international. Première partie : la hiérarchisation de l'ordre juridique international », *RGDIP*, 2012, vol. 116, n° 1, p. 11.

¹⁹⁹ V. par ex. Doc. A/RES/43/157, 08 décembre 1988.

²⁰⁰ Doc. A/RES/217 A (III), 10 décembre 1948, préambule, §8.

²⁰¹ Par ex., dans le préambule de la constitution haïtienne du 10 mars 1986 dans lequel le peuple haïtien affirme « garantir ses droits inaliénables et imprescriptibles à la vie, à la liberté et la poursuite du bonheur; conformément à son Acte d'indépendance de 1804 et à la Déclaration universelle des droits de l'homme de 1948 » ; V. aussi le préambule de la constitution burkinabè du 2 juin 1991 dans le peuple souverain du Burkina Faso souscrit « à la Déclaration universelle des droits de l'homme de 1948 et aux instruments internationaux traitant des problèmes économiques, politiques, sociaux et culturels.

²⁰² L'art. 10.2 de la Constitution espagnole du 27 décembre 1978 qui dispose que : « Les normes relatives aux droits fondamentaux et aux libertés que reconnaît la Constitution seront interprétées conformément à la

droits proclamés par la DUDH ont fini par avoir une telle portée philosophique et politique que l'ONU a certainement voulu consolider par une autre déclaration, adoptée en 1993 lors de la Conférence mondiale sur les droits de l'homme.

B - LA DECLARATION ET LE PROGRAMME D'ACTION DE VIENNE

La Déclaration et le Programme d'action de Vienne (DPAV) ont été adoptés par consensus par l'ensemble des Etats représentés à la Conférence mondiale sur les droits de l'homme qui s'est tenue à Vienne du 14 au 25 juin 1993. Le contexte géopolitique dans lequel cette conférence s'est tenue lui donne une importance singulière²⁰³. En effet, au lendemain de la chute du Mur de Berlin et au vu des incertitudes sur l'avenir que ce bouleversement politique induisait, les Nations Unies ont voulu réaffirmer leur attachement au respect des droits de l'homme²⁰⁴ en faisant un bilan des progrès réalisés en la matière depuis l'adoption de la DUDH et répertorier les obstacles à de nouveaux progrès dans ce domaine ainsi que les moyens de les surmonter²⁰⁵. La conférence a réuni plus de 7000 personnes représentants près de 800 organisations non gouvernementales et 171 Etats et constitue à ce jour la plus grande jamais organisée sur la problématique des droits de l'homme²⁰⁶. Elle va déboucher non sans mal sur deux textes qui forment un tout et qui, à y regarder de près comble les lacunes de la DUDH.

La première avancée que la DPAV a permis d'engranger est d'ordre substantiel. Elle a consisté à récuser l'approche trichotomique des droits de l'homme. A l'époque en effet, une certaine idée, largement répandue classait les droits de l'homme en trois générations. La première génération serait constituée des droits civils et politiques, qualifiés de « droit-

Déclaration universelle des droits de l'homme et aux traités et accords internationaux portant sur les mêmes matières ratifiés par l'Espagne ».

²⁰³ Dans son discours d'ouverture de la conférence, l'on apprend même du SgNU, M. Boutros BOUTROS-GHALI que l'idée d'une conférence mondiale sur les droits de l'homme datait de 1989, bien avant donc la chute du Mur de Berlin.

²⁰⁴ V. DECAUX E., « Les Nations Unies et les droits de l'homme : soixante après », *L'universalisme des droits en question(s) : la Déclaration universelle des Droits de l'homme, 60 ans après*, 2010, n° 7, p. 33-48.

²⁰⁵ V. Doc. A/RES/45/155 du 18 décembre 1990.

²⁰⁶ V. BOYLE K., « Stock-taking on Human Rights: The World Conference on Human Rights, Vienna 1993 », *Political Studies*, 1995, vol. 43, SPI, p. 79-95.

attributs », parce qu'opposables à l'Etat ; la seconde génération, des droits économiques, sociaux et culturels qualifiés eux de « droits-créances » parce qu'exigibles de l'Etat et enfin la troisième génération regroupant des droits dits de solidarité dont les exemples les plus illustratifs seraient le droit au développement ou le droit à un environnement sain²⁰⁷. Cette classification faisait écho à la théorie marxiste selon laquelle les droits civils et politiques, promus par les pays occidentaux ne seraient que des droits formels alors que les droits économiques, sociaux et culturels défendus par les pays socialistes seraient des droits réels. Si ces différentes approches ont peut-être le mérite de simplifier la compréhension du sujet, elles sous-entendent une certaine hiérarchisation des droits fondamentaux qui s'accommode difficilement avec la mission des Nations Unies de promouvoir et protéger tous les droits de l'homme. Le sacrifice des libertés publiques ne garantissant en rien l'effectivité des droits sociaux, comme l'on s'en est rendu compte après la chute des régimes communistes²⁰⁸, les Nations Unies auront à cœur de constamment rappeler que : « Tous les droits de l'homme sont universels, indissociables, interdépendants et intimement liés. La communauté internationale doit traiter des droits de l'homme globalement, de manière équitable et équilibrée, sur un pied d'égalité et en leur accordant la même importance »²⁰⁹. En réponse aux critiques formulées d'un côté par les pays asiatiques qui mettaient en avant la spécificité de leurs valeurs au nom desquelles la communauté devait primer sur l'individu et de l'autre, par les pays islamiques pour qui les prescriptions religieuses de la *charia*, la loi islamique, devrait prévaloir sur le droit positif et en particulier sur les droits de l'homme, la DPAV dira que : « S'il convient de ne pas perdre de vue l'importance des particularismes nationaux et régionaux et la diversité historique, culturelle et religieuse, il est du devoir des États, quel qu'en soit le système politique, économique et culturel, de promouvoir et de protéger tous les droits de l'homme et toutes les libertés fondamentales »²¹⁰.

²⁰⁷ VASAK K., « La Déclaration universelle des droits de l'homme 30 ans après », *Courrier de l'UNESCO*, 1977, p. 29 ; LAPEYRE A., F. de TINGUY, et K. VASAK, *Les Dimensions universelles des droits de l'homme*, Bruxelles, Bruylant, 1990, p. 302-303.

²⁰⁸ DECAUX E., « Les Nations Unies et les droits de l'homme : soixante après », *op. cit.*, p. 40.

²⁰⁹ *Déclaration et Programme d'action de Vienne*, Conférence mondiale sur les droits de l'homme, 1993. §5

²¹⁰ *Ibid.*

La deuxième avancée que la DPAV a permis de réaliser a consisté à établir un lien entre démocratie, respect des droits de l'homme et développement. Déjà, dans son discours inaugural, M. Boutros BOUTROS-GHALI souhaitait soumettre les Etats à un impératif de démocratisation²¹¹ en insistant sur le fait qu'il « ne saurait y avoir de développement durable sans promotion de la démocratie, et donc sans respect des droits de l'homme »²¹². Si ces mots ne traduisent pas forcément l'abandon par l'ONU de sa traditionnelle politique de neutralité par rapport aux régimes politiques qu'elle a d'ailleurs longtemps tenus pour équivalents, l'on peut au moins en déduire qu'il s'agissait pour elle de faire de la promotion de la démocratie un but de premier plan, la démocratie constituant pour lui « le projet politique dans lequel doit s'inscrire la garantie des droits de l'homme »²¹³.

Mais si le Secrétaire général appréhende dans son discours la démocratie comme « le régime politique par lequel s'affirment le plus librement les droits des individus »²¹⁴, il n'en donne pas pour autant les modalités et mécanismes préférant mettre en garde contre la tentation du mimétisme ou de la transposition par certains pays de modèles étrangers, en particulier occidentaux. Quant à la DPAV, elle ne s'y risque pas non plus, se contentant d'affirmer que « la démocratie est fondée sur la volonté, librement exprimée, du peuple qui détermine le système politique, économique, social et culturel qui sera le sien et sur sa pleine participation à tous les aspects de la vie de la société »²¹⁵. Ce silence des Nations Unies sur les modalités et mécanismes de la démocratie, même après la fin de la guerre froide et des divergences idéologiques pourrait s'expliquer par le choix d'une approche prudente sur un concept qui apparaît à la fois simple et complexe, empreint à la fois d'universalisme et de particularisme. Mais si *in fine*, le lien entre démocratie et droits l'homme parait évident, il reste à démontrer en quoi la démocratie pouvait être un facteur de développement. Le

²¹¹ Cet impératif de démocratisation est le troisième et le plus important d'un ensemble d'impératifs sous l'égide desquels le Secrétaire général a souhaité placer les travaux de la Conférence. En rappel, le premier impératif était celui de l'universalité qui fait des droits de l'homme un tout indissociable, interdépendant et se renforçant mutuellement ; le second, celui de la garantie des droits de l'homme et consistait en la mise en place de mécanismes nationaux et internationaux afin d'en assurer l'effectivité.

²¹² BOUTROS-GHALI B., « Discours du Secrétaire général des Nations Unies à l'ouverture de la Conférence mondiale sur les droits de l'homme, Vienne, 14 juin 1993 », *Après-demain*, mai 1994, n° 363-364, p. 51-55.

²¹³ *Ibid.*

²¹⁴ *Ibid.*

²¹⁵ *Déclaration et Programme d'action de Vienne, op. cit.* Section I, §8.

constat empirique de ce que les pays développés sont ceux dont le régime politique garantit la jouissance de libertés publiques et la participation directe ou indirecte des citoyens à l'exercice du pouvoir politique suffit-il, à lui seul, à démontrer le lien entre démocratie et développement ? A l'évidence non, dans la mesure où certains pays notamment asiatiques semblent avoir trouvé la voie du développement tout en conservant un régime politique autoritaire ou semi autoritaire. Le Secrétaire général le reconnaît d'ailleurs en ces termes : « Nous savons tous que des pratiques non démocratiques, des politiques autoritaires ont parfois accompagné les premiers pas de certains pays dans la voie du développement »²¹⁶. Conscient que ces contre-exemples risquaient de brouiller la nouvelle *doxa* onusienne, M. Boutros BOUTROS-GHALI a cru devoir prévenir que : « Mais nous savons aussi que si, une fois obtenus les premiers résultats économiques, ces Etats n'engagent pas des réformes démocratiques, alors ils n'aboutiront en fin de compte qu'à une croissance désincarnée, sources d'inégalités accrues et de désordres sociaux à venir »²¹⁷. Il ne s'agissait donc pas uniquement de prétendre que la démocratie favorisait le développement, mais de montrer que seul un régime démocratique permettait de préserver les acquis du développement à travers une juste répartition des richesses qui à son tour garantissait la paix sociale. D'où sa conclusion que : « Seule la démocratie donne sa signification au développement »²¹⁸.

Si cette démonstration théorique du lien entre démocratie et développement semble irréfragable, elle ne garantit pas pour autant que les pays en développement aux régimes politiques pour la plupart autoritaires engagent des processus de démocratisation. Pour les y inciter, la DPAV assure que « les pays les moins avancés qui s'attachent à faire progresser la démocratisation et les réformes économiques, dont nombre de pays africains, devraient recevoir l'appui de la communauté internationale de manière à franchir le cap du passage à la démocratie et au développement économique »²¹⁹.

La troisième avancée que le DPAV a permis de réaliser est d'ordre institutionnel et a consisté à recommander à l'AGNU la création d'un poste de Haut-commissaire des Nations

²¹⁶ BOUTROS-GHALI B., « Discours du Secrétaire général des Nations Unies à l'ouverture de la Conférence mondiale sur les droits de l'homme, Vienne, 14 juin 1993 », *op. cit.*

²¹⁷ *Ibid.*

²¹⁸ *Ibid.*

²¹⁹ *Déclaration et Programme d'action de Vienne, op. cit.* Section 1, §9.

Unies aux droits de l'homme (HCDH)²²⁰. Cette recommandation donnera lieu à l'adoption le 20 décembre 1993 de la résolution A/RES/48/141 lors de la 85^e séance plénière de l'Assemblée générale. Ce texte qui s'apparente à une loi-organique précise les qualités que doit réunir le Haut-commissaire, détermine son champ d'action et la nature de ses rapports avec le SGNU qui faut-il le rappeler le nomme avec l'approbation de l'AGNU. Ainsi, devra-t-il être « une personnalité d'une grande intégrité et jouissant d'une haute considération morale [...] posséder des connaissances spécialisées, notamment dans le domaine des droits de l'homme [et] exercer ses fonctions dans le cadre de la CNU, de la DUDH, d'autres instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme et du droit international »²²¹. Etant le fonctionnaire des Nations Unies à qui il incombe à titre principal, sous la direction et l'autorité du Secrétaire général, la responsabilité des activités de l'organisation dans le domaine des droits de l'homme, le Haut-commissaire a pour mission de « promouvoir et protéger la jouissance effective par tous de tous les droits civils, culturels, économiques, politiques et sociaux [et devra à cet effet] engager un dialogue avec tous les gouvernements dans l'exécution de son mandat afin de garantir le respect de tous les droits de l'homme [...] »²²².

D'un point de vue pratique, le HCDH donne une dimension opérationnelle à l'un des buts des Nations Unies à savoir « développer et encourager le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales pour tous, sans distinction de race, de sexe, de langue ou de religion »²²³. Ainsi, il est à l'origine d'un gros travail normatif sur les droits de l'homme, offre un soutien technique aux gouvernements ainsi qu'aux divers organes des Nations Unies, en particulier au Conseil des droits de l'homme ²²⁴ et participe aux missions de

²²⁰ *Ibid.* Section 2, §18.

²²¹ Doc. A/RES/48/141 du 20 décembre 1993.

²²² *Ibid.*

²²³ CNU, art. 2.3.

²²⁴ Le HCDH sert par exemple de secrétariat au Conseil des droits de l'homme qui constitue l'organe intergouvernemental principal des Nations Unies sur toutes les questions relatives aux droits de l'homme. Envisagé dans le document final du Sommet mondial de 2005 (§.157) et créé par la résolution A/RES/60/251 du 15 mars 2006 en remplacement de la Commission des droits de l'homme et composé de 47 Etats élus pour un mandat de 3 ans selon une répartition géographique dite équitable, le Conseil dispose d'un mécanisme innovant, l'examen périodique universel lui permettant de contrôler « la manière dont chaque État s'acquitte

maintien de la paix comme celle en cours au Mali²²⁵. Cette dernière contribution se fait par l'intervention de ses agents sur le terrain et vise à « garantir la justice et obliger les responsables à rendre des comptes dans les processus de paix ; à prévenir les violations des droits de l'homme et y remédier ; à renforcer les capacités et les institutions nationales, et intégrer les droits de l'homme dans tous les programmes de l'ONU »²²⁶. Pour faire face aux situations d'urgence, le HCDH dispose même d'une unité d'intervention rapide qui lui permet d'anticiper ou de réagir avec célérité à la détérioration de situations qui mettent en péril le respect des droits de l'homme. A cette fin, il lui est souvent demandé d'envoyer ou de fournir une assistance technique à des missions ou commissions d'enquête qui examinent les allégations graves de violations des droits de l'homme²²⁷.

Au total, la DPAV et plus généralement l'ensemble des travaux de la Conférence mondiale sur les droits de l'homme de 1993 ont permis de réaliser un saut qualitatif tant sur le plan normatif que sur le plan institutionnel en matière de promotion et de protection des droits de l'homme. En ce qui concerne le cas spécifique de la démocratie, l'affirmation d'un « impératif démocratique » qui s'impose désormais aux Etats en a constitué un des résultats significatifs. Outre la rupture que cette avancée induisait dans le comportement des Nations Unies vis-à-vis des régimes politiques autoritaires, elle posait les jalons du droit international de la démocratie qui contrairement ce que l'on pourrait croire, n'est pas qu'un « *soft law* »²²⁸ se fondant uniquement sur des textes déclaratoires. Il trouve aussi ses racines dans des textes conventionnels comme la CNU ou les pactes internationaux relatifs aux droits de l'homme, des textes dont le caractère obligatoire ne fait aucun doute.

de ses obligations et engagements en matière de droits de l'homme de façon à garantir l'universalité de son action et l'égalité de traitement de tous les États » (Point 4.e)

²²⁵ V. par exemple le point 12 de la résolution A/HRC/25/L.33 du 24 mars 2014 ou les points 19 et 20 de la résolution A/HRC/RES/28/31 du 09 avril 2015.

²²⁶ V. *Le HCDH dans le monde : transformer les droits de l'homme en réalité sur le terrain*, <https://cutt.ly/Ze16bPQ>, consulté le 15 décembre 2016.

²²⁷ V. par ex. le point 17 de la résolution A/HRC/RES/S-24/1 du 17 décembre 2015 sur la « Prévention de la détérioration de la situation des droits de l'homme au Burundi ».

²²⁸ V. CHATZISTAVROU F., « L'usage du *soft law* dans le système juridique international et ses implications sémantiques et pratiques sur la notion de règle de droit », *Le Portique. Revue de philosophie et de sciences humaines*, 2005, n° 15 ; CAZALA J., « Le *Soft Law* international entre inspiration et aspiration », *RIEJ*, 2012, vol. 66, n° 1, p. 41-84.

§ 2 - LA DEMOCRATIE DANS LES TEXTES CONVENTIONNELS

En droit international, si les textes déclaratoires présentent parfois un intérêt politique certain, ils ne génèrent pour autant aucune obligation juridique vis-à-vis des Etats.²²⁹ Cette capacité est plutôt celle des textes conventionnels dont les plus importants en matière de promotion de la démocratie sont au niveau universel la CNU (A) et les pactes internationaux de 1966 relatifs aux droits de l'homme (B).

A - LA CHARTE DES NATIONS UNIES

La Charte des Nations Unies (CNU) est un traité international adopté le 26 juin 1945 par l'ensemble des 51 Etats représentés à la Conférence de San Francisco. Héritière du Pacte de la Société des Nations, elle est le résultat d'un long processus dont les origines remontent à la Déclaration du palais de Saint-James signée le 12 juin 1941 entre des pays alliés contre les puissances de l'Axe²³⁰. Au-delà de la création de l'ONU qui en constitue l'objet principal, la Charte codifie les grands principes qui allaient régir les relations internationales d'après-guerre à savoir *inter alia*, la non-ingérence dans les affaires intérieures des Etats résultante de l'égalité souveraine des Etats²³¹, l'interdiction du recours à la force dans les relations internationales²³² qui oblige les Etats à un règlement pacifique de leurs différends²³³, le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes²³⁴.

Le contexte historique dans lequel la Charte fut adoptée, les dispositions normatives qu'elle comporte, le développement institutionnel auquel il donnera lieu ou même tout simplement les enjeux qu'elle présente en matière de préservation de la paix et de la sécurité internationales en font très certainement le texte le plus important du droit international contemporain. Si le terme « démocratie » n'y est pas expressément mentionné, l'on peut en revanche y relever quelques références implicites. Déjà par ces premiers mots, « Nous,

²²⁹ V. DECAUX E., « Déclarations et conventions en droit international », *op. cit.*

²³⁰ *La Déclaration du palais de Saint-James*, <https://cutt.ly/1ei6nuy>, consulté le 20 décembre 2016.

²³¹ CNU, art. 2.1.

²³² *Ibid.*, art. 2.4.

²³³ *Ibid.*, Art. 2.3.

²³⁴ *Ibid.*, Art. 1.2.

peuples des Nations Unies », la Charte indique la volonté de l'organisation d'instituer ou de promouvoir un ordre politique où la volonté des peuples sera la source de légitimité des gouvernants tant au sein des Etats qu'au niveau international. Aussi, le développement et l'encouragement au respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales²³⁵ qui sont un des buts des Nations Unies nécessitent-ils un environnement démocratique.

Si pour en avoir fait le moyen de réalisation de certains des objectifs de l'organisation qu'elle a institué, la CNU peut être considérée comme le texte de base de la démocratie en droit international, elle se révèle en revanche assez pauvre en dispositions proclamant la démocratie comme modèle de régime politique à promouvoir. Ce paradoxe s'explique non pas par la récusation de l'idée même de démocratie, mais par des divergences idéologiques plus ou moins profondes sur sa signification et ses implications concrètes. Ainsi, lors des travaux préparatoires de la Charte, une proposition colombienne tendant à déclarer dans le préambule que « les principes de la démocratie et de la coopération internationale, qui sont inscrits dans la Charte de l'Atlantique, constituent un ensemble minimum de règles de conduite que chaque Etat civilisé doit observer et respecter » fut largement rejetée²³⁶.

Mais en dépit des divergences politiques et idéologiques qui ont marqué sa rédaction et qui préfiguraient d'une certaine manière la physionomie des relations internationales durant la guerre froide, la Charte comporte des dispositions qui ont une incidence certaine sur la promotion et la défense des principes démocratiques par l'ONU. Si la philosophie générale de la CNU en fait un texte tourné vers l'avenir, son contenu lui, s'inspire avant tout des préoccupations du moment. Ainsi, dès l'art. 1^{er} de la CNU, il apparaît explicitement que les objectifs des Nations Unies sont de maintenir la paix et la sécurité internationales, de promouvoir le principe d'égalité de droits des peuples et de leur droit à disposer d'eux-mêmes et ayant à l'esprit que la seconde guerre mondiale a aussi été « le combat de la liberté et de la démocratie contre la tyrannie, le racisme et le mépris de la personne humaine »²³⁷, d'encourager le respect des droits de l'homme.

²³⁵ *Ibid.*, art. 1.3.

²³⁶ COT J.P. et A. PELLET, *La Charte des Nations Unies: commentaire, article par article*, Paris, Economica, 1991, p. 19.

²³⁷ *Ibid.*, p. 7.

Si l'on met de côté le principe général de respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales dont l'effectivité suppose un environnement démocratique, la consécration par la CNU d'un droit des peuples à disposer d'eux-mêmes (DPDM) constitue l'une de ces innovations. Droit collectif par nature, le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes entend reconnaître à toute collectivité humaine la faculté de choisir son appartenance politique par voie de rattachement plus ou moins étroit à un Etat, de changement de souveraineté ou d'indépendance politique²³⁸. Défini de la sorte, ce droit soulève un problème fondamental, celui de savoir à quoi correspond un peuple. Ni la Charte ni le droit international d'une façon générale ne donne une réponse à cette question, mais des débats qui ont été menés sur le sujet au sein des Nations Unies, il en ressort que pour savoir si une entité constitue un peuple en mesure de revendiquer un droit à disposer de lui-même, deux éléments sont requis. D'une part, il doit s'agir d'une entité sociale possédant une évidente identité et ayant des caractéristiques propres et d'autre part, cette entité sociale doit entretenir une relation avec un territoire, et ce, même si elle en avait été injustement expulsée et artificiellement remplacée par une autre population²³⁹. Si cette définition manque de rigueur et ne permet pas de cerner avec précision les contours la notion de peuple, cette dernière sera pourtant constamment utilisée par l'ONU, tantôt pour désigner des populations sous domination coloniale, tantôt pour désigner des populations soumises à une oppression politique comme ce fut le cas des noirs durant *l'apartheid* en Afrique du Sud. Cette plasticité de la notion fera dire à certains que « le peuple est une sorte de mot caméléon dont le sens varie avec son environnement ».²⁴⁰

Le principe du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes à l'instar de la notion de peuple elle-même présente une dimension politique prononcée qui rend à la fois compte de ses lointaines origines historiques,²⁴¹ mais aussi de son parcours très mouvementé. Pour ce qui est de la CNU, la formulation du principe ou plutôt les allusions au principe sont bien

²³⁸ V. BASDEVANT J., *Dictionnaire de la terminologie du droit international*, Paris, Sirey, 1960, p. 233.

²³⁹ JOUVE E., « Où en est le droit des peuples à l'aube du III^{ème} millénaire ? », *Actes de la cinquième réunion préparatoire au symposium de Bamako: La culture démocratique*, 2000, p. 504.

²⁴⁰ *Ibid.*

²⁴¹ CHARBONNEAU C., « Le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes: un droit collectif à la démocratie ... et rien d'autre », *RQDI*, 1996, vol. 9, p. 111.

antérieures à sa rédaction et remontent à la Charte de l'Atlantique du 14 août 1941²⁴², texte qui pose à bien des égards les linéaments de la CNU. En effet, ce texte proclama l'idée selon laquelle les modifications territoriales découlant de la guerre devaient se faire en accord avec les vœux librement exprimés par les peuples intéressés ainsi que l'idée d'un droit pour chaque peuple de choisir la forme de gouvernement sous laquelle il souhaiterait vivre²⁴³. Même si ces idées, implications externe (droit à l'indépendance) et interne (droit à la démocratie) du DPDM ont été mises de côté par les Alliés quand il s'est agi de procéder aux recompositions territoriales décidées lors des conférences de Yalta et de Potsdam²⁴⁴, elles furent reprises par la CNU qui assigna à l'ONU la mission de « [...] développer entre les nations des relations amicales fondées sur le respect du principe de l'égalité de droits des peuples et de leur droit à disposer d'eux-mêmes [...] »²⁴⁵ de sorte à opérer une rupture là où le pacte de la SDN s'était borné à légitimer l'idée qu'il existerait une mission civilisatrice incombant aux nations développées vis à vis de « peuples non encore capables de se diriger eux-mêmes dans les conditions particulièrement difficiles du monde moderne »²⁴⁶.

Mais si « la pénétration du droit des peuples [à disposer d'eux-mêmes] dans le droit international constitue, incontestablement, l'un des faits les plus significatifs de l'évolution du droit international depuis 1945 »²⁴⁷, sa normativité a, elle, longtemps été mise en doute²⁴⁸. Il est vrai que le principe a été conçu à l'origine comme un droit à caractère programmatique et non obligatoire, mais le contexte politique de l'époque, marqué par

²⁴² Cette charte en 8 points fut signée le 14 août 1941 par le président des Etats Unis, M. ROOSEVELT et le Premier-ministre britannique, M. CHURCHILL réunis lors de la Conférence de l'Atlantique qui s'est tenue aux larges de Terre Neuve à bord du navire guerre américain USS Augusta.

²⁴³ V. §3 et §4, Charte de l'Atlantique.

²⁴⁴ Les grandes conférences interalliées de Yalta et de Postdam se sont tenues au moment où la deuxième guerre mondiale entrait dans sa phase finale, respectivement du 4 au 11 février 1945 pour la première et du 17 juillet au 2 août 1945 pour la seconde. Réunissant l'Union Soviétique (conduite par M. STALINE), les Etats Unis (représentés par M. ROOSEVELT à Yalta et par M. TRUMAN à Postdam) et la Grande Bretagne (dirigée par M. CHURCHILL), elles déboucheront sur de grandes décisions militaires et politiques.

²⁴⁵ Art. 1.2, CNU.

²⁴⁶ Art. 22, Pacte de la SDN.

²⁴⁷ VIRALLY M., « Panorama du droit international contemporain : cours général de droit international public », *op. cit.*, p. 57.

²⁴⁸ CHARPENTIER J., « Le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes et le droit international positif », *RQDI*, 1985, n° 2, p. 196.

l'exacerbation des luttes anticoloniales va lui conférer une positivité dont le vote de la résolution 1514 par l'AGNU constituera le témoignage ultime. Ce texte, opportunément intitulé « Déclaration sur l'octroi de l'indépendance aux pays et aux peuples coloniaux » affirme que : « La sujétion des peuples à une subjugation, à une domination et à une exploitation étrangères constitue un déni des droits fondamentaux de l'homme, est contraire à la Charte des Nations Unies et compromet la cause de la paix et de la coopération mondiales ». ²⁴⁹

Si la juridisation du DPDM a permis d'accélérer le processus de décolonisation dans les années 1960, elle a dans le même temps conduit à une réduction du champ d'application, pour ne pas dire à une marginalisation du principe le confinant au seul droit des peuples à l'indépendance et non pas également à leur droit à la démocratie. Il est vrai que quelques résolutions ont tenté de rappeler la nécessité que soient organisées des élections libres pour régler des problèmes territoriaux comme ceux soulevés par la guerre de Corée²⁵⁰, ou encore que la libre association d'un territoire non autonome à un Etat indépendant devait « résulter d'un choix libre et volontaire des populations du territoire en question, exprimé selon des méthodes démocratiques et largement diffusées »²⁵¹, mais il va falloir attendre les pactes internationaux de 1966 notamment celui relatif aux droits civils et politiques pour que le droit à la démocratie commence à revêtir au niveau international un caractère contraignant.

B - LES PACTES INTERNATIONAUX SUR LES DROITS DE L'HOMME

Les pactes internationaux relatifs pour le premier aux droits civils et politiques (PIDCP) et pour le second aux droits économiques, sociaux et culturels (PIDESC) ont été adoptés le 16 décembre 1966 par l'AGNU.²⁵² Ils constituent la traduction conventionnelle des

²⁴⁹ AG/Rés. 1514 (XV), 14 décembre 1960.

²⁵⁰ Doc. A/RES/1264 (XIII), 14 novembre 1958.

²⁵¹ Doc. A/RES/1541 (XV), 15 décembre 1960.

²⁵² Doc. A/RES/2200 A (XXI), 16 décembre 1966.

principes énoncés une vingtaine d'années plus tôt dans la DUDH et forment avec leurs différents protocoles facultatifs²⁵³ la charte internationale des droits de l'homme.

A titre d'observations liminaires, l'on peut remarquer que les deux pactes ont en commun l'idée que « tous les peuples ont le droit de disposer d'eux-mêmes [et qu'] en vertu de ce droit, ils déterminent librement leur statut politique et assurent librement leur développement économique, social et culturel »²⁵⁴. Si cette disposition conforte le droit des peuples à l'autodétermination, l'on peut en revanche se demander si le choix de deux instruments conventionnels ne risque pas *in fine* de fragiliser la théorie de l'indivisibilité des droits de l'homme, souvent rappelée par les Nations Unies. Ce choix serait-il lié à des exigences légistiques ou voudrait-il conforter l'idée qu'il existerait des droits d'essence libérale d'un côté et de l'autre des droits socialistes ? Compte tenu du contexte de guerre froide, l'on ne peut évidemment pas sous-estimer les considérations idéologiques qui sous-tendent un tel choix, mais il semble que la principale motivation soit d'ordre pratique dans la mesure où « les droits civils et politiques sont immédiatement applicables, et énoncés sous la forme de droits subjectifs directement opposables aux Etats [quand] les droits économiques, sociaux et culturels ne peuvent être mis en œuvre que progressivement et en fonction du niveau de développement de chaque Etat »²⁵⁵.

Dans son contenu, le PIDESC paraît présenter assez peu d'intérêt en comparaison du PIDCP même si l'on ne doit pas perdre de vue les rapports qui existent entre les droits que ces deux instruments énoncent. Que vaudraient en effet les libertés politiques si les individus sont privés de leurs droits sociaux et économiques ou que vaudrait l'égalité des individus dans l'exercice de leurs droits politiques s'ils n'ont pas accès aux mêmes opportunités économiques ? Depuis bien longtemps, l'on sait qu'il existe une forte

²⁵³ Le PIDCP a eu droit à deux protocoles facultatifs, le premier adopté le même jour est principalement consacré au mécanisme d'examen des plaintes individuelles par le Comité des droits de l'homme institué par le pacte en son art. 28 et composé de 18 experts indépendants; le second adopté le 15 décembre 1989 est relatif à l'abolition de la peine de mort (Doc. A/RES/44/128). Quant au PIDESC, il est assorti d'un seul protocole adopté le 10 décembre 2008 (Doc. A/RES/63/117) qui introduit lui aussi un mécanisme de plainte individuelle ou collectif auprès du Comité des droits économiques, sociaux et culturels. Ce mécanisme conforte l'idée d'une justiciabilité des droits économiques, sociaux et culturels.

²⁵⁴ PIDCP, PIDESC, 16 décembre 1966, art 1^{er} commun.

²⁵⁵ LOCHAK D., *Les droits de l'homme*, Paris, La Découverte, 2009, p. 50.

corrélation entre le niveau d'éducation des citoyens et leur niveau de participation politique²⁵⁶ de sorte que plus les citoyens ont accès à l'éducation, droit social par essence, plus ils sont en mesure de participer avec efficacité à la prise des décisions publiques à travers l'usage de leur droit de suffrage, droit politique s'il en est. De là apparaît la pertinence de l'idée qu'il existe une relation d'interdépendance entre les droits les conduisant à se renforcer mutuellement.

En passant en revue le PIDCP, il en ressort que l'ensemble de ces dispositions à des degrés divers certes concourent à l'instauration ou à la consolidation d'un régime politique démocratique au niveau des Etats. Si l'art. 1^{er} revient sur le DPDM en insistant sur sa dimension externe, les peuples ont, rappelle-t-il le droit de « déterminer librement leur statut politique et assurent librement leur développement économique, social et culturel », l'interprétation téléologique des autres dispositions incite à penser que le pacte a davantage voulu s'appesantir sur la dimension interne du DPDM. Ainsi, en application du pacte, aucun Etat ne devrait pouvoir exciper de l'autonomie politique et constitutionnelle que lui confère le droit à l'autodétermination pour remettre en cause le principe d'égalité des hommes et des femmes²⁵⁷ ; de la liberté de pensée, de conscience et de religion²⁵⁸ ; de liberté d'opinion²⁵⁹ ; de liberté réunion²⁶⁰ ; de la liberté d'association y inclut la liberté syndicale²⁶¹.

Si chacun des droits sus mentionnés a une utilité propre, leur conjugaison concourt à créer les conditions d'efficacité de l'art. 25 du pacte aux termes duquel : « Tout citoyen a le droit et la possibilité [...] de prendre part à la direction des affaires publiques, soit directement, soit par l'intermédiaire de représentants librement choisis; de voter et d'être élu, au cours d'élections périodiques, honnêtes, au suffrage universel et égal et au scrutin secret, assurant l'expression libre de la volonté des électeurs; d'accéder, dans des conditions générales d'égalité, aux fonctions publiques de son pays ». Certes, en droit international, une telle disposition aussi bien dans la lettre que dans l'esprit n'est pas nouvelle,²⁶² mais

²⁵⁶ V. ROSANVALLON P., *Le sacre du citoyen. Histoire du suffrage universel en France*, Paris, Gallimard, 1992.

²⁵⁷ PIDCP, art. 3.

²⁵⁸ *Ibid.*, art. 18

²⁵⁹ *Ibid.*, art. 19.

²⁶⁰ *Ibid.*, Art. 21.

²⁶¹ *Ibid.*, art. 22.

²⁶² DUDH, art. 21.

c'est bien la première fois qu'un texte contraignant la reprend. Au-delà du droit substantiel au suffrage, l'art. 25 semble avoir voulu introduire dans l'ordre international un droit de nature procédurale faisant de l'élection le seul et unique mode d'expression démocratique. En suivant une certaine logique juridique, l'on pourrait de ce fait prétendre que l'art. 25 vide de son contenu le principe d'autonomie constitutionnelle des Etats ou au moins en limite l'exercice. Le commentaire qu'en donne le Comité des droits de l'homme ne laisse d'ailleurs aucun doute à ce sujet. Dans l'obs. gén. n°25, il précise en effet que « Quel que soit le type de constitution ou de gouvernement adopté par un Etat, l'art. 25 fait obligation aux Etats d'adopter les mesures d'ordre législatif ou autres qui peuvent être nécessaires pour que les citoyens aient la possibilité effective d'exercer les droits qu'il protège. L'art. 25 appuie le régime démocratique fondé sur l'approbation du peuple et en conformité avec les principes du Pacte »²⁶³.

Si le pacte permet une certaine liberté aux Etats quant aux détails techniques du système électoral, le Comité rappelle cependant que celui-ci doit : « être compatible avec les droits protégés par l'article 25 et doit garantir effectivement la libre expression du choix des électeurs. [...] Dans le cadre du système électoral de chaque Etat, le vote d'un électeur doit compter autant que celui d'un autre. Le découpage des circonscriptions électorales et le mode de scrutin ne devraient pas orienter la répartition des électeurs dans un sens qui entraîne une discrimination à l'encontre d'un groupe quelconque et ne devraient pas supprimer ni restreindre de manière déraisonnable le droit qu'ont les citoyens de choisir librement leurs représentants »²⁶⁴.

Sur le plan organisationnel, le Comité préconise la création d'une autorité électorale indépendante chargée de « superviser le processus électoral et de veiller à ce qu'il soit conduit dans des conditions d'équité et d'impartialité, conformément à des lois établies qui soient compatibles avec le Pacte »²⁶⁵. Suivant cette recommandation, beaucoup d'Etats d'Afrique francophone lancés dans des processus de démocratisation après les conférences nationales du début des années 1990 sont passés du modèle d'organisation des élections par

²⁶³ Doc. CCPR/C/21/Rev.1/ Add. 7, *Obs. gen. n° 25*, 12 juillet 1996, §1.

²⁶⁴ *Ibid.*, §21.

²⁶⁵ *Ibid.*, §20.

l'administration d'Etat²⁶⁶ à celui des commissions électorales indépendantes. Ces dernières sont généralement composées de façon paritaire de personnalités provenant des partis et formations politiques de la majorité et de l'opposition ainsi que de la société civile. Il est possible de trouver dans certains pays des configurations légèrement différentes avec toutefois la même idée qui est de permettre l'organisation et le contrôle des opérations électorales par une structure indépendante dans des pays où la neutralité et l'impartialité de l'administration ont très souvent été mises en doute²⁶⁷. De cette suspicion, il en a découlé des commissions électorales aux attributions plus ou moins larges. Au Burkina Faso par exemple, elles consistent principalement, avant les élections à tenir et à mettre à jour le fichier électoral ; pendant les élections, à sécuriser et à contrôler la bonne organisation des opérations, à proclamer les résultats provisoires, à assurer toute la logistique relative au transport ou au transfert des résultats auprès de l'autorité judiciaire ; après les élections, à centraliser et conserver tous les documents et matériels électoraux.²⁶⁸

Mais l'existence d'une commission électorale indépendante ne garantit pas toujours une bonne organisation des élections de même que l'attribution de moyens humains et financiers suffisants à cette commission, quoique nécessaire ne garantit pas toujours que ses travaux se déroulent dans les meilleures conditions de sérénité, de professionnalisme et de sens des responsabilités. L'on a pu s'en rendre compte au lendemain du second tour de l'élection présidentielle ivoirienne du 28 novembre 2010 où l'acuité des divergences politiques entre les membres de la commission a été source de tensions précipitant le pays dans une grave crise postélectorale²⁶⁹. La violence de cette crise postélectorale a d'ailleurs été telle que le Conseil de sécurité a dû intervenir en vertu du chapitre 7 de la CNU pour autoriser l'ONUCI²⁷⁰, « à utiliser tous les moyens nécessaires pour s'acquitter de la tâche qui

²⁶⁶ Ce modèle avait été hérité de la France, ancienne puissance coloniale où l'organisation des opérations électorales est du ressort de l'administration.

²⁶⁷ V. DU BOIS DE GAUDUSSON J., « Les structures de gestion des opérations électorales: Bilan et perspectives en 2000 et ... dix ans après », J.-P. VETTOVAGLIA (dir.), *Démocratie et élections dans l'espace francophone*, Bruxelles, Bruylant, 2010, p. 259-286.

²⁶⁸ V. art. 14, Code électoral et textes d'application, mai 2015.

²⁶⁹ V. par ex. *Tensions en Côte d'Ivoire avant la publication des résultats à la présidentielle*, <https://cutt.ly/Pei6nIy>, consulté le 27 décembre 2016.

²⁷⁰ Créée le 27 février 2004 par le CSNU (V. Doc. S/RES/1528), l'Opération des Nations Unies en Côte d'Ivoire (ONUCI) entre dans le cadre des efforts déployés par l'organisation pour résoudre le conflit inter-ivoirien qui

lui incombe de protéger les civils menacés d'actes de violence physique imminente, dans la limite de ses capacités et dans ses zones de déploiement, y compris pour empêcher l'utilisation d'armes lourdes contre la population civile »²⁷¹. Cette intervention des Nations Unies, pour extrême qu'elle a été a permis de mettre en évidence l'importance du dispositif institutionnel et opérationnel de l'organisation pour soutenir les processus démocratiques.

Section 2 - UN DISPOSITIF INSTITUTIONNEL ET OPERATIONNEL PERFECTIBLE

Pour mettre en œuvre les normes internationales prescrivant aux Etats des pratiques démocratiques, les Nations Unies ont recours au dispositif institutionnel au sein duquel interviennent les organes principaux de l'organisation (§ 1) et auquel il faut ajouter une machine opérationnelle spécifique (§ 2).

§ 1 - LE DISPOSITIF INSTITUTIONNEL DES NATIONS UNIES

Tous les organes de l'ONU, chacun en fonction des missions et pouvoirs qui lui sont assignés par la CNU, contribuent à ce que l'organisation atteigne ses buts, en particulier à la sauvegarde de la paix et de la sécurité internationales. En ce qui concerne la démocratie, il est apparu à partir des années 1990 que sa promotion pouvait grandement contribuer à ce que ces buts soient atteints. Dès lors, l'Assemblée générale (A) et le Conseil de sécurité (B) se sont employés d'une manière bien plus intense et bien moins équivoque que pendant la guerre froide à cette tâche.

éclata en septembre 2002, et notamment pour faire appliquer les Accords de Marcoussis du 24 janvier 2003. Elle avait pour principales missions : l'observation du cessez-le-feu et des mouvements de groupes armés ; le désarmement, la démobilisation, la réinsertion, le rapatriement et la réinstallation ; la protection du personnel des Nations Unies, des institutions et des civils ; l'appui aux opérations humanitaires ; l'appui à la mise en œuvre du processus de paix ; l'assistance dans le domaine des droits de l'homme. Outre l'effectif civil, judiciaire et pénitentiaire, l'ONUCI devait initialement comporter une force de 6 240 militaires des Nations Unies, dont 200 observateurs militaires et 120 officiers d'état-major, et jusqu'à 350 membres de la police civile.

²⁷¹ V. Doc. S/RES/1975, 30 mars 2011.

A - L'ASSEMBLEE GENERALE

Seule instance plénière de l'ONU où sont représentés l'ensemble des 193 membres, l'AGNU apparait comme un organe à compétence générale puisque l'art. 10 de la Charte dispose qu'elle : « peut discuter toutes questions ou affaires rentrant dans le cadre de la présente Charte ou se rapportant aux pouvoirs et fonctions de l'un quelconque des organes prévus dans la présente Charte [...] ». A ce titre, et même si ses pouvoirs en la matière sont bien moins étendus que ceux du CSNU, elle peut « discuter de toutes questions relatives à la paix et à la sécurité internationales »²⁷². Elle décide en outre de l'admission des nouveaux membres sur recommandation du CSNU²⁷³, examine et approuve le budget²⁷⁴, encourage le développement progressif et la codification du droit international et œuvre à la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales²⁷⁵. C'est dans le cadre de cette dernière fonction que l'on pourrait ranger sa contribution à la promotion des principes et valeurs démocratiques. Sans doute, faut-il déjà rappeler que l'AG a servi de cadre de négociation et d'adoption de nombreux instruments universels de protection des droits de l'homme dont les plus importants sont la DUDH²⁷⁶, le PIDCP²⁷⁷ et le PIDESC²⁷⁸. Il n'est pas nécessaire de revenir sur le contenu de ces textes si ce n'est de rappeler qu'ils constituent aujourd'hui une source essentielle du droit international de la démocratie tant à travers leurs dispositions générales sur les droits de l'homme que celles spécifiquement consacrées à la démocratie. L'on peut par exemple rappeler l'art. 1^{er} commun aux pactes de 1966 en vertu duquel : « Tous les peuples ont le droit de disposer d'eux-mêmes. En vertu de ce droit, ils déterminent librement leur statut politique et assurent librement leur développement économique, social et culturel », ou encore l'art. 25 du PIDESC en vertu duquel : « Tout citoyen a le droit et la possibilité [...] de prendre part à la direction des affaires publiques, soit directement, soit par l'intermédiaire de représentants librement choisis; de voter et d'être élu, au cours

²⁷² CNU, art. 11, 12.

²⁷³ *Ibid.*, art. 4.

²⁷⁴ *Ibid.*, art. 17.

²⁷⁵ *Ibid.*, art. 13.

²⁷⁶ Doc. A/RES/217 III (A), 10 décembre 1948.

²⁷⁷ Doc. A/RES/2200 (XXI), 16 décembre 1966.

²⁷⁸ *Ibid.*

d'élections périodiques, honnêtes, au suffrage universel et égal et au scrutin secret, assurant l'expression libre de la volonté des électeurs; d'accéder, dans des conditions générales d'égalité, aux fonctions publiques de son pays ».

L'AGNU contribue à la diffusion des principes démocratiques par le truchement des actes unilatéraux. C'est dans ce cadre qu'elle a adopté annuellement, à partir de sa session de 1988, une résolution soulignant sa « conviction que [...] le droit de chacun de prendre part à la direction des affaires de son pays est un facteur crucial de la jouissance effective part tous d'un grand nombre d'autres droits de l'homme et de libertés fondamentales »²⁷⁹. Le champ d'action de cette résolution, initialement limité au « renforcement de l'efficacité du principe d'élections périodiques et honnêtes » a par la suite été très étendu de sorte que les Nations Unies privilégient désormais une « approche globale et équilibrée dans les activités qu'elle mène dans ce domaine, afin de contribuer au renforcement de la démocratie et des droits de l'homme dans les pays intéressés ».²⁸⁰ Il ne s'agit donc plus pour l'organisation de se cantonner à la fourniture d'assistance électorale aux Etats, mais d'œuvrer à l'édification de la démocratie, et dans les situations extrêmes à la restauration de l'Etat. L'on sait que si l'organisation d'élections répondant aux standards internationaux peut marquer le début d'une transition démocratique, elle peut aussi s'avérer insuffisante²⁸¹, et doit à ce titre être accompagnée de réformes substantielles de l'appareil d'Etat de façon à permettre un ancrage ou une consolidation de bonnes pratiques tant au niveau des acteurs politiques, qu'au niveau des citoyens. C'est par exemple en application de cette philosophie que les OMP dans lesquelles l'AGNU joue par ailleurs un rôle important²⁸² ont vu leurs mandats étendus à des questions autres que sécuritaires ou militaires comme la protection des droits de l'homme, l'appui au dialogue politique, les questions de genre.²⁸³

²⁷⁹ V. Doc. A/RES/43/157, 8 décembre 1988.

²⁸⁰ V. Doc. A/RES/49/190, 23 décembre 1994.

²⁸¹ V. RANCIERE J., *La haine de la démocratie*, Paris, La Fabrique, 2005, p. 58-78.

²⁸² Si l'AGNU n'a aucun pouvoir d'initiative en matière d'opérations de maintien de la paix, c'est elle en revanche qui règle la question clé de leur financement. En son sein, cette tâche est dévolue à la 5^e commission en charge des questions administratives et financières qui approuve le budget desdites opérations. L'AGNU suit en outre l'exécution des opérations par le biais du Comité spécial des opérations de maintien de la paix qu'elle a créé le 18 février 1965 (V. Doc. A/RES/2006 (XIX)).

²⁸³ V. Doc. S/RES/2100, 25 avril 2013 précisant le mandat de la Mission Multidimensionnelle intégrée des Nations Unies pour la stabilisation du Mali (MUNISMA).

La promotion de la démocratie par l'AGNU passe aussi par l'adoption de textes à l'occasion de grandes conférences internationales organisées à son initiative. C'est ainsi que dans le document final du Sommet mondial de 2005, elle réaffirmera l'idée que « la démocratie est une valeur universelle, qui émane de la volonté librement exprimée des peuples de définir leur propre système politique économique, social et culturel et qui repose sur leur pleine participation à tous les aspects de leur existence »²⁸⁴. Par cette démarche qui se veut consensuelle, l'AGNU rappelle simplement que si les Etats disposent d'une liberté dans le choix de leur régime politique, cette liberté ne saurait remettre en cause l'idée d'une participation des citoyens à la prise des décisions publiques. Autrement dit, la liberté de choix ne porte que sur les modalités de cette participation et non sur sa substance. Dans le même esprit et à la suite de la Déclaration du Millénaire adopté le 8 septembre 2000 dans laquelle l'AGNU décidait déjà de « renforcer, dans tous les pays, les capacités nécessaires pour appliquer les principes et pratiques de la démocratie et du respect des droits de l'homme, y compris les droits des minorités »²⁸⁵, elle adopta le 25 septembre 2015 un programme de 17 objectifs de développement durable dont le 16^e à une dimension démocratique évidente en ce sens qu'il vise à « promouvoir l'avènement de sociétés pacifiques et inclusives aux fins du développement durable, assurer l'accès de tous à la justice et mettre en place, à tous les niveaux, des institutions efficaces, responsables et ouvertes à tous »²⁸⁶.

En matière de paix et de sécurité internationales, l'AGNU est certes strictement limitée par l'art. 12 de la CNU à un pouvoir de recommandation au profit du CSNU, mais dans certaines situations, elle a pu aller au-delà. Ainsi, pour pallier la paralysie du CSNU durant la guerre de Corée²⁸⁷, l'AGNU adopta le 3 novembre 1950 une résolution baptisée « Union pour le maintien de la paix » à l'initiative du Secrétaire d'Etat américain Dean ACHESON dans laquelle elle décida que « dans tout cas où paraît exister une menace contre la paix, une rupture de la paix ou un acte d'agression et où, du fait que l'unanimité n'a pas pu se réaliser parmi ses membres permanents, le Conseil de sécurité manque à

²⁸⁴ V. Doc. A/60/L.1, 20 septembre 2005, p. 32.

²⁸⁵ Doc. A/RES/55/2, 08 septembre 2000, p. 7.

²⁸⁶ Doc. A/RES/70/1, 25 septembre 2015, p. 15.

²⁸⁷ V. CUMIN D., « Retour sur la guerre de Corée », *Hérodote*, 2011, n° 1, p. 47-56.

s'acquitter de sa responsabilité principale dans le maintien de la paix et de la sécurité internationales, l'Assemblée générale examinera immédiatement la question afin de faire aux Membres les recommandations appropriées sur les mesures collectives à prendre, y compris, s'il s'agit d'une rupture de la paix ou d'un acte d'agression, l'emploi de la force armée en cas de besoin, pour maintenir ou rétablir la paix et la sécurité internationales »²⁸⁸. Contrairement à ce que certains en ont déduit²⁸⁹, il n'est pas sûr d'un point de vue juridique que cette résolution signifie qu'en cas de blocage, l'AGNU peut se substituer au CSNU et exercer ses pouvoirs en matière de paix et de sécurité internationales²⁹⁰. Par contre, elle représente un redoutable moyen de pression politique susceptible de faire évoluer les positions au sein du CSNU. Aussi, dans la mesure où l'AGNU ne peut imposer, mais seulement recommander les mesures qu'elle aurait jugées utiles, ce type de résolution peut permettre *in fine* de « sauver l'honneur des Nations Unies »²⁹¹. En tous les cas, si l'utilisation de ce pouvoir de suppléance par l'AGNU est *a priori* réservée aux situations de conflits armés susceptibles de mettre en danger la paix et la sécurité internationales²⁹², rien ne semble interdire son usage dans un contexte différent comme celui des processus de démocratisation dont les accroc sont tout aussi susceptibles parfois de constituer une menace pour la paix et la sécurité internationales.

Si le bilan des activités de l'AGNU sur les questions démocratiques peut sembler en définitive assez maigre, il est néanmoins possible de s'en satisfaire. Dans ce sens, certains auteurs estiment qu'elle a été « l'un des moteurs de l'évolution doctrinale sur la légitimité démocratique »²⁹³. Mais peu importe, sans doute faudrait-il garder à l'esprit que toutes les

²⁸⁸ V. Doc. A/RES/377, 3 novembre 1950.

²⁸⁹ V. MESTRE-LAFAY F., *L'Organisation des Nations Unies*, 19^e éd., PUF, 2013, p. 37.

²⁹⁰ V. LEPRETTE J., « Le Conseil de sécurité et la Résolution 377 A (1950) », *AFDI*, 1988, vol. 34, n° 1, p. 424-435.

²⁹¹ PELLET A., « Inutile assemblée générale ? », *Pouvoirs*, 2004, n° 109, p. 53.

²⁹² Il a aussi été mis en œuvre par l'AGNU lors de la crise du canal de Suez en 1956, dans des affaires concernant la Hongrie en 1956, le Liban en 1958, le Congo en 1960, lors du conflit indo-pakistanaï de 1971, de l'invasion soviétique en Afghanistan en 1980 et enfin dans des situations concernant la Namibie en 1981 et la Bosnie Herzégovine en 1992.

²⁹³ BERGER M.-S., « La contribution du Conseil de sécurité à la prévention et à la gestion des changements anticonstitutionnels », R.B. BEN ACHOUR (dir.), *Les changements anticonstitutionnels de gouvernement: approches de droit constitutionnel et de droit international ; colloque international organisé les 4 et 5 avril 2013 à Tunis*, Presses Universitaires d'Aix-Marseille, coll.« Les cahiers de l'Institut Louis Favoreu », n° 3, 2014, p. 38.

avancées normatives ou institutionnelles, aussi perfectibles soient-elles, qu'elle a permis de réaliser l'ont été en dépit de limites statutaires qui ne lui permettent pas forcément de jouer un rôle déterminant sur le sujet. Contrainte à observer une position de neutralité voire de retrait pendant la guerre froide, son action sur les questions démocratiques a longtemps manqué d'efficacité, à tout le moins d'objectifs suffisamment clairs et fermes. Il est vrai que depuis le début des années 1990, l'AGNU semble être gagnée par une certaine vitalité sur le sujet, mais comme sur pratiquement tous les autres sujets, au sein de l'ONU, le pouvoir décisionnaire revient au CS.

B - LE CONSEIL DE SECURITE

Régi par le chapitre 7 de la CNU, le CSNU, à défaut d'être l'organe le plus représentatif de l'organisation en constitue le plus puissant. En effet, si l'éventail des pouvoirs qui lui sont dévolus paraît moins large que celui de l'AGNU, c'est pourtant au CSNU qu'échoit le pouvoir décisionnel de l'organisation. Instance restreinte composée de 15 Etats membres, dont 5 permanents²⁹⁴ qui disposent d'un droit de veto²⁹⁵, il lui incombe notamment la responsabilité principale de sauvegarder la paix et la sécurité internationales²⁹⁶. Il œuvre ainsi au règlement pacifique des différends,²⁹⁷ peut mener des actions coercitives ou non en cas de menace contre la paix, de rupture de la paix et d'actes d'agression²⁹⁸, autorise et contrôle les actions coercitives des organisations régionales ou le cas échéant les charge d'appliquer celles qu'il a décidées²⁹⁹. Pour mettre en œuvre ses attributions, le CSNU agit habituellement par voie de recommandation, mais quelques fois par voie de résolution qui, utilisée sur le fondement du chapitre 7 s'impose à tous les membres de l'organisation³⁰⁰.

Comme l'histoire l'a souvent montré, les processus de construction ou de transition démocratique donnent parfois lieu à des tensions qui dans certains cas sont susceptibles

²⁹⁴ CNU, art. 23-1.

²⁹⁵ *Ibid.*, art. 27-3.

²⁹⁶ *Ibid.*, art. 24-1.

²⁹⁷ *Ibid.*, Ch. VI.

²⁹⁸ *Ibid.*, Ch. VII.

²⁹⁹ *Ibid.*, art. 53-1.

³⁰⁰ *Ibid.*, art. 25.

de menacer la paix et la sécurité internationales. Le CSNU, dans la mesure où il lui incombe la responsabilité principale de maintenir la paix et la sécurité internationale a ainsi été amené, surtout à partir de 1990, à intervenir dans de nombreux processus démocratiques. Cette intervention s'est principalement faite sur deux axes à savoir d'une part garantir la bonne marche des processus électoraux et d'autre part prendre des mesures appropriées, lorsque le processus démocratique dans son ensemble a par exemple été interrompu, par un changement anticonstitutionnel de gouvernement. Avant d'évoquer les fondements de l'intervention du CSNU dans les processus de démocratisation, il est intéressant d'observer l'évolution de son attitude sur la question.

Si le CSNU apparaît de nos jours comme l'un des éléments essentiels du dispositif institutionnel des Nations Unies de promotion de la démocratie, il n'en a pas toujours été ainsi. En effet, pendant la guerre froide, autrement dit de sa création jusqu'au début des années 1990, il s'est tenu, peut-être plus que les autres organes au strict respect du principe selon lequel : « aucune disposition de la présente Charte n'autorise les Nations Unies à intervenir dans des affaires qui relèvent essentiellement de la compétence nationale d'un Etat »³⁰¹. Sont considérées comme tel, le choix par un Etat de la forme, de la nature ou de l'orientation idéologique de son régime politique, ainsi que l'a rappelé la CIJ dans l'arrêt de fond sur les activités militaires et paramilitaires au Nicaragua.³⁰² Ce principe de liberté qui garantit l'autonomie constitutionnelle à un Etat interdit à titre incident toute intervention extérieure, qu'elle soit le fait d'un Etat ou d'une organisation internationale, dans ses

³⁰¹ *Ibid.*, art. 2-7.

³⁰² « Le Congrès des Etats-Unis a aussi, dans sa conclusion exprimé l'opinion que le Gouvernement du Nicaragua avait pris des mesures révélant l'intention d'établir une dictature communiste totalitaire. Quelque définition qu'on donne du régime du Nicaragua, l'adhésion d'un Etat à une doctrine particulière ne constitue pas une violation du droit international coutumier; conclure autrement reviendrait à priver de son sens le principe fondamental de la souveraineté des Etats sur lequel repose tout le droit international, et la liberté qu'un Etat a de choisir son système politique, social, économique et culturel. En conséquence, les choix politiques internes du Nicaragua, à supposer même qu'ils répondent à la description qui en est donnée dans la conclusion du Congrès, ne peuvent pas légitimer sur le plan juridique, les diverses conduites reprochées au défendeur à son égard. La Cour ne saurait concevoir la création d'une règle nouvelle faisant droit à une intervention d'un Etat contre un autre pour le motif que celui-ci aurait opté pour une idéologie ou un système politique particulier ». CIJ, *Activités militaires au Nicaragua et contre celui-ci*, 27 juin 1986 (fond), Rec., 1986, p. 133, § 263.

affaires intérieures³⁰³. Cette « indifférence »³⁰⁴ du CSNU pourrait-on dire pour les questions démocratiques n'est pas seulement liée aux limitations de sa compétence matérielle, c'est aussi et surtout la conséquence de la recherche d'une politique d'équilibre entre les blocs idéologiques occidental et soviétique durant la guerre froide. Cette double contrainte juridique et politique va ainsi le contraindre au silence sur la quasi-totalité des coups d'Etat ou des dictatures survenues avant la chute du Mur de Berlin³⁰⁵. Qu'importait donc la nature des régimes politiques, seules comptaient aux yeux du CSNU leur effectivité et leur capacité à représenter sur la scène internationale leurs peuples, même parfois au mépris du droit de ceux-ci à l'autodétermination.

A la fin de la guerre froide, effectuant ce que l'on pourrait qualifier de « révolution doctrinale », le CSNU va engager une offensive sur le terrain de la légitimité démocratique. Ainsi, dans une résolution adoptée le 20 septembre 1990, notait-il que les efforts déployés par la communauté internationale pour parvenir à un règlement politique d'ensemble du conflit cambodgien visent à « permettre au peuple cambodgien d'exercer son droit inaliénable à disposer de lui-même, par le biais d'élections libres et régulières et menées à bien par les Nations Unies, dans un environnement politique neutre et dans le plein respect de la souveraineté nationale du Cambodge ».³⁰⁶ Il ressort de ce texte deux leçons majeures. L'on note d'une part que le CSNU entérine l'idée que le DPDM signifie tout aussi leur droit à l'indépendance politique que leur droit à choisir leurs dirigeants à travers des élections démocratiques et autre part qu'il confie aux Nations Unies la mission d'organiser les élections, une situation inédite depuis les référendums de 1959 qu'elles avaient organisé au Togo et dans la partie nord du Cameroun.

³⁰³ « Ce principe [de non intervention] interdit à tout Etat ou groupe d'Etats d'intervenir directement ou indirectement dans les affaires intérieures ou extérieures d'un autre Etat. L'intervention interdite doit donc porter sur des matières à propos desquelles le principe de souveraineté des Etats permet à chacun d'entre eux de se décider librement ». CIJ, *Activités militaires au Nicaragua et contre celui-ci*, *ibid.*, p. 108, § 205.

³⁰⁴ BERGER M.-S., « La contribution du Conseil de sécurité à la prévention et à la gestion des changements anticonstitutionnels », *op. cit.*, p. 38.

³⁰⁵ Le Conseil est par exemple resté silencieux sur les sanglantes dictatures, toutes mises en place après un coup d'Etat perpétré contre des autorités démocratiques élues comme au Brésil (dictature militaire de 1964 à 1985), au Chili (dictature du Général Augusto Pinochet de 1973 à 1990) ou dans beaucoup d'autres pays africains.

³⁰⁶ V. Doc. S/RES/668, 20 septembre 1990.

L'intérêt nouveau des Nations Unies pour la légitimité démocratique au début des années 1990 va conduire le CSNU à condamner déjà et de manière assez vive le coup d'Etat militaire du 21 octobre 1993 au Burundi en exigeant que « les auteurs du coup d'Etat cessent tous actes de violence, fassent savoir où se trouvent les personnalités officielles et ce qu'il est advenu d'elles, libèrent tous les prisonniers, regagnent leurs casernes et mettent fin sur le champ à leur acte illégal, en vue du rétablissement immédiat de la démocratie et du régime constitutionnel au Burundi »³⁰⁷. Mais cet intérêt atteindra son paroxysme avec la résolution 940 dans laquelle le CSNU autorise « des Etats membres à constituer une force multinationale placée sous un commandement et un contrôle unifiés et à utiliser dans ce cadre tous les moyens nécessaires pour faciliter le départ d'Haïti des dirigeants militaires, eu égard à l'Accord de Governors Island, le prompt retour du Président légitimement élu et le rétablissement des autorités légitimes du Gouvernement haïtien ».³⁰⁸ Cette résolution a été unanimement analysée comme marquant une nouvelle étape dans l'intervention de l'ONU dans les processus démocratiques. En effet, l'on voit bien à travers les mots usités que celle-ci ne compte plus se cantonner à des missions d'assistance ou d'organisation des élections, mais éventuellement à user de la force pour rétablir la démocratie lorsqu'il y est porté atteinte. Si le caractère novateur de la résolution 940 ne fait point de doute, peut-on pour autant en déduire la volonté de créer un nouvel ordre démocratique international³⁰⁹ qui autoriserait l'ONU à intervenir partout où il y'aurait rupture de la démocratie ? Rien n'est moins sûr si ce n'est qu'elle marque un profond changement d'attitude du CSNU par rapport aux coups d'Etat. L'expérience haïtienne n'a certes pas été renouvelée, mais la

³⁰⁷ V. La Déclaration du président du Conseil de sécurité S/26631, 25 octobre 1993.

³⁰⁸ V. Doc. S/RES/940, 31 juillet 1994. Pour rappel, l'Accord de Governors Island avait été signé le 3 juillet 1993 par le président haïtien déchu, M. Jean-Bertrand ARISTIDE et le chef de la junte militaire, le général Raoul CEDRAS. Ce texte posait les conditions d'une sortie de crise et devait permettre le retour au pouvoir du président déchu.

³⁰⁹ Ce nouvel ordre démocratique international fait écho au nouvel ordre économique international promu dans les années 1970 par les pays du Tiers monde. Fondé sur « l'équité, l'égalité souveraine, l'interdépendance, l'intérêt commun et la coopération entre tous les Etats indépendamment de leur système économique et social » ce nouvel ordre ambitionnait de « corriger les inégalités et rectifier les injustices actuelles, permettre d'éliminer le fossé croissant entre les pays développés et les pays en voie de développement et assurer dans la paix et la justice aux générations présentes et futures un développement économique et social ». V. Doc. A/RES/3201 (S-VI), 1^{er} mai 1974, *Déclaration concernant l'instauration d'un nouvel ordre économique international*.

condamnation formelle des changements anticonstitutionnels de gouvernement par le Conseil est en revanche devenue courante, pour ne pas dire systématique comme l'on a pu le constater après les coups d'Etat militaires survenus le 22 mars 2012 au Mali³¹⁰, le 12 avril 2012 en Guinée-Bissau³¹¹, ou le 17 septembre 2015 au Burkina Faso³¹². Ces condamnations sont de plus en plus accompagnées de sanctions ou de menaces de sanctions ciblées contre les auteurs du changement incriminé. L'on peut noter au passage que la philosophie de ces sanctions a connu une nette évolution depuis celles prises dans la résolution 841 du 16 juin 1993 qui imposait notamment des sanctions commerciales contre Haïti³¹³.

Au-delà de la rupture, de la révolution même pourrait-on dire que la résolution 940 a introduit dans la dynamique des relations internationales d'après 1945, elle inaugure dans le même temps une nouvelle catégorie de résolutions, celle qui autorise le recours à la force pour rétablir la démocratie³¹⁴. Mais ce changement amène aussi, dans une autre perspective à se demander si en intervenant militairement dans une situation de conflit interne qui ne présente aucun risque d'internationalisation ou de régionalisation, le CSNU n'outrepasse pas ses pouvoirs ? Il faut rappeler qu'en vertu du chapitre 7 de la CNU, le Conseil n'est fondé à autoriser le recours à des mesures collectives qu'en cas de menace contre la paix, de rupture de la paix ou d'acte d'agression. Dans le cas haïtien, l'on peut d'ores et déjà écarter l'hypothèse d'un acte d'agression dans la mesure où aucun incident frontalier, pas plus qu'une invasion militaire d'Haïti contre ses voisins n'avait été relevée. Reste à savoir si un

³¹⁰ V. Doc. S/RES/2056, 5 juillet 2012. V. aussi HELALI M.S., « Le conseil de sécurité et la crise malienne », *Civitas Europa*, 2016, n° 31, p. 109-121.

³¹¹ V. Doc. SC/10607-AFR/2374, 13 avril 2012, *Déclaration à la presse du Conseil de sécurité concernant la Guinée-Bissau*, <https://cutt.ly/iei6mYK>, consulté le 15 janvier 2017. V aussi doc. S/PRST/2012/15, 21 avril 2012.

³¹² V. Doc. SC/12051-AFR/3211, 17 septembre 2015, *Déclaration à la presse faite par le Conseil de sécurité sur la situation au Burkina Faso*, <https://cutt.ly/6ei6msw>, consulté le 15 janvier 2017.

³¹³ V. Doc. S/RES/841, 16 juin 1993.

³¹⁴ A cette nouvelle catégorie de résolutions fondées sur le chapitre VII de la CNU, l'on peut ajouter deux autres. La première, visant à mettre fin aux actes d'agression d'un Etat contre un autre (cas de la résolution 678 du 29 novembre 1990 autorisant le recours à la force pour libérer le Koweït envahi par l'Irak) et la seconde autorisant une action militaire à des fins humanitaires et de protection de la population civile dans des situations de conflits internes (exemple de la résolution 770 du 13 août 1992 sur la Bosnie-Herzégovine). V. CORTEN O., « La résolution 940 du Conseil de sécurité autorisant une intervention militaire en Haïti : l'émergence d'un principe de légitimité démocratique en droit international ? », *EJIL*, 1995, vol. 6, n° 1, p. 116-133.

coup d'Etat militaire, même accompagné de violations massives des droits humains, peut constituer une menace contre la paix ou une rupture de la paix. Il est rigoureusement difficile de soutenir une telle hypothèse à moins d'évoquer le pouvoir discrétionnaire de qualification des faits dont dispose le CSNU en vertu de l'art. 39 de la CNU³¹⁵. Mais il semblerait en réalité que ce n'est pas tant la méconnaissance de la démocratie qui est qualifiée de menace à la paix que les conséquences nocives que celle-ci pourrait avoir dans l'ensemble de la région³¹⁶. Ce qui est fort recevable si l'on s'en tient à l'afflux de réfugiés dans les pays voisins que de telles situations engendrent assez souvent. Certains auteurs ont même soutenu que « paix et démocratie étant des concepts liés dans la pratique [des Nations Unies], il paraît de plus en plus naturel de considérer que la violation de la légitimité démocratique constitue une menace contre la paix ». ³¹⁷ Mais si cette conclusion brille par son audace, il n'est toutefois pas certain qu'elle corresponde à la lettre, ni même à l'esprit de l'art. 1^{er} de la CNU.

§ 2 - LE DISPOSITIF OPERATIONNEL ONUSIEN DE SOUTIEN A LA DEMOCRATIE

Dans le système onusien, les activités opérationnelles de promotion de la démocratie sont principalement le fait du Programme des Nations Unies pour le Développement (A) et aussi, depuis une dizaine d'années du Fond des Nations Unies pour la Démocratie (B).

A - LE PROGRAMME DES NATIONS UNIES POUR LE DEVELOPPEMENT (PNUD)

Issu de la fusion du Fonds spécial et du Programme élargi d'assistance technique³¹⁸ en vue de rationaliser l'action des Nations Unies en matière d'aide au développement, le PNUD est un des plus importants outils opérationnels de l'ONU. Relevant statutairement

³¹⁵ V. WECKEL P., « Le chapitre VII de la Charte et son application par le Conseil de Sécurité », *AFDI*, 1991, vol. 37, n° 1, p. 165-202.

³¹⁶ V. STERN B., « Les évolutions récentes en matière de maintien de la paix par l'ONU », *L'observateur des Nations Unies*, 1998, n° 5, p. 1-27.

³¹⁷ SICILIANOS L.-A., *L'ONU et la démocratisation de l'Etat : systèmes régionaux et ordre juridique universel*, *op. cit.*, p. 206.

³¹⁸ V. Doc. RES/2029 (XX), 22 novembre 1965.

de l'AGNU et opérant dans 170 pays, il disposait au titre de l'année 2016 d'un budget de plus de 5 milliards de dollars américains pour mener ses activités.

Sur la base des travaux de l'économiste indien Amartya SEN, le PNUD publie depuis 1990 un rapport annuel évaluant le niveau de développement des pays. Considérant que le produit intérieur brut (PIB) qui mesure le niveau de production économique d'un pays ne suffit pas à rendre compte du niveau d'épanouissement de ses habitants, le PNUD adopta pour ce faire une approche alternative, qui consiste à élaborer un indice composite fondé sur trois critères : le niveau de revenu par habitant qui donne une indication du niveau de vie moyen du pays, l'espérance de vie à la naissance qui renseigne sur la situation sanitaire des populations et le niveau d'éducation mesuré par la durée moyenne de scolarisation et le taux d'alphabétisation. Cet indice composite permet de mesurer le « développement humain »³¹⁹ que le PNUD définit dans son premier rapport sur le sujet comme « le processus qui élargit l'éventail des possibilités offertes aux individus : vivre longtemps et en bonne santé, être instruit et disposer de ressources permettant un niveau de vie convenable sont des exigences fondamentales; s'y ajoutent la liberté politique, la jouissance des droits de l'homme et le respect de soi »³²⁰.

Si l'approche du développement centré sur l'homme ainsi promue par le PNUD³²¹ fut qualifiée d'innovante, au vu de l'histoire, elle est bien loin d'être nouvelle. Aristote écrivait déjà dans l'antiquité que « la richesse n'est évidemment pas le bien que nous cherchons : c'est seulement une chose utile, un moyen en vue d'une autre chose »³²² et la lecture de l'art. 22 et dispositions suivantes de la DUDH débouchait elle aussi sur une idée analogue. Mais qu'importe, cette approche impliquait à bien des égards un changement de paradigme au

³¹⁹ L'IDH se présente comme un nombre compris entre 0 et 1. Plus il se rapproche de 1, plus le niveau de développement humain du pays est considéré comme élevé et inversement, plus il s'en éloigne, plus le pays est considéré comme pauvre. V. par exemple PNUD, *Rapport sur le développement humain 2014 - Pérenniser le progrès humain : réduire les vulnérabilités et renforcer la résilience*, New York, United Nations, 2014, p. 180 et ss.

³²⁰ PNUD, *Rapport mondial sur le développement humain 1990*, Paris, Economica, 1990, p. 1.

³²¹ Dans le rapport de la Commission Sud publié également en 1990, il a été écrit que « Le vrai développement est centré sur les êtres humains. Il doit être axé sur l'accomplissement du potentiel humain et l'amélioration du bien-être économique et social de la collectivité. Il doit être conçu de manière à apporter aux gens ce qu'ils perçoivent comme répondant à leurs besoins économiques et sociaux ». V. INDEPENDENT COMMISSION OF THE SOUTH ON DEVELOPMENT ISSUES, *Défis au Sud: Rapport de la Commission Sud*, Paris, Economica, 1990, p. 11.

³²² ARISTOTE, *Ethique à Nicomaque*, Paris, Garnier-Flammarion, 2004, p. Livre 1.

moment même où triomphait le libéralisme économique³²³. Trois conséquences majeures ont pu en être tirées : premièrement, que la notion de développement ne se limitait plus à la croissance du revenu par habitant et qu'il fallait tenir compte de la satisfaction des besoins humains fondamentaux en termes de santé, d'éducation, d'emploi ou d'une manière générale de qualité de vie. Cette approche n'oppose pas, précision importante, la croissance économique et le développement humain, mais considère que l'une doit avoir pour finalité l'autre³²⁴.

L'idée du PNUD a ensuite une dimension politique certaine. En considérant la liberté comme la composante essentielle de toute stratégie de développement humain, elle donne à ce dernier un contenu participatif et démocratique. Le rapport de 1990 souligne à ce titre que : « les gens doivent être libres de participer activement à la vie économique et politique, d'établir leurs priorités de développement, de formuler les mesures politiques à prendre, de réaliser leurs projets, et de choisir leur forme de gouvernement pour modeler leur environnement culturel »³²⁵.

Enfin, à la suite du rapport BRUNDTLAND de 1987 qui, le premier, théorisa la notion de « développement durable »³²⁶, le PNUD considéra que les « processus de développement devront répondre aux objectifs de la génération actuelle sans compromettre les choix des générations futures »³²⁷ de manière à inciter les Etats à une exploitation raisonnable des ressources naturelles, mais aussi à tenir compte des préoccupations environnementales. Cet enseignement préfigure d'une certaine façon la philosophie générale de la Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement dont le principe 1 proclame que « les êtres

³²³ V. RIST G., *Le développement : histoire d'une croyance occidentale*, 3^e éd., Paris, Presses de Sciences Po, 2007, p. 345 et ss.

³²⁴ V. HATEM F. et D. MALPEDE, « Le développement humain: genèse et perspective d'un concept », *Economie prospective internationale*, 1992, p. 103-115.

³²⁵ PNUD, *Rapport mondial sur le développement humain 1990*, *op. cit.*, p. 93.

³²⁶ Le développement durable avait été défini dans ce rapport comme : « un développement qui répond aux besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures de répondre aux leurs » V. BRUNDTLAND G.H. et COMMISSION MONDIALE SUR L'ENVIRONNEMENT ET LE DEVELOPPEMENT, *Notre avenir à tous*, Montréal, Editions du Fleuve, 1989.

³²⁷ PNUD, *Rapport mondial sur le développement humain 1990*, *op. cit.*, p. 68.

humains sont au centre des préoccupations relatives au développement durable »³²⁸, le principe 3 affirmant que « le droit au développement doit être réalisé de façon à satisfaire équitablement les besoins relatifs au développement et à l'environnement des générations présentes et futures »³²⁹.

De ce qui précède, il en ressort une véritable expertise du PNUD sur les questions de développement ; une expertise qui en fait l'un des maîtres d'œuvre des objectifs du développement durable définis en 2015 par l'AGNU³³⁰. S'il continue à ce titre d'intervenir dans des domaines aussi divers que la lutte contre la pauvreté, l'éducation, l'emploi, la promotion de la femme ou la gestion durable des ressources naturelles, la gouvernance démocratique, sans doute parce qu'elle a une dimension transversale, est devenue son principal champ d'intervention dans les pays en développement. Ainsi, dans son budget 2016, près de la moitié des ressources fut-elle consacrée à sa promotion par la construction ou à la reconstruction d'institutions publiques responsables et transparentes³³¹.

Si la gouvernance démocratique constitue un pan important de l'action du PNUD, il faut toutefois garder à l'esprit qu'elle n'est pas une fin en soi, mais un moyen de favoriser le développement humain. Le Programme insiste d'ailleurs sur le fait que « dans les pays où le développement humain est une priorité, la gouvernance doit être démocratisée pour que les résultats du développement se pérennisent »³³². Afin de mieux comprendre cette relation et les efforts déployés pour promouvoir cette gouvernance démocratique, il est nécessaire de déterminer ce qu'elle recouvre et implique.

Selon le PNUD, la gouvernance se définit comme « l'exercice du pouvoir économique, politique et administratif pour gérer les affaires d'un pays à tous les niveaux. Elle comprend les mécanismes, processus et institutions par l'intermédiaire desquels les particuliers et les groupes expriment leurs intérêts, exercent leurs droits légitimes, s'acquittent de leurs

³²⁸ CONFERENCE DES NATIONS UNIES SUR L'ENVIRONNEMENT ET LE DEVELOPPEMENT, *Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement - 1992*, Paris, Biotop, 1998.

³²⁹ *Ibid.*

³³⁰ V. Doc. A/RES/70/1, 25 septembre 2015.

³³¹ V. UNDP Projects, <http://open.undp.org/#2016>, consulté le 26 janvier 2017.

³³² WELCH G. et Z. NURU, *La gouvernance pour l'avenir: démocratie et développement dans les pays les moins avancés*, UNDP, UN-OHRLSS, 2006, p. 41.

obligations et résolvent leurs différends »³³³. L'adjonction de l'épithète « démocratique » au terme « gouvernance » peut dès lors sembler superflue si ce n'est qu'elle permet d'insister sur sa dimension participative. Dans les détails, la gouvernance démocratique emporte, il est vrai des conséquences normatives et institutionnelles qui nécessitent au sein de l'Etat que soient respectés les droits de l'homme et les libertés fondamentales, que les populations aient le droit de prendre part à la prise des décisions publiques et soient à même de demander des comptes à leurs représentants, que toute discrimination fondée sur la race, le sexe, la classe sociale ou sur toute autre caractéristique soit bannie, que les politiques économiques et sociales s'évertuent à répondre aux besoins et aspirations des générations actuelles sans compromettre ceux des générations futures³³⁴. Cette gouvernance doit pour ainsi dire irriguer toutes les activités de l'Etat qui peut d'ailleurs solliciter une assistance technique ou financière du PNUD pour la mettre en œuvre.

Le PNUD constitue aujourd'hui un important partenaire pour les pays en transition démocratique. Son action dans un contexte de transition peut consister à fournir une assistance à l'organisation d'élections démocratiques ou à l'élaboration d'une nouvelle constitution. Ainsi en 2011, avec le Département des affaires politiques des Nations Unies, il a apporté une assistance au premier organisme électoral indépendant et démocratique de Tunisie qui a organisé avec succès les élections de l'Assemblée constituante.³³⁵

Le travail du PNUD tend aussi et surtout à aider les Etats à consolider leurs réformes démocratiques de manière à rendre les institutions publiques efficaces, responsables et transparentes. Ce travail consistera par exemple à renforcer les capacités des magistrats, des parlementaires ou des agents des collectivités décentralisées afin que ceux-ci jouent pleinement leurs rôles. Il pourra aussi consister à aider les autorités dans la mise en place de normes et mécanismes appropriés de lutte contre la corruption³³⁶ ou à outiller les médias pour que ceux-ci puissent remplir leurs missions avec plus d'indépendance et de liberté.

³³³ V. UNDP, *Governance for sustainable human development: A policy document*, New York, 1997 cité par ; WELCH G. et Z. NURU, *La gouvernance pour l'avenir*, op. cit., p. 38.

³³⁴ V. PNUD, *Rapport mondial sur le développement humain 2002: Approfondir la démocratie dans un monde fragmenté*, De Boeck, 2002, p. 51.

³³⁵ V. PNUD, *Rapport annuel 2013-2014 : De nouveaux partenariats pour le développement*, p. 14.

³³⁶ V. PNUD, *Plan stratégique 2014-2017: Evoluer avec le monde*, p. 30.

Si les Etats sont des partenaires privilégiés du PNUD, ce dernier travaille aussi avec des acteurs privés, des organisations dites « non gouvernementales » (ONG), dont les principales caractéristiques juridiques, seraient leur indépendance vis-à-vis de l'Etat et la poursuite d'un but non lucratif³³⁷. L'ensemble de ces organisations sont regroupées au sein de la « société civile » que le PNUD définit comme une « arène d'action collective volontaire axée sur des intérêts, buts et valeurs partagés distincts de ceux de la famille, de l'État et des institutions à but lucratif ». ³³⁸ Généralement constituées sous forme d'associations, la plupart des ONG travaillent à défendre des intérêts professionnels, environnementaux ou communautaires et à ce titre, elles peuvent être consultées par le Conseil économique et social des Nations Unies sur toutes les questions relevant de sa compétence³³⁹.

Les bouleversements politiques des années 1990 ont entraîné l'apparition ou ont parfois été provoqués par une nouvelle génération d'ONG plus intéressées par la défense des droits de l'homme, la lutte contre la corruption ou plus globalement par les questions de gouvernance. Si leur développement ultérieur semble à bien des égards traduire l'intérêt croissant des populations pour la façon dont elles sont gouvernées, elles caractérisent aussi la naissance d'une forme de contre-pouvoir citoyen, d'une « force de propositions pour une meilleure gestion des affaires publiques et un rempart contre la mauvaise gestion »³⁴⁰. Convaincu de l'importance de ces acteurs dans la consolidation des acquis démocratiques, le PNUD s'est engagé à les accompagner³⁴¹ tant sur le plan organisationnel que financier³⁴². Au Burkina Faso par exemple, dans le cadre de son « Programme de renforcement de la gouvernance », financé à hauteur de 3 millions de dollars américains par le gouvernement japonais sur la période 2011-2015 et dont le but était de « renforcer les capacités nationales de promotion de la bonne gouvernance fondée sur l'affermissement de l'Etat de droit, le respect des droits humains et l'amélioration de la situation sécuritaire », le PNUD a consacré un volet au renforcement des capacités de la société civile. Il a ainsi favorisé la

³³⁷ V. Doc. E/RES/1996/31, 25 juillet 1996.

³³⁸ PNUD, *Stratégie du PNUD pour le renforcement de la société civile et de l'engagement civique*, 2009, p. 6.

³³⁹ Art. 71, CNU.

³⁴⁰ PNUD, *Programme de renforcement de la gouvernance au Burkina Faso*, 2013, p. 9.

³⁴¹ V. PNUD, *Le PNUD et les organisations de la société civile : Note sur l'engagement*, 2001.

³⁴² L'appui financier du PNUD aux OSC dans le monde était en 2008 de 91,5 millions de dollars américains. V. PNUD, *Gouvernance démocratique*, <https://cutt.ly/rei5oOn>, consulté le 26 janvier 2017.

création d'une cellule nationale de renforcement des capacités, plateforme de concertation permettant aux OSC de se retrouver et d'échanger sur les problématiques, questions et défis communs³⁴³.

Si les réflexions et les activités opérationnelles du PNUD pour la promotion de la gouvernance démocratique sont aujourd'hui reconnues³⁴⁴, certains observateurs estiment que l'étendue de son mandat et la faible coordination de ses activités avec les autres agences onusiennes opérant sur le terrain affectent sa cohérence.³⁴⁵ Faisant elle aussi le constat que « le système souffre de la multiplicité des cas de chevauchements entre les missions des organismes, d'un manque de coordination et de l'incohérence des politiques suivies »³⁴⁶, les Nations Unies ont bien tenté d'y remédier avec l'initiative « Unis dans l'action » lancée en 2006. Mais à l'époque, seuls l'Albanie, le Cap-Vert, le Mozambique, le Pakistan, Rwanda, la Tanzanie, l'Uruguay et le Vietnam avaient souhaité la mettre en œuvre, ce qui à l'échelle mondiale n'est pas forcément un signe d'enthousiasme pour une réforme qui parce qu'elle induit une rationalisation des activités est fort susceptible d'entraîner une réduction des financements. Pour ce qui concerne le cas particulier de la gouvernance démocratique, il est vrai que le PNUD y consacre déjà une bonne partie de ses ressources, mais la dispersion de ses activités opérationnelles pouvant affecter son efficacité dans ce domaine, les Nations Unies ont créé en 2005 un fonds spécialisé pour soutenir les processus démocratiques.

B - LE FONDS DES NATIONS UNIES POUR LA DEMOCRATIE (FNUD)

Le Fonds des Nations Unies pour la démocratie est un dispositif récent, créé en 2005 par le SGNU³⁴⁷ avec pour but premier de « soutenir la démocratie en renforçant le pouvoir d'action de la société civile ». ³⁴⁸ Concrètement, il finance des projets de nature à permettre

³⁴³ V. PNUD, *Programme de renforcement de la gouvernance au Burkina Faso*, *op. cit.*, p. 9.

³⁴⁴ V. par ex. MINISTRY OF FOREIGN AFFAIRS OF DENMARK D., *Annual Performance Report 2006*, p. 53.

³⁴⁵ V. LIPCHITZ A. et C. DELMON, « Le Programme des Nations unies pour le développement, un « machin » onusien utile ? », *RIS*, 2010, n° 79, p. 64-74.

³⁴⁶ Doc. A/61/583, 20 novembre 2006, p. 11.

³⁴⁷ Doc. A/60/L.1, *Document final du sommet mondial*, 2005, §. 136 et 137.

³⁴⁸ Doc. A/71/159, 15 juillet 2016, § 54, p. 15.

à la société civile « de mieux se faire entendre, à promouvoir les droits de l'homme et à encourager la participation de tous les groupes sociaux à la vie démocratique »³⁴⁹.

En complément des activités du PNUD en matière de promotion de la gouvernance démocratique, la création d'un fonds spécial répond à la nécessité de mieux cibler les besoins des populations en matière de démocratisation à travers le financement de projets portés par des organisations citoyennes agissant de préférence au niveau local. A l'instar des autres fonds créés par les Nations Unies, le FNUD est un fonds d'affectation. Il est donc indépendant du budget général des Nations Unies et est alimenté par des contributions volontaires des Etats. En décembre 2015, le montant cumulé des contributions s'élevait à plus de 169 millions de dollars américains, les Etats-Unis, l'Inde, la Suède, l'Allemagne étant les 4 premiers contributeurs³⁵⁰. Si ce mode de financement présente à l'évidence un risque de fragilisation du Fonds, ses moyens financiers dépendant du bon vouloir des Etats, il comporte aussi l'avantage de le contraindre à optimiser son coût de fonctionnement et à rigoureusement choisir les projets qu'il subventionne. C'est certainement sur cette base que le FNUD ne retient que 2% des 2 à 3000 projets qui lui sont présentés chaque année ³⁵¹.

Le FNUD est placé sous l'autorité directe du SgNU et est animé par un personnel relativement limité, sans doute en raison des contraintes budgétaires. Il opère à travers un « Conseil consultatif » composé de 18 membres : 13 représentants des Etats dont les 7 plus grands contributeurs au fonds sur les trois dernières années et 6 autres choisis sur la base de leurs engagements démocratiques et de leur diversité géographique³⁵², 3 membres individuels et 2 organisations de la société civile. Son travail consiste en amont à soumettre au SgNU des orientations stratégiques sur l'élaboration des programmes et des lignes directrices de financement et en aval à lui recommander des projets pour l'attribution de subventions. Le Conseil consultatif est appuyé dans sa mission par le « Groupe consultatif pour les programmes » qui réunit diverses entités des Nations Unies, chacune spécialisée sur une thématique précise, mais en lien avec les objectifs du FNUD. Composent le Groupe consultatif : le Département des affaires politiques ; le Département des opérations de

³⁴⁹ *Ibid.*, §55, p. 16.

³⁵⁰ *Ibid.*, pp 29-30.

³⁵¹ UN, *Fonds des Nations Unies pour la démocratie*, <https://cutt.ly/Hei5wFI>, consulté le 28 janvier 2017.

³⁵² A/60/L.1, 20 septembre 2005, *op. cit.* §. 138

maintien de la paix ; le Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme ; le Bureau d'appui à la consolidation de la paix ; le PNUD ; l'Office des Nations Unies contre la Drogue et le Crime et ONU Femmes. La mission du Groupe consultatif consiste plus précisément à conseiller le Secrétaire général et le Conseil consultatif sur les différents aspects des propositions de projets ainsi que la détermination de critères de sélection.

Le FNUD fonctionne par cycle de financement. Chaque année, le fonds lance un appel à projets, adressé prioritairement aux OSC engagées dans la promotion de la démocratie. Toutefois, peuvent aussi y répondre des « institutions constitutionnelles indépendantes ou des entités, organisations ou associations mondiales et régionales autres que l'ONU »³⁵³. Ses subventions sont comprises entre 100000 et 250000 dollars américains et sont allouées pour des projets dont le temps d'exécution n'excède pas en général 2 ans. Si le Fonds dit vouloir respecter un équilibre régional dans le choix des projets, une nette préférence est accordée cependant aux projets venant de pays et régions où les difficultés démocratiques sont les plus sévères et critiques, tels que les Etats émergeant d'un conflit violent, les démocraties nouvelles ou restaurées, les pays les moins avancés³⁵⁴, les pays à faible revenu³⁵⁵ et les pays à économies intermédiaires, faibles ou moyens.³⁵⁶ Depuis 2007, le FNUD a subventionné 639 projets dans plus de 130 pays d'Afrique subsaharienne, du monde arabe, d'Amérique du sud et des Caraïbes, d'Europe de l'Est et du Centre, d'Asie et du Pacifique³⁵⁷ sur les thématiques variées, mais complémentaires: « activisme communautaire ; état de droit et des droits de l'homme ; mobilisation des jeunes, émancipation des femmes, média et liberté de l'information, outils favorisant la connaissance, renforcement des échanges avec le gouvernement »³⁵⁸. A partir de ces critères, il a ainsi financé un projet d'éducation à l'action citoyenne et démocratique porté par l'Association Femmes Soleil d'Haïti (AFASDA) et dont l'objectif était de « favoriser l'éducation civique, citoyenne, électorale des femmes ;

³⁵³ FNUD, *Guide pour les propositions de projet - 11e cycle de subventions*, 2016, p. 6.

³⁵⁴ Selon le classement officiel du Bureau du Haut Représentant des Nations unies pour les pays les moins avancés, les pays en développement sans littoral et les petits États insulaires en développement.

³⁵⁵ Selon le classement de la Banque Mondiale sur la base du produit national brut par habitant.

³⁵⁶ FNUD, *Guide pour les propositions de projet - 11e cycle de subventions*, *op. cit.*, p. 7.

³⁵⁷ V. La base de données des projets financés par le FNUD in *Project Database | UNDEF*, <https://cutt.ly/Gei6QDU>, consulté le 30 janvier 2017.

³⁵⁸ FNUD, *Guide pour les propositions de projet - 11e cycle de subventions*, *op. cit.*, p. 7.

faciliter des consultations entre les femmes élues avec les femmes rurales et augmenter la participation des femmes aux affaires publiques »³⁵⁹ ; un autre projet mené par le Réseau des Organisations Libres de la société civile pour la Bonne Gouvernance au Gabon (ROLBG) dont le but était de « promouvoir la participation active des jeunes et amener ces derniers à s'impliquer dans les processus électoraux dans quatre provinces du Gabon (Estuaire, Moyen-Ogooué, Ogooué maritime et Woleu-Ntem) à travers la sensibilisation, les concerts populaires, les causeries, les universités d'été et un forum national »³⁶⁰ ; ou encore un projet d'envergure régionale conduit par l'Institut Arabe des Droits de l'homme et visant à « développer les capacités des journalistes citoyens et blogueurs arabes dans les domaines de la promotion et la protection des droits de l'homme pour une participation plus effective au processus de transitions démocratiques dans la région »³⁶¹.

A l'instar des projets de développement financés par le PNUD³⁶², la mise en œuvre des projets subventionnés par le FNUD est axée sur les résultats³⁶³. Elle fait à ce titre l'objet d'un suivi et d'une évaluation rigoureuse qui incombe principalement au porteur du projet. Le *Guide pour les propositions de projets* rappelle dans ce sens que « tous les candidats doivent effectuer le suivi de leurs propres activités. Toutes les propositions de projet doivent

³⁵⁹ Le FNUD a accordé une subvention de 350 000 dollars américains et le projet a été réalisé entre janvier 2010 et décembre 2011. V. « Project Database | UNDEF », *op. cit.*

³⁶⁰ Subvention du FNUD à hauteur de 200 000 dollars américains et réalisation du projet entre mai 2013 et avril 2015, *ibid.*

³⁶¹ Le projet a été mis en œuvre entre février 2012 et janvier 2015 grâce à un financement de 275 000 dollars américains du FNUD, *ibid.*

³⁶² V. PNUD, *Guide du suivi et de l'évaluation axés sur les résultats*, New York, 2002 ; PNUD, *Guide de la planification, du suivi et de l'évaluation axés sur les résultats du développement*, New York, 2009.

³⁶³ La gestion axée sur les résultats est une « approche globale de la gestion des projets et des programmes qui vise principalement à définir des résultats mesurables ainsi que les méthodologies et les outils à utiliser pour obtenir ces résultats » (IFRC, *Guide pour le suivi et l'évaluation de projets/programmes*, Genève, 2011, p. 11. Le suivi et l'évaluation en sont des éléments essentiels. Ils consistent pour le premier à fournir aux acteurs d'un projet « un retour d'information sur les progrès réalisés en vue d'atteindre les résultats qu'elles se sont fixées » (PNUD, *Guide de la planification, du suivi et de l'évaluation axés sur les résultats du développement, op. cit.*, p. 8.), pour le second en une « appréciation rigoureuse et indépendante des activités réalisées ou en cours [de réalisation] visant à déterminer leur niveau de réalisation des objectifs fixés et de contribution à la prise de décision ». (*Ibid.*). Si techniquement le suivi et l'évaluation utilisent des méthodologies propres, ils sont généralement associés car poursuivant la même finalité à savoir « fournir des informations pouvant aider à renseigner les décisions à prendre, améliorer la performance et réaliser les résultats fixés » (*Ibid.*).

comporter une proposition de stratégie de suivi et évaluation rigoureuse qui sera exposée plus en détail dans le document de projet ». ³⁶⁴ Les projets réalisés ou en phase finale de réalisation font l'objet d'une évaluation a posteriori. Cette tâche est en partie externalisée, semble-t-il, pour des raisons d'indépendance et de transparence et est principalement assurée depuis 2010 par une entreprise privée belge dénommée Transtec.

Les rapports d'évaluation finale aboutissent en général à des résultats satisfaisants. Par exemple dans le rapport d'évaluation du projet d'appui à l'implication des jeunes dans les processus électoraux au Gabon mis en œuvre par le Réseau des Organisations Libres de la société civile pour la Bonne Gouvernance au Gabon, le cabinet Transtec a conclu que : « dans l'ensemble, la stratégie et la méthodologie sont apparues en cohérence avec le profil des bénéficiaires finaux. Les actions de la composante « mobilisation sociale » ont été choisies afin d'atteindre un large public jeune, d'approfondir la motivation à participer et à s'engager dans la vie politique, et d'instiller des valeurs considérées essentielles pour les futurs acteurs clés de la gouvernance » ³⁶⁵. Si l'évaluation constate des insuffisances, elle comportera des recommandations visant à les corriger avec toutefois l'incertitude qu'elles ne soient jamais mises en œuvre puisque le projet aura déjà été bouclé et le financement arrêté. Dans ce sens, en estimant qu'« il est clair qu'il faut définir une approche à long terme pour avoir un impact réel sur le comportement de la classe politique et a fortiori de la population jeune » ³⁶⁶, le rapport d'évaluation du projet d'appui du Réseau des Organisations Libres de la société civile pour la Bonne Gouvernance au Gabon pose par la même occasion la question cruciale de la pérennité des résultats de certains projets financés par le FNUD.

³⁶⁴ FNUD, *Guide pour les propositions de projet - 11e cycle de subventions*, op. cit., p. 9.

³⁶⁵ TRANSTEC, *Appui à l'Implication des jeunes dans les processus électoraux au Gabon*, 2016, p. 4.

³⁶⁶ *Ibid.*, p. 5.

Chapitre 2 - LA REGIONALISATION DE LA DEMOCRATISATION DES ETATS

Dans le sillage de l'ONU et même bien avant elle, des organisations régionales se sont investies dans l'ancrage des principes démocratiques au sein de leur espace d'intégration. En effet, pendant la guerre froide, au moment où les Nations Unies étaient paralysées par les principes de l'équivalence des régimes politiques et de l'autonomie constitutionnelle des Etats, sous-produits de la rivalité idéologique entre les blocs soviétique et occidental, sur le plan international, les progrès les plus importants en matière de démocratisation des Etats ont été le fait d'organisations régionales. Cela a par exemple été le cas du Conseil de l'Europe, qui dès le préambule de son statut se projetait comme une communauté de valeurs fondée sur le respect des principes « de liberté individuelle, de liberté politique et de prééminence du droit, sur lesquels se fonde toute démocratie véritable ». L'on retrouve une philosophie similaire, certes d'une manière nettement moins claire, dans les textes constitutifs d'autres instances comme l'OEA si bien qu'il n'est pas excessif de tenir ces organisations régionales pour les véritables précurseurs de l'internationalisation des principes démocratiques, bien aidées en cela, il est vrai par une relative homogénéité politique, économique et culturelle de leur espace d'action.

Si la fin de la guerre froide a permis aux Nations Unies de se replacer en tant qu'acteur central de l'internationalisation des principes démocratiques, elle a aussi mis au jour les activités que des organisations privées, allemandes et américaines en particulier menèrent durant la guerre froide dans le but de promouvoir la démocratie, mais en réalité d'endiguer la propagation du communisme. Mais le caractère privé de ces organisations a souvent été contesté en raison des liens incestueux qu'elles entretiennent avec leurs gouvernements, soupçonnées d'en être les relais privés, ceci amenant certains Etats à se montrer hostiles à leurs activités.

Section 1 - LA REGIONALISATION DES PRINCIPES DEMOCRATIQUES

En droit international, la régionalisation est un phénomène à la fois récent et ancien. Si le phénomène s'est développé depuis 1945 dans des domaines aussi divers que la sécurité

ou l'économie, il semble l'avoir davantage été en matière de droits de l'homme, domaine très marqué pourtant par une exigence d'universalisme³⁶⁷. Dans le monde d'après-guerre, c'est en effet dans le cadre des organisations régionales qu'ont été élaborés les premiers textes internationaux, déclaratoires ou conventionnels dont l'objet portait spécifiquement sur la protection des droits de l'homme. Ainsi en a-t-il été de la Déclaration américaine des droits de l'homme adoptée en avril 1948, quelques mois avant la DUDH ou encore de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales signée en novembre 1950, soit plus d'une quinzaine d'années avant le PIDCP et le PIDESC. Mais en fonction des zones, l'ampleur de la régionalisation du droit international des droits de l'homme dans lequel s'inscrit le droit international de la démocratie varie quand elle n'est pas imperceptible comme en Asie ou dans le monde arabe où la question démocratique semble balbutiante. Si en la matière, les organisations européennes paraissent les mieux abouties (A), les meilleures perspectives de développement sont aujourd'hui à rechercher dans le cadre des organisations interaméricaines et africaines (B).

§ 1 - LES ORGANISATIONS REGIONALES EUROPEENNES

L'Europe constitue aujourd'hui la région du monde où ont été réalisés les progrès les plus notables dans l'affirmation des principes démocratiques. Ces progrès sont sans doute les fruits d'une histoire douloureuse, celle des violations massives des droits de l'homme commises durant la deuxième guerre mondiale. Ils sont aussi le résultat de la vitalité d'organisations régionales comme le Conseil de l'Europe (A) fondé sur le respect par ses Etats membres du principe de la légitimité démocratique ou l'Union européenne (B), organisation avant tout d'intégration économique, mais qui revendique son attachement aux valeurs démocratiques.

³⁶⁷ TAVERNIER P., « La régionalisation du droit international, les droits de l'homme », S. DOUMBE-BILLE (dir.), *La régionalisation du droit international*, Bruxelles, Bruylant, 2012, p. 59.

A - LE CONSEIL DE L'EUROPE

Créé par le traité de Londres du 5 mai 1949 à l'initiative de 10 Etats d'Europe de l'Ouest et du Nord³⁶⁸, le Conseil de l'Europe est la première organisation intergouvernementale européenne d'après-guerre dont l'objectif ultime consiste à créer un espace démocratique et juridique commun fondé sur le respect de l'Etat de droit et des droits de l'homme. Cet objectif apparaît en effet dès le préambule de son statut où les Etats fondateurs y annoncent en guise de profession de foi être « inébranlablement attachés aux valeurs spirituelles et morales qui sont le patrimoine commun de leurs peuples et qui sont à l'origine des principes de liberté individuelle, de liberté politique et de prééminence du droit, sur lesquels se fonde toute démocratie véritable ». ³⁶⁹

Réunissant aujourd'hui 47 Etats, dont d'anciens membres de l'Union soviétique, il n'est pas exagéré de considérer le Conseil de l'Europe comme l'une des organisations qui a le mieux réussi à poser les jalons d'un ordre démocratique régional. Cette réussite tient d'une part au statut même du Conseil, auquel il faut ajouter la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales³⁷⁰ à laquelle ses Etats membres sont aussi parties et d'autre part à l'assistance politique du Conseil aux Etats en situation de transition démocratique.

Le Conseil de l'Europe s'est toujours posé comme une organisation très attachée au respect par ses membres des principes démocratiques. L'art. 3 du statut souligne à cet effet que : « Tout Membre du Conseil de l'Europe reconnaît le principe de la prééminence du droit et le principe en vertu duquel toute personne placée sous sa juridiction doit jouir des droits de l'homme et des libertés fondamentales ». Il ressort de cette disposition qu'un constant engagement démocratique est requis des Etats membres.

Sans vouloir entrer dans le détail des conditions procédurales d'adhésion qui tiennent pour l'essentiel à s'assurer que conformément à l'art. 4 du statut l'Etat candidat a non seulement la capacité, mais aussi la volonté de se conformer au respect des principes

³⁶⁸ Belgique, Danemark, France, Irlande, Italie, Luxembourg, Pays-Bas, Norvège, Suède, Royaume-Uni.

³⁶⁹ V. Préambule, *Statut du Conseil de l'Europe du 5 mai 1949*, <https://cutt.ly/zei6WQ3>, consulté le 6 février 2017.

³⁷⁰ Ci-après Convention européenne des droits de l'homme (Conv. EDH).

de liberté individuelle, de liberté politique et de prééminence du droit³⁷¹, les instances compétentes du Conseil à savoir le Comité des ministres et l'Assemblée parlementaire examineront les caractéristiques du régime politique dudit Etat. Eu égard au but poursuivi par le Conseil, ces caractéristiques doivent en tout état de cause être celles d'un régime démocratique pluraliste. En effet, l'Etat doit « organiser, à des intervalles raisonnables, des élections libres au scrutin secret, dans les conditions qui assurent la libre expression de l'opinion du peuple sur le choix du corps législatif », ³⁷² mais pas seulement, car « les droits politiques du citoyen ne peuvent se limiter au dépôt d'un bulletin dans l'urne à des intervalles de quelques années ». ³⁷³ Forte de cette conviction, l'Assemblée parlementaire a cru devoir préciser le contenu du concept statutaire de « démocratie véritable ». Dans une résolution adoptée en 1983, elle explique que cela implique au-delà de la routine électorale une pleine et fréquente participation des citoyens qui doivent, « autant que possible, être consultés, par des mécanismes appropriés, sur les questions qui les touchent de près » ³⁷⁴. Cette exigence de participation ne concerne pas seulement les affaires publiques nationales, mais vaut aussi logiquement pour les affaires locales³⁷⁵. Les Etats candidats seront invités le cas échéant à signer la charte européenne de l'autonomie locale³⁷⁶, instrument qui considère les collectivités locales comme « l'un des principaux fondements de tout régime démocratique » ³⁷⁷.

Le Comité des ministres, guidé par une volonté de précision et de clarification du concept de « démocratie véritable » créa un groupe de projet dont les travaux ont débouché sur un projet de déclaration qui conçoit la démocratie véritable comme celle qui respecte la dignité humaine, promeut la diversité et la tolérance, assure la prééminence du droit, garantit l'égalité et la non-discrimination, l'universalité et l'indivisibilité des droits de la

³⁷¹ Pour des détails sur les conditions procédurales, V. FLAUSS J.-F., « Les conditions d'admission des pays d'Europe centrale et orientale au sein du Conseil de l'Europe », *EJIL*, 1994, vol. 5, n° 3, p. 412 et ss.

³⁷² Art. 3, Protocole additionnel à la Conv. EDH tel qu'amendé par le Protocole n° 11.

³⁷³ CONSEIL DE L'EUROPE et ASSEMBLEE PARLEMENTAIRE, *Résolution 800: principes de la démocratie*, Strasbourg, 1983.

³⁷⁴ Ibid.

³⁷⁵ V. par ex. les avis n° 153 (1990) pour l'adhésion de la Hongrie ; 154 (1990) pour la Pologne.

³⁷⁶ V. par ex. les avis n° 176 (1993) pour l'adhésion de la Roumaine ; 190 (1995) pour de l'Ukraine ; 193 (1996) pour la Russie ; 195 (1996) pour la Croatie ; 209 (1999) pour la Géorgie, 222 (2000).

³⁷⁷ Préambule, Charte européenne de l'autonomie locale, 1985.

personne, est consciente de l'interdépendance des droits de la personne, de la démocratie et du développement et oblige les gouvernants à rendre compte aux gouvernés. Pour qu'elle existe, il faut que les citoyens soient libres de participer à la prise des décisions, que les collectivités locales ou régionales bénéficient d'une autonomie dans la gestion de leurs affaires, qu'il y ait une séparation des pouvoirs exécutif, législatif et judiciaire, que les minorités soient protégées, que les médias soient libres, que le droit à l'éducation soit garanti, que le système économique soit libre et à même d'assurer une justice sociale.³⁷⁸

Si le projet de déclaration n'a jamais été entériné par le Comité des ministres, il a néanmoins été repris en 2013 par la Conférence des organisations internationales non gouvernementales (OING) du Conseil de l'Europe, instance consultative regroupant les délégués de plus de 300 OING dotées du statut participatif auprès du Conseil qui en a recommandé l'utilisation pour « déterminer les conditions requises pour devenir ou rester un Etat membre du Conseil de l'Europe »³⁷⁹. Il est vrai que cette adoption ne confère aucun effet contraignant au texte, mais elle accentue une dynamique que l'on avait déjà pu observer au début des années 1990, celle de l'amplification des conditions statutaires, voire de l'adjonction de conditions supplémentaires à l'adhésion ou à la participation des Etats aux activités du Conseil. En effet, à la chute du bloc soviétique, la perspective d'un élargissement du Conseil aux pays d'Europe centrale et orientale (PECO) a été l'occasion de mieux préciser les conditions d'adhésion, de (ré)affirmer les exigences démocratiques que l'appartenance au Conseil allait impliquer vis-à-vis de pays en transition démocratique. Aux traditionnelles conditions statutaires, ont été ajoutés d'une part l'obligation de souscrire à la convention européenne des droits de l'homme et d'autre part le respect des droits des minorités nationales.

L'obligation d'acceptation par un Etat candidat de la Conv. EDH n'a été expressément posée comme condition d'adhésion au Conseil que lors des négociations relatives à

³⁷⁸ V. CAHDD, *Rapport final d'activité, Projet de Déclaration sur la démocratie véritable*, 19 janvier 1996, <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016804f2095>

³⁷⁹ V. CONF/PLE(2013)DEC1, *Déclaration sur « la démocratie véritable*, 24 janvier 2013, <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016802f042d>

l'adhésion de l'Espagne, du Liechtenstein, de Saint-Marin et surtout de la Finlande en 1988. L'on peut s'étonner que cette condition n'ait pas été posée plutôt tant le lien de continuité entre le statut du Conseil et la Conv. EDH paraît évident. Cette incongruité trouverait son explication dans le fait que d'une part, « jusqu'à la fin des années 1980, tous les Etats parties au statut du Conseil avaient accepté la Conv. EDH et les clauses facultatives autorisant un contrôle européen, à savoir les art. 25 [actuel art. 34 établissant un droit de recours individuel] et 46 [disposition établissant la juridiction obligatoire de la Cour. EDH] »³⁸⁰ et d'autre part à la « conviction que le système de recours devant les organes de la Conv. EDH constitue le meilleur moyen d'assurer un contrôle européen du respect des conditions d'appartenance au Conseil de l'Europe ». ³⁸¹ Il avait même été envisagé de réviser le statut en y insérant formellement l'acceptation de la Conv. EDH comme condition d'adhésion³⁸², mais le projet n'a pas abouti. L'on peut au demeurant se poser la question de la nécessité d'une telle révision tant l'obligation de souscrire à la Conv. EDH semblait déjà avoir acquis, bien avant les négociations d'adhésion des PECO un caractère coutumier. ³⁸³ Quoiqu'il en soit, le processus d'élargissement à ces pays a révélé un tel lien de complémentarité entre la Conv. EDH et le Statut du Conseil de l'Europe que l'on s'étonne que le premier instrument n'ait toujours pas été intégré au second et formé ensemble une charte constitutionnelle européenne dont la convention serait la déclaration des droits³⁸⁴.

A l'obligation de souscrire à la Conv. EDH, la Déclaration de Vienne du 9 octobre 1993 en ajoute une nouvelle, celle de respecter les droits des minorités nationales qu'elle pose comme un élément déterminant dans l'appréciation de toute demande d'adhésion au Conseil. Dans le contexte de l'époque, cette condition n'était pas anodine dans la mesure où les recompositions territoriales qui ont suivi l'effondrement du communisme menaçaient non pas seulement les droits des minorités nationales, mais dans certains cas leur existence ; le massacre en juillet 1995 dans la région de Srebrenica de plus de 8000

³⁸⁰ FLAUSS J.-F., « Les conditions d'admission des pays d'Europe centrale et orientale au sein du Conseil de l'Europe », *op. cit.*, p. 408.

³⁸¹ *Ibid.*

³⁸² V. REDDEMANN G., *Elargissement du Conseil de l'Europe*, Assemblée parlementaire, 1992.

³⁸³ FLAUSS J.-F., « Les conditions d'admission des pays d'Europe centrale et orientale au sein du Conseil de l'Europe », *op. cit.*, p. 408.

³⁸⁴ *Ibid.*, p. 409.

Bosniaques issus de la minorité musulmane par des miliciens serbes en témoigne³⁸⁵. Afin de formaliser cette obligation de protection des minorités nationales, protection qualifiée d'« essentiel à la stabilité et à la sécurité démocratique » du continent, la Déclaration de Vienne de 1993 chargea le Comité des ministres de rédiger à brève échéance une convention-cadre précisant les principes que les Etats contractants s'engagent à respecter pour assurer la protection des minorités nationales³⁸⁶ et d'engager les travaux de rédaction d'un protocole complétant la Convention européenne des droits de l'homme dans le domaine culturel par des dispositions garantissant des droits individuels, notamment pour les personnes appartenant à des minorités nationales.

Dans la perspective de son élargissement aux PECO, le Conseil créa en 1990 la Commission européenne pour la démocratie par le droit³⁸⁷, un organe composé d'experts indépendants en droit constitutionnel et en science politique avec pour mission d'aider ces pays à mettre leurs structures juridiques et institutionnelles en conformité avec les normes et l'expérience internationales en matière de démocratie, de droits de l'homme et de prééminence du droit. Au début, les travaux de la Commission consistaient à fournir une assistance constitutionnelle aux Etats en transition démocratique. Fort logiquement, cette assistance va par la suite être élargie à d'autres domaines, notamment à l'organisation des élections. La Commission assista ainsi des Etats dans la rédaction des textes électoraux, forma des acteurs électoraux et surtout participa à des missions d'observation électorale. Son activité dans le domaine a d'ailleurs fait l'objet en 2002 d'un code de bonne conduite en matière électorale.³⁸⁸

Toujours pour mieux accompagner les PECO dans leur transition démocratique, il avait été imaginé en 1994 un outil opérationnel de coopération et d'assistance dont l'objectif était de « renforcer, consolider et accélérer les processus de réforme démocratique dans les

³⁸⁵ V. SALIGNON P., « Le massacre de Srebrenica », *Humanitaire. Enjeux, pratiques, débats*, 2008, n° 20.

³⁸⁶ La convention-cadre pour la protection des minorités nationales a été signé le 01 février 1995, <https://cutt.ly/BeorQ9X>

³⁸⁷ Couramment appelé « *Commission de Venise* », elle comprend aujourd'hui 61 membres dont les 47 membres du Conseil de l'Europe.

³⁸⁸ V. CONSEIL DE L'EUROPE et COMMISSION EUROPEENNE POUR LA DEMOCRATIE PAR LE DROIT, *Code de bonne conduite en matière électorale: lignes directrices et rapport explicatif*, Strasbourg, Éditions du Conseil de l'Europe, 2003.

pays d'Europe centrale et orientale »³⁸⁹ d'une part et de « faciliter l'intégration progressive et harmonieuse de ces pays dans les processus et structures de la coopération européenne, et en premier lieu le Conseil de l'Europe »³⁹⁰ d'autre part. L'on peut ainsi s'en rendre compte, si l'engagement d'un Etat candidat à respecter les conditions statutaires et para-statutaires constitue une étape importante dans le processus d'adhésion, il en reste d'autres, plus ou moins contraignantes qui nécessitent qu'il mette en conformité son système politique et juridique avec les exigences d'un régime démocratique. Cette mise en conformité pourrait nécessiter de sa part « l'adoption, la modification, l'abrogation, ou la non-application, selon les cas, de blocs entiers de textes législatifs et réglementaires, voire de dispositions constitutionnelles »³⁹¹. L'imposition de telles réformes qui s'apparente bien à une opération de reconstruction politique et institutionnelle dans les Etats candidats est à l'évidence interventionniste ; certains y ont même vu une pratique *contra legem* par rapport aux clauses statutaires³⁹². Mais cette thèse est contestable en ce que « contrairement aux Nations Unies, le Conseil de l'Europe a été attaché dès le début à un système de valeurs démocratiques de plus en plus clairement circonscrit à travers, notamment, la jurisprudence des organes de Strasbourg »³⁹³. Dans le même sens, la Déclaration de Vienne de 1993 avait-elle rappelé que l'adhésion d'un Etat au Conseil supposait qu'il ait mis ses institutions et son ordre juridique en conformité avec les principes de base de l'Etat démocratique soumis à la prééminence du droit et au respect des droits de l'homme. La chute du communisme a, du reste révélé d'énormes carences démocratiques des PECO, que de profondes réformes politiques et institutionnelles s'imposaient afin de corriger les disparités et rattraper le niveau des Etats membres du Conseil. Mais dans une tout autre perspective, l'on pourrait aussi penser qu'en se montrant si exigeant vis-à-vis des PECO, le Conseil entendait simplement « donner

³⁸⁹ V. CONSEIL DE L'EUROPE et COMITE DES MINISTRES, *Programmes de coopération et d'assistance aux pays d'Europe centrale et orientale*, Strasbourg, 1994.

³⁹⁰ *Ibid.*

³⁹¹ SICILIANOS L.-A., *L'ONU et la démocratisation de l'Etat : systèmes régionaux et ordre juridique universel*, op. cit., p. 55.

³⁹² V. SCHNEIDER C., « Le contrôle des engagements du Conseil de l'Europe revisité par l'histoire : de quelques réflexions sur le renouvellement des procédures lié à l'élargissement aux Pays d'Europe Centrale et Orientale », *Cahiers de l'Espace Europe*, 1997, n° 10, p. 134-157.

³⁹³ SICILIANOS L.-A., *L'ONU et la démocratisation de l'Etat : systèmes régionaux et ordre juridique universel*, op. cit., p. 55.

consistance aux dispositions pertinentes du Statut, en exploitant les potentialités et la richesse inhérente au concept de démocratie véritable ». ³⁹⁴ Ce qui rend dès lors sa démarche difficilement critiquable, à moins de vouloir lui faire un mauvais procès.

B - L'UNION EUROPEENNE (UE)

La démocratie comme fondement et sa promotion comme but de l'UE n'a été posée dans les textes que récemment, en tout cas de façon expresse ³⁹⁵. En effet, contrairement au Statut du Conseil de l'Europe où les Etats affirment être « inébranlablement attachés aux valeurs spirituelles et morales qui sont le patrimoine commun de leurs peuples et qui sont à l'origine des principes de liberté individuelle, de liberté politique et de prééminence du droit, sur lesquels se fonde toute démocratie véritable », l'on ne trouve pareille référence à la démocratie nulle part dans le traité de Rome du 25 mars 1957 instituant la Communauté économique européenne (CEE), ancêtre de l'UE. Si cette absence peut surprendre, elle ne paraît pourtant pas illogique, d'une part parce que tous les Etats membres originaires de la CEE, la République fédérale d'Allemagne, la Belgique, la France, l'Italie, le Luxembourg et les Pays-Bas étaient déjà parties au Statut du Conseil et d'autre part, parce que la CEE avait simplement une vocation économique, l'art. 2 du traité disposant que « la Communauté a pour mission, par l'établissement d'un marché commun et par le rapprochement progressif des politiques économiques des Etats membres, de promouvoir un développement harmonieux des activités économiques dans l'ensemble de la Communauté, une expansion continue et équilibrée, une stabilité accrue, un relèvement accéléré du niveau de vie, et des relations plus étroites entre les Etats qu'elle réunit ».

Si l'art. 2 du Traité sur l'Union européenne (TUE) dispose que « l'Union est fondée sur les valeurs de respect de la dignité humaine, de liberté, de démocratie, d'égalité, de l'État de droit, ainsi que de respect des droits de l'homme, y compris des droits des personnes

³⁹⁴ *Ibid.*, p. 56.

³⁹⁵ Même si certains auteurs pensent que « la Communauté européenne, dès sa naissance a été conçue comme une machine à préserver les équilibres démocratiques européens ». V. GRARD L., « Propos introductifs. Les piliers démocratiques de l'Union européenne. L'Union européenne, pilier démocratique », *Politeia*, 2015, n° 27, p. 103.

appartenant à des minorités »³⁹⁶, il faut donc garder à l'esprit que cette mention est le fruit d'une lente et longue évolution doctrinale de l'Union. En effet et sans vouloir s'attarder sur les péripéties de cette évolution, l'on a pu observer à partir du traité de Maastricht du 7 février 1992 une diversification des objectifs de l'UE³⁹⁷, qui en sus de l'union économique qu'elle formait déjà ambitionnait désormais de construire une union politique. Ce faisant, les Etats membres ont cru devoir confirmer « leur attachement aux principes de la liberté, de la démocratie et du respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales et de l'Etat de droit ». ³⁹⁸

L'intérêt ainsi porté à la démocratie et à ses implications va se trouver renforcé avec le traité d'Amsterdam du 2 octobre 1997 qui ne se limita pas simplement à affirmer que « l'Union est fondée sur les principes de la liberté, de la démocratie, du respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales, ainsi que de l'Etat de droit, principes qui sont communs aux Etats membres », mais prévoyait aussi la possibilité de suspendre un Etat membre en cas de « violation grave et persistante » des principes sus mentionnés.³⁹⁹ Cette clause de suspension poursuivrait en réalité un double objectif : « le but explicite en était de rappeler à bon entendant que la qualité d'Etat membre ne confère aucune immunité ; en même temps, elle avait un effet préventif, en ce sens qu'elle mettait en garde les institutions de l'Union devant l'éventualité d'une dérive antidémocratique ». ⁴⁰⁰ Il n'est pas nécessaire de décrire, ici, le déroulement de la procédure⁴⁰¹ de suspension d'un Etat si ce n'est de dire que la sanction sur laquelle elle peut éventuellement déboucher consistera en une suspension de « certains des droits découlant de l'application des traités à l'Etat membre en question, y compris les droits de vote du représentant du gouvernement de cet Etat membre au sein du Conseil »⁴⁰². Si dans la pratique, le dispositif de sanction n'a pu démontrer une efficacité satisfaisante lors de la crise politique due à la participation du Parti Liberal Autrichien,

³⁹⁶ Traité de Lisbonne sur l'Union européenne, 13 décembre 2007.

³⁹⁷ Traité de Maastricht sur l'Union européenne, 7 février 1992, art. B.

³⁹⁸ *Ibid.*, v. Préambule.

³⁹⁹ Traité d'Amsterdam, 2 octobre 1997, art. F.1.

⁴⁰⁰ SINOÛ D., « Le respect de l'Etat de droit comme condition de participation à l'Union européenne », SFDI, COLLOQUE DE BRUXELLES (dir.), *L'Etat de droit en droit international*, Paris, Pedone, 2009, p. 242.

⁴⁰¹ V. Traité de Lisbonne, *op. cit.*, art. 7.

⁴⁰² *Ibid.*

parti d'extrême droite à la coalition gouvernementale après les élections législatives du 3 octobre 1999⁴⁰³, cela s'explique peut-être par l'absence d'indicateurs clairs de violation des principes posés par l'art. 2 du TUE comme l'atteinte à la liberté de la presse ou la détention arbitraire d'opposants politiques. Mais assez récemment, le Parlement européen a adopté en réaction à une série d'initiatives du gouvernement hongrois tendant notamment au rétablissement de la peine de mort, une résolution par laquelle il demanda à la Commission « d'enclencher immédiatement un processus de surveillance approfondie de la situation en matière de démocratie, d'état de droit et de droits fondamentaux en Hongrie, y compris quant à l'effet conjugué d'une série de mesures, et d'évaluer l'émergence d'une menace systémique dans cet Etat membre qui pourrait donner lieu à un risque manifeste de violation grave au sens de l'art. 7 du traité UE »⁴⁰⁴.

Les dispositifs de sanction ayant tendance à s'affiner au gré des situations, l'on peut penser qu'un usage de l'art. 7 se ferait aujourd'hui avec moins d'approximations que lors de la crise politique autrichienne⁴⁰⁵. Mais quoiqu'il en soit, la suspension, même combinée avec d'autres types de mesures comme la suspension du soutien financier de l'Union à l'Etat « fautif » restera le plus haut niveau de sanction, le traité n'ayant prévu aucune hypothèse d'exclusion. Ce qui laisse à l'Etat la possibilité de réintégrer ultérieurement les instances de l'organisation sauf s'il excipe de l'art 50 al. 1 du traité pour s'en retirer définitivement⁴⁰⁶.

Avec la diversification des objectifs de l'Union et surtout son évolution vers une union politique, le traité de Maastricht a mis en place une politique étrangère et de sécurité commune (PESC) avec pour objectifs *inter alia* « le développement et le renforcement de la démocratie et de l'État de droit, ainsi que le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales ». ⁴⁰⁷ Dans un environnement européen totalement bouleversé par la fin de

⁴⁰³ V. SINOUE D., « Le respect de l'Etat de droit comme condition de participation à l'Union européenne », *op. cit.*, p. 244.

⁴⁰⁴ V. P8_TA(2015)0461, Résolution du Parlement européen du 16 décembre 2015 sur la situation en Hongrie (2015/2935(RSP)).

⁴⁰⁵ V. KOCHENOV D. et L. PECH, « Renforcer le respect de l'Etat de droit dans l'UE : Regards critiques sur les nouveaux mécanismes proposés par la Commission et le Conseil », *Question d'Europe*, 2015, n° 356.

⁴⁰⁶ L'art. 50 al. 1 dispose en effet que : « Tout Etat membre peut décider, conformément à ses règles constitutionnelles, de se retirer de l'Union ».

⁴⁰⁷ Art. J.1, Traité de Maastricht, *op. cit.*

la guerre froide, l'invention d'une telle politique était loin d'être anodine. Elle répondait à une double nécessité : donner un rôle nouveau à l'Union sur un échiquier européen en phase de recomposition d'une part et préparer son élargissement aux anciens pays communistes d'Europe orientale et centrale d'autre part.

Les linéaments des conditions d'élargissement de l'UE aux PECO apparaissent dans le cadre d'une autre instance, l'Organisation pour la Sécurité et la Coopération en Europe (OSCE)⁴⁰⁸ qui pendant la guerre froide servait de cadre de rencontre et de discussions entre les Etats européens, toutes idéologies confondues, sur des questions ayant principalement trait à la sécurité. L'Acte final d'Helsinki adopté en 1975 définit le périmètre et les principes d'action de l'organisation autour de trois grandes thématiques appelées « corbeilles » : la première est relative aux questions de sécurité en Europe ; la seconde sur la coopération économique, scientifique et technique et la troisième au contenu assez vague porte sur la coopération dans les domaines humanitaires et autres c'est-à-dire « les contacts entre les personnes, la liberté de l'information, la coopération et les échanges dans le domaine de la culture et de l'éducation »⁴⁰⁹. Dans son contenu, le texte d'Helsinki qui, faut-il le rappeler n'est pas un traité⁴¹⁰ n'est guère différent des autres textes adoptés dans le cadre d'instances internationales réunissant à l'époque les pays des deux blocs idéologiques⁴¹¹. A la faveur de l'effondrement de l'Union soviétique, l'OSCE opéra, si ce n'est un virage, une réorientation opportuniste de sa mission l'amenant à promouvoir la démocratie et le respect des droits

⁴⁰⁸ L'OSCE sous sa forme actuelle date de janvier 1995. De sa création en juillet 1973 à cette date, elle s'appelait « Conférence pour la Sécurité et la Coopération en Europe » (CSCE).

⁴⁰⁹ REMACLE E., « La CSCE », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 2014, n° 1348-1349, p. 11.

⁴¹⁰ Cette précision importe dans la mesure où en droit international, la dénomination d'un texte ne préjuge pas forcément de son statut conformément à l'art. 2.a de la Convention de Vienne sur le droit des traités du 23 mai 1969 qui dispose que : « L'expression « traité » s'entend d'un accord international conclu par écrit entre Etats et régi par le droit international, qu'il soit consigné dans un instrument unique ou dans deux ou plusieurs instruments connexes, et quelle que soit sa dénomination particulière ».

⁴¹¹ En effet, si le texte comporte des dispositions sur les droits de l'homme, celles-ci sont contrebalancées par d'autres qui compromettent leur effectivité, voire annihilent l'intérêt de leur mention. Par exemple, le texte affirme que « les Etats participants [...] favorisent et encouragent l'exercice effectif des libertés et droits civils, politiques, économiques, sociaux, culturels et autres qui découlent tous de la dignité inhérente à la personne humaine et qui sont essentiels à son épanouissement libre et intégral » et dans le même temps rappelle que ceux-ci « [...] respectent aussi le droit de chacun d'entre eux de choisir et de développer librement son système politique, social, économique et culturel ainsi que celui de déterminer ses lois et ses règlements ».

de l'homme. Ainsi, ses Etats membres reconnaîtront lors d'une réunion organisée en juin 1990 à Copenhague que « la démocratie pluraliste et l'Etat de droit sont essentiels pour garantir le respect de tous les droits de l'homme et de toutes les libertés fondamentales », ⁴¹² puis s'engageront dans la Charte de Paris pour une nouvelle Europe de novembre 1990 à « édifier, consolider et raffermir la démocratie comme seul système de gouvernement ».

Les critères d'adhésion des PECO à l'UE ont clairement été déterminés par le Conseil européen de 1993⁴¹³. Ils sont au nombre de trois : un critère politique, le pays candidat⁴¹⁴ doit avoir des institutions stables garantissant la démocratie, la primauté du droit, les droits de l'homme, le respect des minorités et leur protection ; un critère économique, il doit exister en son sein une économie de marché viable ainsi que la capacité à faire face à la pression concurrentielle et aux forces du marché à l'intérieur de l'Union ; enfin un critère dit de l'acquis communautaire selon lequel l'adhésion présuppose la capacité du pays candidat à en assumer les obligations, et notamment à souscrire aux objectifs de l'union politique, économique et monétaire⁴¹⁵. Il faut noter, précision importante, que le critère politique conditionne à lui seul l'ouverture des négociations. C'est dire si le respect des principes démocratiques est devenu la clé de voute du système européen et en même temps son billet d'accès. Sans entrer dans les implications du critère politique, sur lesquelles l'on reviendra, il faudra retenir qu'il se manifeste ici sous la forme d'une conditionnalité démocratique⁴¹⁶, qui comme dans le cadre du processus d'adhésion au Conseil de l'Europe nécessitera que l'Etat candidat adopte un comportement démocratique et procède à de plus ou moins profondes réformes normatives, politiques et institutionnelles.

⁴¹² Pour une analyse, V. DECAUX E., « La réunion de Copenhague de la Conférence sur la dimension humaine de la CSCE », *RGDIP*, 1990, vol. 94, n° 4, p. 1019-1034.

⁴¹³ Ces critères dit de Copenhague seront renforcés par le Conseil européen tenue à Madrid en 1995.

⁴¹⁴ Le pays candidat doit être aux termes de l'art. 49, TUE un « Etat européen ». Cette précision n'est pas sans importance eu égard aux débats sur l'identité et les frontières de l'Europe que soulèvent la perspective d'une adhésion de la Turquie à l'UE. Sur cette question, V. BURDY J.-P., *La Turquie est-elle européenne?: contributions au débat*, Turquoise, 2004 ; MONCEAU N., « L'Europe au miroir de la Turquie », *Politique européenne*, 2010, n° 29, p. 7-24 ; LAMBERT N., *La Turquie est-elle en Europe ?*, <https://cutt.ly/SeorQzI>, consulté le 11 février 2017.

⁴¹⁵ V. SN 180/1/93 REV 1, Conseil européen, Conclusions de la présidence, Copenhague, 21-22 juin 1993.

⁴¹⁶ V. FAU-NOUGARET M., *La conditionnalité démocratique : Etude de l'action des organisations internationales*, Thèse de doctorat, Université Montesquieu-Bordeaux IV, 2004 ; SCHNEIDER C. et E. TUCNY, « Réflexions sur la conditionnalité politique appliquée à l'élargissement de l'Union européenne aux pays d'Europe centrale et orientale », *Revue d'études comparatives Est-Ouest*, 2002, vol. 33, n° 3, p. 11-44.

Mais l'usage par l'UE de conditionnalités ne date pas de son élargissement aux PECO. Si l'on peut en trouver trace dans la « *Déclaration sur les lignes directrices sur la reconnaissance de nouveaux Etats en Europe orientale et en Union soviétique* »⁴¹⁷ de 1991, c'est davantage dans les accords de coopération et d'association de l'Union avec des partenaires extérieurs qu'elles seront le plus, peut être le mieux utilisées. Depuis le traité de Maastricht en effet⁴¹⁸, des clauses relatives au respect des principes de la démocratie, de l'Etat de droit et des droits de l'homme sont systématiquement⁴¹⁹ introduites dans ces accords dont il faut rappeler que leur objectif premier est souvent de nature commerciale et économique. Ainsi, en est-il des accords entre l'UE et les pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP) qui après des atermoiements ont fini par consacrer le principe d'une conditionnalité démocratique. Dans l'Accord de Cotonou signé en 2000 après les accords successifs de Lomé, les Etats parties avaient reconnu qu'un « environnement politique garantissant la paix, la sécurité et la stabilité, le respect des droits de l'homme, des principes démocratiques et de l'Etat de droit et la bonne gestion des affaires publiques fait partie intégrante du développement à long terme »⁴²⁰, et avaient convenu d'un mécanisme de dialogue politique qui englobe *inter alia* « une évaluation régulière des évolutions au regard du respect des droits de l'homme, des principes démocratiques et de l'Etat de droit, ainsi que de la bonne gestion des affaires publiques ».⁴²¹ Ce dialogue politique peut être le prélude au lancement d'une procédure de

⁴¹⁷ Dans ce texte, les 12 Etats membres de l'époque de la Communauté Européenne conditionne la reconnaissance des Etats issus de la dislocation de l'Union soviétique au « respect des dispositions de la Charte des Nations Unies et des engagements souscrits dans l'Acte Final d'Helsinki et la Charte de Paris, notamment en ce qui concerne l'Etat de droit, la démocratie et les droits de l'homme ; la garantie des droits des groupes ethniques et nationaux et des minorités conformément aux engagements souscrits dans le cadre de la CSCE [...] ». Pour une analyse, V. CHARPENTIER J., « Les déclarations des Douze sur la reconnaissance des nouveaux Etats », *RGDIP*, 1992, vol. 1992, p. 343-355.

⁴¹⁸ L'art. 21 de ce texte prévoit faut-il le rappeler que : « L'action de l'Union sur la scène internationale repose sur les principes qui ont présidé à sa création, à son développement et à son élargissement et qu'elle vise à promouvoir dans le reste du monde : la démocratie, l'État de droit, l'universalité et l'indivisibilité des droits de l'homme et des libertés fondamentales, le respect de la dignité humaine, les principes d'égalité et de solidarité et le respect des principes de la charte des Nations unies et du droit international ».

⁴¹⁹ V. SICILIANOS L.-A., *L'ONU et la démocratisation de l'Etat : systèmes régionaux et ordre juridique universel*, *op. cit.*, p. 104.

⁴²⁰ V. UNION EUROPEENNE et COMMISSION EUROPEENNE, *Accord de Cotonou révisé à Ouagadougou le 22 juin 2010*, Luxembourg, Office des publications de l'Union européenne, 2014, Préambule.

⁴²¹ *Ibid.*, art. 8.

consultation qui en cas de manquement constaté d'une des parties à l'obligation de respect des droits de l'homme, des principes démocratiques et de l'Etat de droit pourrait déboucher sur une suspension de l'Accord⁴²². Si ces clauses relatives aux droits de l'homme et à la démocratie ne sont pas toujours concrètement efficaces⁴²³, elles caractérisent au moins une volonté de l'UE de donner corps à l'art. 21 du TUE.

§ 2 - LES ORGANISATIONS REGIONALES EXTRA EUROPEENNES

Le phénomène de la régionalisation du droit international de la démocratie ne s'observe pas seulement sur le continent européen ; d'autres régions du monde y sont aussi sujettes. Tel est le cas du continent américain qui fait même figure de pionnier en la matière (A), mais également du continent africain (B) qui bien qu'ayant rejoint le mouvement assez tardivement a néanmoins réalisé ces dernières décennies des progrès substantiels.

A - L'ORGANISATION DES ETATS AMERICAINS (OEA)

Sans doute du fait de la forte influence des Etats-Unis dans la région, la légitimité démocratique du pouvoir politique s'est très tôt imposée comme l'un des objectifs de l'OEA même si sa mise en œuvre va elle, être longue et difficile.⁴²⁴ En effet, dès le préambule de la Charte de l'OEA adoptée en 1948, les Etats parties se disent convaincus que « la démocratie représentative constitue une condition indispensable à la stabilité, à la paix et au développement de la région ». La Déclaration des droits et des devoirs de l'homme signée la même année puis la Convention américaine relative aux droits de l'homme de 1969 et enfin la Charte démocratique interaméricaine adoptée en 2001 s'inscrivent, elles aussi dans la même logique en y apportant pour les unes des précisions, et des développements parfois substantiels pour les autres.

⁴²² *Ibid.*, art. 96.

⁴²³ V. MEHDI R., « Le respect de l'Etat de droit en droit européen et dans les relations extérieures de l'Union européenne », SFDI, COLLOQUE DE BRUXELLES (dir.), *L'Etat de droit en droit international*, Paris, Pedone, 2009, p. 219-238.

⁴²⁴ Sur la difficile évolution de l'engagement démocratique de l'OEA, V. RODRIGUES ROGET M., *Le système interaméricain et les principes démocratiques: l'évolution de son engagement*, Paris, L'Harmattan, 2009, p. 77-146.

En tant qu'organisation de solidarité régionale, la démocratie représentative est clairement envisagée par l'OEA comme le seul mode de gouvernement compatible avec ses objectifs⁴²⁵. Mais cette affirmation pouvait-elle, à l'origine être interprétée comme celle d'une érection de la démocratie en condition d'adhésion ou de participation aux activités de l'Organisation ? Certainement pas, dans la mesure où pendant longtemps ont coexisté au sein de l'organisation des Etats démocratiques et de féroces dictatures militaires qui se sont livrées comme au Brésil de 1964 à 1985, en Argentine de 1976 à 1983 ou encore au Chili de 1973 à 1990, a de massives et systématiques violations des droits de l'homme. A vrai dire, cette coexistence de régimes aux orientations et pratiques politiques totalement opposées n'était guère surprenante ; elle était en fait le résultat d'une organisation soumise à ce que l'on pourrait appeler une « double contrainte »⁴²⁶. En effet, si la Charte de 1948 affirmait être attachée aux principes démocratiques, elle ne semblait pas pour autant vouloir se donner les moyens de les faire respecter en prévoyant dans le même temps que : « chaque Etat a le droit de choisir, sans ingérence extérieure, son système politique, économique et social, et le mode d'organisation qui lui convient le mieux. Il a pour devoir de ne pas intervenir dans les affaires des autres Etats »⁴²⁷. En faisant cohabiter de la sorte exigence démocratique et principe de non-intervention, l'on peut se demander si l'OEA ne s'inscrivait pas finalement dans la logique de l'art. 2.7 de la Charte des Nations Unies qui interdit aux Nations Unies d'intervenir dans les affaires relevant essentiellement de la compétence nationale des Etats. Il semble que ce n'était pas tout à fait le cas, car le principe de non-intervention tel que conçu dans la Charte de l'OEA ne s'appliquait pas à l'Organisation, en tant que sujet de droit, mais à ses Etats membres. Il visait pour ainsi dire à « réglementer avant tout la conduite des Etats ou des groupes d'Etats dans leurs relations mutuelles »⁴²⁸ en même temps qu'elle constituait une contrepartie à l'obligation qui leur est faite de respecter « les droits de la personne humaine

⁴²⁵ Art. 3-d, Charte amendée de l'OEA, Bogota, 1948.

⁴²⁶ En psychologie, la notion de « double contrainte » désigne une paire d'ordres explicites ou implicites adressés à un sujet de sorte qu'il ne peut respecter l'un sans violer l'autre. V. WITTEZAELE J.-J., *La double contrainte: l'influence des paradoxes de Bateson en Sciences humaines*, Bruxelles, De Boeck Université, 2008.

⁴²⁷ Art. 3-e, Charte amendée de l'OEA, *op. cit.*

⁴²⁸ SICILIANOS L.-A., *L'ONU et la démocratisation de l'Etat : systèmes régionaux et ordre juridique universel*, *op. cit.*, p. 70.

et les principes de la morale universelle ». ⁴²⁹ Mais en tout état de cause, la Charte de l'OEA de 1948 se révéla beaucoup moins exigeante sur le respect par ses membres des principes démocratiques que ne le sera par exemple le Statut du Conseil de l'Europe adopté en 1949. Outre les différences idéologiques plus ou moins prononcées qui caractérisaient les Etats de la région à l'époque, cette relative indolence s'expliquerait aussi par le fait que le principe de la démocratie ne revêtait dans la Charte qu'un caractère programmatique, ce qui en faisait à certains égards un principe non obligatoire, et ce, jusqu'à l'adoption du Protocole de Washington le 14 décembre 1992. A noter tout de même que Cuba fut exclu en 1962 pour incompatibilité de son régime politique communiste avec les principes fondamentaux de l'organisation ⁴³⁰.

Le Protocole de Washington, troisième protocole modifiant la Charte de 1948 après ceux de Buenos Aires de 1967 et Cartagena de Indias de 1985 représente un saut qualitatif dans l'affirmation par l'OEA d'une exigence démocratique vis à vis de ses Etats membres. En effet, son art. 1^{er} c'est-à-dire l'art. 9 du texte en vigueur prévient qu'un « membre de l'Organisation dont le gouvernement démocratiquement constitué est renversé par la force peut être l'objet d'une suspension de l'exercice de son droit de participation aux sessions de l'Assemblée générale, à la Réunion de consultation, au sein des Conseils de l'Organisation et des conférences spécialisées, ainsi qu'aux séances des commissions, groupes de travail et autres organes subsidiaires qui existent ». Si cette disposition érige le changement anticonstitutionnel de gouvernement en motif de suspension, elle n'est pour autant pas totalement satisfaisante à moins de supposer que la démocratie se limite au mode de désignation des gouvernements et pas à leur manière d'exercer leur pouvoir. Cette vision assez réductrice et objectivement circonscrite de la démocratie semble dangereuse, car un gouvernement démocratiquement constitué peut très bien se révéler ultérieurement

⁴²⁹ Art. 17, Charte amendée de l'OEA, *op. cit.*

⁴³⁰ V. ESPIELL H.G., « Le processus de la réforme de l'Organisation des Etats américains », *AFDI*, 1968, vol. 14, n° 1, p. 146. L'exclusion de Cuba de l'OEA serait en réalité liée à la crise dite des missiles, provoquée par l'accueil sur son sol 50 000 soldats et 60 missiles atomiques par Cuba. V. GANSER D., « Retour sur la crise des missiles à Cuba », *Le Monde diplomatique*, 11/2002 p. 28.

La résolution d'exclusion mentionne que l'introduction d'armements étrangers sur le continent est incompatible avec les principes et objectifs de l'organisation. Elle fut déclarée nulle et non avenue en 2009 par l'AG de l'OEA. V. AG/RES. 2438 (XXXIX-O/09) du 03 juin 2009.

beaucoup moins soucieux du respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Quand bien même serait-elle timide, la dynamique globale du Protocole de Washington va se poursuivre au fil des amendements de la Charte. Ainsi, le Protocole de Managua adopté le 10 juin 1993 y introduit l'idée que « le renforcement de la conscience civique des peuples américains constitue l'un des éléments fondamentaux de l'exercice effectif de la démocratie et du respect des droits et des devoirs de la personne humaine »⁴³¹. Il opère par ailleurs une réforme structurelle de l'Organisation par la création d'un « Conseil interaméricain pour le développement intégré »⁴³² avec pour mission de contribuer à l'éradication de la pauvreté absolue, cette dernière étant considérée depuis le Protocole de Washington comme un « obstacle au plein développement démocratique des peuples du continent »⁴³³.

L'engagement de l'OEA à promouvoir la démocratie dans la région trouve un écho favorable dans la Déclaration des droits et devoirs de l'homme de 1948 qui contrairement à ce que l'on pourrait croire *prima facie*, n'est pas qu'un texte politique ou philosophique. C'est aussi un texte générateur d'obligations juridiques qui éclaire les dispositions de la Charte relatives aux droits de l'homme. C'est du moins l'interprétation qu'en a fait la Cour interaméricaine des droits de l'homme qui, dans un avis rendu en 1989 a estimé que : « Pour les Etats membres de l'Organisation, la Déclaration est le texte qui définit les droits de l'homme visés dans la Charte. En outre, les articles 1 (2) (b) et 20 du Statut de la Commission définissent la compétence de cet organe en référence aux droits de l'homme énoncés dans la Déclaration, de sorte que celle-ci constitue pour ces Etats une source d'obligations internationales liées à la Charte de l'Organisation »⁴³⁴. En ce qui concerne la démocratie et plus précisément la démocratie participative, si la Déclaration reconnaît de façon somme

⁴³¹ Art. 95, Charte amendée de l'OEA, *op. cit.*

⁴³² *Ibid.*, Ch. XIII.

⁴³³ Art. 2 du Protocole de Washington, 14, décembre 1992, art. 2 de la Charte amendée de l'OEA, *op. cit.*

⁴³⁴ INTER-AMERICAN COURT OF HUMAN RIGHTS, *Interpretation of the American Declaration of the Rights and Duties of Man within the framework of Article 64 of the American Convention on Human Rights: advisory opinion OC-10/89, July 14, 1989.*, 1989, §. 45. La Cour avait estimé un peu auparavant dans le même texte que : « par une interprétation faisant autorité, les Etats membres de l'Organisation ont marqué leur accord sur le fait que la Déclaration contient et définit les droits fondamentaux de la personne mentionnés dans la Charte. Ainsi, la Charte de l'Organisation ne peut être interprétée et appliquée en ce qui concerne les droits de l'homme sans rapprocher ses normes, conformément à la pratique des organes de l'OEA, des dispositions correspondantes de la Déclaration ». *Ibid.*, §. 43.

toute assez logique un droit de suffrage et de participation au gouvernement⁴³⁵, elle instaure inversement un devoir de suffrage, son art. 32 disposant que « toute personne a le devoir de voter dans les élections populaires du pays dont elle est ressortissante, lorsqu'elle est capable du point de vue civil à ce sujet ». Suivant cette approche qui se veut interactive, l'exigence démocratique ne s'imposerait pas qu'au personnel politique, elle serait aussi source d'obligations, ici de participation à la charge du citoyen. Cette approche n'est pas à vrai dire nouvelle, car des pays tels la Belgique ou l'Australie ont instauré le vote obligatoire depuis bien longtemps, 1893 et 1924, mais à l'échelle régionale, elle est sans doute inédite en particulier pour un texte qui a été jugé contraignant. Ce qui pose par la même occasion une question relativement complexe, celle de savoir si le citoyen pourra être poursuivi par les instances régionales compétentes pour non-respect de son devoir de suffrage.⁴³⁶

Les dispositions pertinentes de la Déclaration de 1948 sur la démocratie doivent être complétées par celles de la Convention relative aux droits de l'homme adoptée en 1969, celles-ci étant plus nombreuses et paraissant à bien des égards plus explicites. En effet, outre le rappel dans son préambule de l'objectif de l'OEA qui consiste à « consolider sur [le] continent, dans le cadre des institutions démocratiques, un régime de liberté individuelle et de justice sociale, fondé sur le respect des droits fondamentaux de l'homme », la Convention reconnaît le droit de réunion pacifique⁴³⁷, la liberté d'association⁴³⁸ et développe les droits politiques de participation à la gestion des affaires publiques⁴³⁹. Mais son apport majeur résiderait dans la sacralisation des droits politiques, ceux-ci faisant partie en vertu de l'art. 27 des droits insusceptibles de suspension « en cas de guerre, de danger public ou de toute autre situation de crise qui menace la sécurité ou l'indépendance d'un Etat partie ».

⁴³⁵ L'art. 20 de la Déclaration prévoit en effet que : « Toute personne capable du point de vue civil, a le droit de participer au gouvernement de son pays, directement ou par l'intermédiaire de ses représentants, et de prendre part aux élections populaires honnêtes, périodiques et libres faites au scrutin secret ».

⁴³⁶ L'approche pose la question du vote obligatoire. Pour une analyse, V. BENESSIANO W., « Le vote obligatoire », *RFDC*, 2005, n° 61, p. 73-115.

⁴³⁷ Art. 15, Conv. ADH., San José. 22 novembre 1969.

⁴³⁸ Art. 16, *Ibid.*,

⁴³⁹ Art. 23, *Ibid.*,

Ce qui en ferait l'instrument conventionnel de portée régionale le mieux protecteur des droits politiques.⁴⁴⁰

En 2001 est adoptée à Lima une Charte démocratique interaméricaine qui complète et renforce l'engagement de l'OEA à promouvoir la démocratie (représentative) dont l'exercice effectif constitue, affirme-t-elle, « le fondement de l'Etat de droit et des régimes constitutionnels des Etats membres de l'Organisation [...] »⁴⁴¹. Pour l'essentiel, l'on retiendra d'abord que la Charte démocratique identifie, de manière certes non exhaustive les composantes de la démocratie parmi lesquels il y a bien entendu le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales, la tenue d'élections périodiques, libres, basées sur le suffrage universel et secret ou le pluralisme politique⁴⁴². Ensuite, elle affine et renforce le dispositif de réaction qui avait été imaginé par la Résolution 1080 en application duquel il serait demandé au Secrétaire général de l'OEA de convoquer la réunion du Conseil permanent au cas où se produiraient dans l'un des Etats membres des « faits occasionnant une interruption brusque ou intempestive du processus politique, institutionnel et démocratique ou du légitime exercice du pouvoir par un gouvernement démocratique du pouvoir »⁴⁴³. Ce conseil pourra à son tour décider de la convocation d'une réunion *ad hoc* des ministres des Affaires étrangères ou d'une session extraordinaire de l'Assemblée générale qui décidera alors des mesures appropriées. La nature de ces mesures n'avait toutefois pas été précisée si ce n'est qu'elles devaient être conformes à la Charte et au droit international. Si le Protocole de Washington de 1992 envisagea une mesure de suspension de l'Etat, celle-ci ne visait en revanche que les situations de renversement par la force d'un gouvernement démocratiquement constitué. Avec la Charte démocratique, le spectre de la suspension est largement élargi, car celle-ci a désormais vocation à s'appliquer à toute situation entraînant une « altération ou une interruption inconstitutionnelle de l'ordre démocratique »⁴⁴⁴. A

⁴⁴⁰ V. SICILIANOS L.-A., *L'ONU et la démocratisation de l'Etat : systèmes régionaux et ordre juridique universel*, op. cit., p. 76.

⁴⁴¹ Charte démocratique interaméricaine, Lima, 11 septembre 2001, art. 2.

⁴⁴² V. les arts. 3 et 4, *Ibid.*

⁴⁴³ V. AG/RES. 1080 (XXI-O/91), 05 juin 1991.

⁴⁴⁴ Cette notion d'altération ou d'interruption inconstitutionnelle de l'ordre démocratique avait été élaborée plus tôt par le Troisième Sommet des Amériques tenue du 20 au 22 avril 2001 à Québec.

noter que la suspension d'un Etat n'a pas d'incidence sur ses obligations conventionnelles, notamment en matière de respect des droits de l'homme⁴⁴⁵.

Au total, si la Charte démocratique apporte de substantielles avancées, elle a aussi des limites qui peuvent sérieusement compromettre son efficacité. Parmi les plus importantes, l'on notera d'abord que d'un point de vue de formalisme juridique, la Charte démocratique a été adoptée sous la forme d'une résolution par l'Assemblée générale de l'OEA et non de Protocole modifiant la Charte de l'OEA ou les autres conventions en vigueur. Ainsi, en étant hiérarchiquement inférieur à ces textes, il n'est pas certain qu'à l'occasion d'une crise politique, la Charte démocratique soit appliquée de façon prioritaire alors qu'elle leur est bien supérieure d'un point de vue substantiel⁴⁴⁶. Ensuite, si la Charte prévoit bien la suspension du droit de participation d'un Etat aux « sessions de l'Assemblée générale, de la Réunion de consultation des ministres des relations extérieures, des conseils de l'Organisation et des conférences spécialisées, commissions, groupes de travail et autres organes de l'OEA »⁴⁴⁷, celui-ci pourrait toutefois, en l'absence d'indication contraire expresse de la Charte démocratique, continuer à participer au Sommet des Amériques qui, faut-il le rappeler a servi de cadre d'adoption à d'importants textes promouvant la démocratie.⁴⁴⁸ Enfin, le dispositif de réaction et donc de sanction institué par la Charte ne peut être enclenché que par les autorités d'Etat dont l'ordre démocratique est menacé et par le Secrétariat général ou le Conseil permanent de l'OEA. Dans ce dernier cas, une mission d'observation ou toute autre démarche en vue d'analyser la situation ne pourra être entreprise qu'avec l'accord du gouvernement concerné. Ceux-ci ayant bien souvent été à l'origine des entorses aux règles démocratiques, l'OEA peut vite se retrouver, comme durant la crise politique survenue en Equateur en 2005⁴⁴⁹, démunie face à une situation d'urgence démocratique. Pour certains auteurs, cette crise a du reste montré l'incapacité

⁴⁴⁵ Charte démocratique interaméricain, *op. cit.*, art. 21.

⁴⁴⁶ V. ST-FLEUR L., *La Charte démocratique interaméricaine : un nouvel outil pour la démocratie dans les Amériques*, <https://cutt.ly/zei5qrK>, consulté le 16 février 2017.

⁴⁴⁷ Charte démocratique interaméricain, *op. cit.*, art. 9.

⁴⁴⁸ V. par ex. Les Déclaration des premier et deuxième Sommet des Amériques qui se sont respectivement tenu le 11 décembre 1994 à Miami et les 18-19 avril 1998 à Santiago du Chili.

⁴⁴⁹ Pour des détails, V. DELCAS M., « En Equateur, la destitution du président Lucio Gutierrez n'a pas dissipé la crise », *Le Monde*, 25/04/2005 p. 4.

de l'Organisation à aller au-delà des déclarations pour mettre en pratique les principes que certaines situations exigent.⁴⁵⁰

B - LA DEMOCRATIE, UNE EXIGENCE AFFIRMÉE PAR LES ORGANISATIONS AFRICAINES

« L'Afrique n'a pas besoin d'hommes forts, mais de fortes institutions »⁴⁵¹. Ces propos aux allures de mise en garde du président américain Barack OBAMA lors de son allocution le 11 juillet 2009 devant le parlement ghanéen résument à eux seuls les difficultés auxquelles sont confrontés bon nombre d'Etats du continent. Ils posent plus précisément la question de comment réussir à construire des régimes démocratiques fondés sur des institutions attachées aux droits de l'homme sur un continent où la culture si ce n'est le culte du chef et la patrimonialisation du pouvoir semblent être une constante depuis les années 1960.

Aussi important que cela puisse paraître, la question démocratique ne semblait pas avoir été dans l'ordre des priorités de l'Organisation de l'Unité africaine (OUA), instance créée le 25 mai 1963 à Addis-Abeba et réunissant tous les Etats du continent. En effet, si dans la Charte de l'organisation, les Etats y réaffirment bien leur adhésion à la CNU et à la DUDH, c'est seulement dans la mesure où ces deux textes leur offrent « une base solide pour une coopération pacifique et fructueuse [...] »⁴⁵². Sinon, il n'est nulle part mentionné l'obligation pour les Etats membres de respecter les droits de l'homme ou de veiller à ce que l'exercice du pouvoir se fasse de façon démocratique. Dans le contexte de l'époque, cette omission n'avait rien d'incongru tant les Etats avaient d'autres préoccupations, sans doute jugées bien plus pressantes. Pour ces Etats en effet, dont il faut rappeler que la quasi-totalité n'était indépendante que depuis peu, la priorité était, aussi paradoxal soit-il, de s'affirmer comme de « vrais » Etats assortis de tous les attributs⁴⁵³, dans un monde alors marqué par la confrontation idéologique Est-Ouest. Cela supposait *inter alia* un pouvoir

⁴⁵⁰ V. COOPER A. et T. LEGLER, « The OAS Democratic Solidarity Paradigm: Questions of Collective and National Leadership », *LAPS*, 2001, vol. 43, n° 1, p. 106.

⁴⁵¹ V. PORTES T., « Barack Obama promet un avenir à l'Afrique », *Le Figaro*, 13 juillet 2009, n° 20202, p. 5.

⁴⁵² V. Charte de l'Organisation de l'Unité Africaine, Addis-Abeba, 25 mai 1963, Préambule.

⁴⁵³ C'est d'ailleurs pour cette raison que l'art. 2 de la Charte mentionne au nombre des objectifs de l'Organisation la défense de la souveraineté, de l'intégrité territoriale, de l'indépendance de ses Etats membres et l'élimination sous toutes ses formes du colonialisme de l'Afrique.

politique fort et surtout une assise territoriale aux contours bien définis. Cette dernière préoccupation va d'ailleurs amener la Conférence des Chefs d'Etats et de Gouvernement, organe suprême de l'Organisation, à adopter dès sa première session annuelle tenue au Caire du 17 au 21 juillet 1964 une résolution déclarant « solennellement que tous les Etats membres s'engagent à respecter les frontières existant au moment où ils ont accédé à l'indépendance »⁴⁵⁴. En optant de la sorte pour l'intangibilité des frontières héritées de la colonisation, les Etats membres de l'OUA consacrèrent dans leurs relations le principe d'*uti possidetis*.⁴⁵⁵

Le relatif désintérêt de l'OUA pour les droits de l'homme et la démocratie va durer jusqu'à l'adoption le 27 juin 1981 à Nairobi de la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples. En plus de la protection des droits de l'homme « classiques »⁴⁵⁶, les autres caractéristiques de ce texte, qui font peut-être aussi sa particularité tiennent à la définition d'un certain nombre de devoirs à la charge de l'individu,⁴⁵⁷ mais surtout à la consécration d'une série de droits dont le titulaire serait le peuple. Au nombre de ces derniers, l'on trouve bien évidemment le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes en vertu duquel ceux-ci déterminent librement leur statut politique et assurent leur développement économique et social selon la voie qu'ils ont librement choisie.⁴⁵⁸ Le contexte politique étant encore largement marqué par le souvenir de la colonisation, l'on peut se douter que le droit à l'autodétermination n'est ici envisagé que dans sa dimension externe. Ce qui par ailleurs accrédite l'idée selon laquelle la Charte n'avait aucune finalité de démocratisation des systèmes politiques africains⁴⁵⁹ même si l'on reconnaîtra qu'en consacrant le droit pour tout

⁴⁵⁴ V. Résolution AHG/16 (1) du 21 juillet 1964.

⁴⁵⁵ V. SOREL J.-M. et R. MEHDI, « L'*uti possidetis* entre la consécration juridique et la pratique : essai de réactualisation », *AFDI*, 1994, vol. 40, n° 1, p. 11-40.

⁴⁵⁶ L'on citera à titre d'ex. le droit à l'égalité (art. 3), le droit à l'inviolabilité et à l'intégrité de sa personne (art. 4), la liberté de conscience (art. 8), le droit à l'information (art. 9) ou la liberté d'association (art. 10)

⁴⁵⁷ Ex. : Le devoir pour chaque individu de respecter et de considérer ses semblables sans discrimination (art. 28), le devoir de servir sa communauté nationale en mettant ses capacités physiques et intellectuelles à son service ou le devoir de ne pas compromettre la sécurité de l'Etat dont il est national ou résident (art. 29). En déterminant des devoirs à la charge de l'individu, la CADHP s'inscrit dans la même logique que la Déclaration des droits et devoirs de l'homme de 1948 adopté par les Etats de l'OEA.

⁴⁵⁸ Art. 20, Charte africaine des droits de l'homme et des peuples, Nairobi, 27 juin, 1981

⁴⁵⁹ V. FALL A.B., « La Charte africaine des droits de l'homme et des peuples : entre universalisme et régionalisme », *Pouvoirs*, 2009, n° 129, p. 92.

citoyen de « participer librement à la direction des affaires publiques de leur pays, soit directement, soit par l'intermédiaire de représentants librement choisis [...] »⁴⁶⁰, elle y contribue, au moins en théorie. L'on reviendra plus en détail sur les éléments pertinents de la jurisprudence de la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples créée par la Charte⁴⁶¹, à laquelle il faudra ajouter celle de la Cour africaine des droits de l'homme et des peuples créée par le Protocole de Ouagadougou adopté le 9 juin 1998.

La création le 9 juillet 2002 à Durban de l'Union africaine (UA), en remplacement de l'OUA marque la montée en importance, au moins sur le plan conventionnel de l'exigence démocratique sur le continent. Si la nouvelle organisation reprend à son compte les objectifs qui avaient été assignés à l'OUA, elle s'en distingue par un champ de coopération plus vaste, incluant désormais, *inter alia*, les questions relatives à l'intégration économique ou à la démocratie.⁴⁶² Sur ce dernier point en effet, les Etats membres affirmèrent dès le préambule de l'Acte constitutif leur engagement résolu « à promouvoir et à protéger les droits de l'homme et des peuples, à consolider les institutions et la culture démocratiques, à promouvoir la bonne gouvernance et l'Etat de droit »⁴⁶³. Mieux, la promotion et le respect du triptyque Etat de droit, droit de l'homme et démocratie fut même érigé en principe de fonctionnement de l'organisation⁴⁶⁴. Il se pose dès lors la question de savoir si le respect des principes démocratiques devenait une condition de participation aux activités de l'Union à l'instar du Conseil de l'Europe. L'art. 30 de l'Acte constitutif y répond en prévenant que : « Les gouvernements qui accèdent au pouvoir par des moyens anticonstitutionnels ne sont pas admis à participer aux activités de l'Union ». En application de cette disposition et surtout du très détaillé art. 37 du Règlement intérieur de la Conférence de l'Union, adopté en 2002⁴⁶⁵, on a pu en effet observer une promptitude des instances de l'Union à condamner

⁴⁶⁰ Charte africaine des droits de l'homme et des peuples, *op. cit.*, art. 13.1.

⁴⁶¹ Art. 30, *Ibid.*

⁴⁶² V. BOURGI A., « L'union Africaine: entre les textes et la réalités », *AFRI*, 2004, vol. 5, p. 329.

⁴⁶³ V. aussi l'art. 3, *Acte Constitutif de l'Union Africaine*, Lomé, 11 juillet 2000.

⁴⁶⁴ Art. 4, *Ibid.*

⁴⁶⁵ L'art. 37 du Règlement intérieur de la Conférence de l'Union caractérise les situations constituant un changement anticonstitutionnel de gouvernement, prévoit la sanction qui s'y applique (suspension du droit de participation de l'Etat aux activités de l'Union) et enfin donne à l'Union la marche à suivre pour parvenir au rétablissement de l'ordre constitutionnel rompu.

les changements anticonstitutionnels de gouvernement⁴⁶⁶ qui avaient été plus tôt identifiés comme une « menace à la paix et à la sécurité sur le continent, ainsi qu'une tendance très préoccupante et un sérieux revers pour le processus de démocratisation en cours sur le continent »⁴⁶⁷.

Dans une Déclaration adoptée en juillet 2000, il avait même été convenu d'un cadre de réaction de l'organisation face aux changements anticonstitutionnels de gouvernement. Si ce texte donna des éléments de définition, plutôt de caractérisation des changements anticonstitutionnels de gouvernement ⁴⁶⁸, il fit aussi le constat somme toute lucide que ceux-ci étaient « parfois l'aboutissement d'une crise politique et institutionnelle liée au non-respect des valeurs et principes communs de gouvernance démocratique ». ⁴⁶⁹ Mais au total, l'idée que se fait le texte et qui fut reprise par le Règlement intérieur de la Conférence de l'Union semble conservatrice à bien des égards, car pouvant favoriser la perpétuation sur le continent de régimes politiques qui n'ont de démocratique que l'apparence⁴⁷⁰.

Voulant sans doute corriger les insuffisances normatives et en même temps aller au-delà des « clauses de garantie de la démocratie »⁴⁷¹ des instruments existants, il a été adopté le 30 janvier 2007 la Charte africaine de la démocratie, des élections et de la gouvernance (CADEG) avec pour objectif premier de « promouvoir l'adhésion de chaque Etat partie aux

⁴⁶⁶ V. par ex le communiqué conjoint de l'Union Africaine, de la CEDEAO condamnant le coup d'Etat commis le 16 septembre 2015 par des militaires du Régiment de Sécurité Présidentielle (RSP) contre le régime de transition qui dirigeait le pays depuis l'insurrection populaire d'octobre 2014 qui avait abouti au départ de Blaise COMPAORE. <https://cutt.ly/9ei6WVh>, consulté le 19 février 2017.

⁴⁶⁷ V. AHG/Decl. 5 (XXXVI), Déclaration sur le cadre pour une réaction de l'OUA face aux changements anticonstitutionnels de gouvernement, Lomé, 10-12 juillet 2000

⁴⁶⁸ Est considéré comme un changement anticonstitutionnel de gouvernement : « un coup d'état militaire contre un gouvernement issu d'élections démocratiques ; une intervention de mercenaires pour renverser un gouvernement issu d'élections démocratiques ; une intervention de groupes dissidents armés et de mouvements rebelles pour renverser un gouvernement issu d'élections démocratiques ; le refus par un gouvernement en place de remettre le pouvoir au parti vainqueur à l'issue d'élections libres, justes et régulières ». V. doc. AHG/Decl. 5 (XXXVI), *op. cit.*

⁴⁶⁹ *Ibid.*

⁴⁷⁰ V. LALI A., « La perception de l'Etat de droit dans le droit et la pratique de l'Union africaine », SFDI, COLLOQUE DE BRUXELLES (dir.), *L'Etat de droit en droit international*, Paris, Pedone, 2009, p. 293.

⁴⁷¹ TCHIKAYA B., « La charte africaine de la démocratie, des élections et de la gouvernance », *AFDI*, 2008, vol. 54, n° 1, p. 516.

valeurs et principes universels de la démocratie et le respect des droits de l'homme »⁴⁷². Au niveau régional, une telle initiative n'est assurément pas nouvelle puisqu'une charte démocratique avait été adoptée par l'OEA en 2001, mais au regard du persistant déficit démocratique⁴⁷³ qui prévaut sur le continent, la CADEG ouvrait de nouvelles et alléchantes perspectives.

Outre le rappel des principes classiques relatifs au respect des droits de l'homme, de promotion de l'Etat de droit et de la démocratie, le texte apporte des innovations dans le régime juridique des changements anticonstitutionnels de gouvernement. En effet, aux situations jusque-là identifiées comme constituant un changement anticonstitutionnel de gouvernement, elle y ajoute « tout amendement ou toute révision des Constitutions ou des instruments juridiques qui porte atteinte aux principes de l'alternance démocratique »⁴⁷⁴. Ce point constitue une avancée certaine car le procédé des révisions intempestives et opportunistes des constitutions, expression s'il en est d'une fraude à la constitution⁴⁷⁵ a souvent été utilisé par des chefs d'Etat pour se maintenir au pouvoir et annihiler en même temps toute possibilité d'alternance⁴⁷⁶. Aussi, la CADEG élargit-elle le champ d'application des sanctions en prévoyant en sus de la suspension de l'Etat sur le territoire duquel est survenu le changement incriminé, des mesures contre les auteurs dudit changement. Ainsi, ces derniers ne doivent non seulement « ni participer aux élections organisées pour la restitution de l'ordre démocratique ni occuper des postes de responsabilité dans les

⁴⁷² Charte africaine de la démocratie, des élections et de la gouvernance, Addis-Abeba, 30 janvier 2007., art. 2.1.

⁴⁷³ La notion de « déficit démocratique » a été développée en droit européen pour caractériser le manque de légitimité des institutions européennes aux yeux des citoyens. V. MORAVCSIK A., « Le mythe du déficit démocratique européen », *Raisons politiques*, 2003, vol. 10, n° 2, p. 87-105. Appliquée à un Etat, le déficit démocratique signifierait que les institutions étatiques sont non seulement jugées non représentatives de la volonté des citoyens mais aussi qu'elles n'offrent aucune garantie de respect des droits de l'homme et des libertés publiques. En 1993, l'UE suspendit sa coopération avec le Togo en raison d'un déficit démocratique et d'une dégradation de la situation des droits de l'homme.

⁴⁷⁴ Charte africaine de la démocratie, des élections et de la gouvernance, *op. cit.*, art. 23-5.

⁴⁷⁵ V. OUEDRAOGO S.M., *La lutte contre la fraude à la constitution en Afrique Noire francophone*, Thèse de doctorat, Université de Bordeaux IV, 2011, p. 111 et ss.

⁴⁷⁶ V. par ex. les révisions constitutionnelles intervenues au Burkina Faso en 1997, au Tchad en 2001, au Niger en 2009 ou en République du Congo en 2015.

institutions politiques de leur Etat », ⁴⁷⁷ mais peuvent de surcroît « être traduits devant la juridiction compétente de l'Union » ⁴⁷⁸. La possibilité de telles poursuites autorise-t-elle à prétendre que la CADEG a voulu ainsi créer un crime international de changement anticonstitutionnel de gouvernement ? ⁴⁷⁹ Rien n'est moins sûr même si elle prévoit que « les Etats parties coopèrent pour traduire en justice qui tente de renverser un gouvernement démocratique élu par des moyens anticonstitutionnels » ⁴⁸⁰. Ce qui témoigne, au moins en théorie, d'une volonté ferme d'endiguer le phénomène, ce d'autant qu'il a été prévu des mécanismes de mise en œuvre relativement sophistiqués ⁴⁸¹ qui associent les Etats parties, la Commission et surtout des communautés économiques sous-régionales avec sans doute le secret espoir que ces dernières pallient la lenteur voire l'inertie souvent constatées de l'UA face à l'urgence de certaines situations politiques ⁴⁸².

Le cadre d'intégration que constituent les organisations sous régionales leur offre, en théorie du moins, plus de moyens pour intervenir dans les processus de démocratisation. Mais ceci n'est vrai que si la promotion de la démocratie constitue pour elles un véritable objectif, car souvent, au sein des organisations sous-régionales africaines, l'attachement aux principes démocratiques est resté au stade d'une formule incantatoire alors même que la démocratie était mise à rude épreuve dans leurs Etats membres. Cela est-il lié au fait que ces organisations se soient à l'origine construites autour de préoccupations économiques plutôt que politiques ? C'est bien possible. Mais quoiqu'il en soit, après la chute du Mur de Berlin, le respect des principes démocratiques s'est peu à peu imposé au sein de ces organisations comme un objectif à part entière. Ainsi, en est-il de la CEDEAO dont le traité révisé de 1993 mentionne la « promotion et [la] consolidation d'un système démocratique

⁴⁷⁷ Charte africaine de la démocratie, des élections et de la gouvernance, *op. cit.*, art. 25-4.

⁴⁷⁸ *Ibid.*, art. 25-5.

⁴⁷⁹ V. TCHIKAYA B., « Le crime anticonstitutionnel de changement de gouvernement : quelques questions », R. BEN ACHOUR (dir.), *Les changements anticonstitutionnels de gouvernement: approches de droit constitutionnel et de droit international ; colloque international organisé les 4 et 5 avril 2013 à Tunis*, PUAM, 2014, p. 141-147 ; SOMA A., « Le crime international de changement anticonstitutionnel de gouvernement », *Swiss Review of International and European Law*, 2016, vol. 26, p. 417-441.

⁴⁸⁰ Charte africaine de la démocratie, des élections et de la gouvernance, *op. cit.*, art. 14.3.

⁴⁸¹ *Ibid.*, art. 44.

⁴⁸² V. LALI A., « La perception de l'Etat de droit dans le droit et la pratique de l'Union africaine », *op. cit.*, p. 297 et ss.

de gouvernement dans chaque Etat membre »⁴⁸³ au titre des principes fondamentaux de l'organisation, alors même que le traité constitutif de 1975 n'en faisait aucune allusion.

Si les autres organisations sous régionales africaines se sont inscrites, à des degrés assez divers dans la même dynamique⁴⁸⁴, la CEDEAO reste à tous égards l'organisation sous régionale qui s'est le plus impliquée dans la promotion de la démocratie, aussi bien d'un point de vue normatif qu'opérationnel. Dès 1991 en effet, elle fit adopter une Déclaration de principes politiques dans laquelle elle déroule un plaidoyer en faveur de la démocratie et de droits de l'homme⁴⁸⁵. Ces principes seront par la suite incorporés dans le traité de l'organisation lors de sa révision de 1993. Mise sous pression par un environnement sous régional très agité par de violentes crises politiques comme ce fut le cas au Liberia ou en Sierra Leone⁴⁸⁶, la CEDEAO adopta en 1999 le *Protocole relatif au Mécanisme de prévention, de gestion, de règlement des conflits, de maintien de la paix et de la sécurité* dont l'une des conditions de déclenchement réside dans le renversement ou la tentative de renversement d'un gouvernement démocratiquement élu.⁴⁸⁷ Faisant par la suite le constat que l'efficacité d'un tel mécanisme nécessite un renforcement de la démocratie, meilleur rempart contre les crises intérieures, la CEDEAO adopta en 2001 un protocole additionnel⁴⁸⁸ au protocole déjà noté qui a la particularité de fixer aux Etats des principes de convergence constitutionnelle. Ceux-ci sont relatifs *inter alia* à la séparation des pouvoirs, au respect des droits de l'homme

⁴⁸³ Traité révisé de la Communauté Economique des Etats de l'Afrique de l'Ouest, Cotonou, 24 juillet 1993, art. 4-j.

⁴⁸⁴ V. par ex l'art. 4-c du traité constitutif de la Communauté pour le Développement de l'Afrique Australe (South African Development Community - SADC) et signé le 17 août 1992 ; l'art. 6-h du traité instituant le Marché Commun de l'Afrique australe et Orientale (Common Market for Eastern and Southern Africa - COMESA) ; l'art. 6-d du traité créant la Communauté de l'Afrique de l'Est (East African Community - EAC) et signé le 30 novembre 1999 ; l'art 3-h du Protocole de Malabo adopté le 24 février 2000 dans le cadre de la *Communauté Economique des Etats de l'Afrique Central* (CEEAC) et relatif au *Conseil de Paix et de Sécurité de l'Afrique Centrale* (COPAX).

⁴⁸⁵ V. QUASHIGAH E.K., « Les droits de l'homme et l'intégration », R.P. LAVERGNE (dir.), *Intégration et coopération régionales en Afrique de l'Ouest*, Paris, Ottawa, Karthala, CRDI, 1996, p. 2.

⁴⁸⁶ En réaction à la violente guerre civile qui éclata au Libéria en fin 1989, la CEDEAO y envoya en août 1990 une force de maintien, en réalité d'imposition de la paix dénommée ECOMOG (*ECOWAS Ceasefire Monitoring Group*). Son déploiement ultérieur en Sierra Leone en 1997 marqua son institutionnalisation.

⁴⁸⁷ Protocole relatif au mécanisme de prévention, de gestion, de règlement des conflits, de maintien de la paix et de la sécurité, Abuja, 10 décembre 1999, art. 25-e.

⁴⁸⁸ Protocole A/SP1/12/10 sur la démocratie et la bonne gouvernance, Dakar, 2001.

et des libertés fondamentales ou au financement public des partis politiques. Il contient en outre des dispositions sur le rôle de l'armée et des forces de sécurité ou sur les élections pour l'organisation desquelles, la CEDEAO peut conduire, à la demande des Etats des missions d'assistance et d'observation. Ces missions lui permettraient ainsi de donner une dimension opérationnelle à la promotion de la démocratie. C'est dans ce cadre qu'il faudrait ranger aussi ses actions contre les changements anticonstitutionnels de gouvernement,⁴⁸⁹ dont la récente intervention militaire lancée sous son mandat avec le soutien des Nations Unies⁴⁹⁰ pour « restaurer la démocratie »⁴⁹¹ en Gambie après la crise postélectorale de 2016.

Au final, si d'un point de vue formel, le protocole de 2001 est à ranger dans la catégorie des traités internationaux, d'un point de vue matériel en revanche, il semble présenter toutes les caractéristiques d'une constitution régionale. Ce qui n'est pas sans poser de questions sur ses rapports avec les constitutions nationales des Etats. Mais quand bien même, y aurait-il des problèmes à ce niveau, ceux-ci apparaîtraient *in fine* anecdotiques dans une région où la culture constitutionnelle⁴⁹² et au-delà la culture démocratique éprouvent tant de difficultés à s'enraciner aussi bien dans les esprits que dans les pratiques.

Section 2 - DES ACTEURS COMPLEMENTAIRES DE LA DEMOCRATISATION DES ETATS

Dans le sillage des organisations internationales à caractère politique, à vocation universelle ou régionale, d'autres types d'organisations intergouvernementales comme les organisations fondées sur une affinité culturelle, linguistique entre leurs membres (§1)

⁴⁸⁹ Pour une analyse critique de l'action des organisations régionales africaines contre ces types de changements, V. FAU-NOUGARET M., « Les organisations régionales africaines et les changements de pouvoir anticonstitutionnels », M. FAU-NOUGARET (dir.), *La concurrence des organisations régionales en Afrique*, Paris, L'Harmattan, 2012, p. 409-434.

⁴⁹⁰ V. Doc. S/RES/2337 du 19 janvier 2017

⁴⁹¹ « Restauration de la démocratie », tel fut le nom donné à l'opération militaire lancé le 19 janvier par les armées sénégalaise et nigériane mandatées par la CEDEAO, en vue, précise le communiqué de presse de l'Etat-Major général des Armées (Sénégalaises) de « rétablir la légalité constitutionnelle en Gambie et à permettre l'investiture du nouveau président élu à l'issue de l'élection présidentielle du 1^{er} décembre 2016 ».

⁴⁹² DU BOIS DE GAUDUSSON J., « Constitution sans culture constitutionnelle n'est que ruine du constitutionnalisme : poursuite d'un dialogue sur quinze années de transition en Afrique et en Europe », J. DU BOIS DE GAUDUSSON, P. CLARET, P. SADLAN et B. VINCENT (dir.), *Mélanges en l'honneur de Slobodan Milacic : démocratie et liberté : tension, dialogue, confrontation*, Bruxelles, Bruylant, 2007, p. 333-348.

s'investissent aussi dans la démocratisation des Etats ; la même perspective dans laquelle s'inscrivent également des organisations au profil assez atypique et à la réputation parfois controversée : les fondations politiques (§2).

§ 1 - LA DEMOCRATIE DANS LES ESPACES LINGUISTIQUES

Si la plupart des organisations internationales appréhendent la démocratie comme un droit de l'homme, d'autres la considèrent telle comme une valeur culturelle partagée. C'est le cas de l'Organisation internationale de la Francophonie (A) et du *Commonwealth* (B), les deux principales organisations culturelles et linguistiques de par le nombre de leurs Etats membres.

A - L'OBLIGATION DEMOCRATIQUE DANS L'ESPACE FRANCOPHONE

La francophonie est définie par le dictionnaire Le Larousse comme la collectivité que forment les peuples qui parlent le français⁴⁹³. Mais l'espace francophone tel qu'il se présente aujourd'hui ne se réduit pas à une communauté linguistique, c'est aussi et surtout une communauté de valeurs au nombre desquelles figure le respect par les Etats des droits de l'homme et des principes démocratiques. C'est en tout cas ce qui ressort de la Charte de la Francophonie adoptée en 1997 et révisée en 2005. Dans le cadre de cette étude, il ne s'agira pas de faire l'histoire de la Francophonie, terme qui renverrait aux institutions et structures politiques chargées de promouvoir et défendre l'usage de la langue française⁴⁹⁴, encore moins celle de la francophonie en tant qu'espace linguistique,⁴⁹⁵ mais de voir comment et dans quelle mesure s'est affirmée dans cet espace, une exigence démocratique spécifique vis à vis des Etats.

L'intérêt de la Francophonie pour les questions démocratiques et plus généralement les questions politiques remonte à peu, car pendant longtemps, ce fut un espace de

⁴⁹³ Le Petit Larousse illustré, 2014, p. 517.

⁴⁹⁴ Pour la distinction « francophonie » et « Francophonie », V. MASSART-PIERARD F., « La Francophonie internationale », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 1999, n° 1655, p. 7.

⁴⁹⁵ Pour une étude historique de la francophonie, V. DENIAU X., *La Francophonie*, Paris, PUF, coll. « Que sais-je ? », 2003.

coopération culturelle, technique et dans une certaine mesure économique. En effet, aux termes de la convention relative à l'Agence de Coopération culturelle et technique (ACCT), celle-ci avait « pour fin essentielle l'affirmation et le développement entre ses membres d'une coopération multilatérale dans les domaines ressortissants à l'éducation, à la formation, à la culture, aux sciences et aux techniques, et par là au rapprochement des peuples ». ⁴⁹⁶ A la chute des régimes communistes, cette agence a cru, comme bien d'autres institutions internationales de l'époque devoir jouer un rôle politique dans un monde en totale recomposition. Ainsi, la Francophonie passa d'une agence de coopération culturelle à un cadre de coopération beaucoup plus ambitieux qui en sus de ses objectifs originels souhaitait désormais aider à « l'instauration et au développement de la démocratie, à la prévention, à la gestion et au règlement des conflits, et au soutien à l'Etat de droit et aux droits de l'homme ; au renforcement de la solidarité [entre les peuples] par des actions de coopération multilatérale en vue de favoriser l'essor de leurs économies [...] ». ⁴⁹⁷ En redéfinissant de la sorte ses objectifs, la Francophonie se devait aussi d'évoluer sur le plan institutionnel. Un important projet de réforme institutionnelle fut initié à cet effet lors du Sommet des Chefs d'Etats et de Gouvernement des 2-4 décembre 1995 tenu à Cotonou. Le projet débouchera lors du sommet de Hanoi des 14-16 novembre 1997 sur la transformation de l'historique ACCT en Agence de la Francophonie et surtout la création de l'Organisation internationale de la Francophonie (OIF) de sorte que la nouvelle institution dirigée par un tout nouveau Secrétaire général élu pour un mandat de 4 ans ⁴⁹⁸ acquiert la double caractéristique d'être à la fois une organisation politique et une organisation technique. A Hanoi, il fut également adopté un plan d'action visant notamment à faire de l'espace francophone un espace de liberté, de démocratie et de développement. Aussi, fût-il reconnu la nécessité que la Francophonie continuera d'accompagner les processus de

⁴⁹⁶ V. art. 1^{er} de la convention relative à l'Agence de coopération culturelle et technique (ACCT), signée le 20 mars 1970 à Niamey.

⁴⁹⁷ Art. 1^{er} de la Charte de la Francophonie adoptée à Hanoi en 1997 et révisée à Antananarivo en 2005.

⁴⁹⁸ Le premier Secrétaire général de la Francophonie ainsi élu fut M. Boutros BOUTROS-GHALI qui, faut-il le rappeler dirigea les Nations Unies de 1992 à 1996.

démocratisation en élargissant et en optimisant ses missions d'assistance électorale⁴⁹⁹ dont les principes directeurs avaient du reste été fixés un an plus tôt à Marrakech⁵⁰⁰.

L'engagement de la Francophonie à promouvoir la démocratie va connaître une avancée significative avec l'adoption en novembre 2000, lors du « *Symposium international sur le bilan des pratiques de la démocratie, des droits et des libertés dans l'espace francophone* » de la Déclaration de Bamako à laquelle un programme d'action circonstancié sera joint par les chefs d'Etat et de gouvernement lors du Sommet de Beyrouth d'octobre 2002. Dans la Déclaration, il est rappelé que la Francophonie et la démocratie sont indissociables, qu'il n'y a pas « d'approfondissement du projet francophone sans une progression constante vers la démocratie et son incarnation dans les faits [...] ». L'organisation réaffirme de cette façon son adhésion aux principes démocratiques qu'elle entend davantage promouvoir.

Quand bien même la Déclaration de Bamako n'aurait du point de vue du formalisme juridique aucune force obligatoire, elle peut être considérée à bien des égards comme le socle de l'engagement de la Francophonie en matière de démocratisation des Etats, non pas qu'elle fut la première à affirmer l'attachement de l'Organisation à la démocratie, mais la première à y avoir été exclusivement consacrée et d'une manière fort ambitieuse. En effet, après avoir fait le constat que le bilan des pratiques de la démocratie dans l'espace francophone révélait des acquis comme la consécration constitutionnelle des droits de l'homme ou des progrès dans l'instauration du multipartisme, l'Organisation notait aussi et surtout des échecs et insuffisances se traduisant *inter alia* par une récurrence des conflits, de graves violations des droits de l'homme et la persistance de comportements freinant le développement d'une culture démocratique. Ce constat largement mitigé va amener les ministres et Chefs de délégation à prendre une série d'engagements pour la consolidation de l'Etat de droit, la tenue d'élections, libres, fiables et transparentes, une vie politique apaisée et enfin, la promotion d'une culture démocratique intériorisée (*sic*) et le plein respect des droits de l'homme.⁵⁰¹ Pour vérifier le respect de ses engagements, il a été prévu

⁴⁹⁹ Plan d'action de Hanoi, VII^e Sommet de la Francophonie, §11.

⁵⁰⁰ V. Document portant « principes directeurs devant guider l'envoi d'une mission d'observation d'élections », Marrakech, décembre 1996.

⁵⁰¹ V. *Déclaration de Bamako* adopté le 3 novembre 2000 lors du Symposium international sur le bilan des pratiques de la démocratie, des droits et des libertés dans l'espace francophone.

un système d'évaluation permanente des pratiques de la démocratie, des droits et des libertés pour « définir les mesures les plus appropriées en matière d'appui à l'enracinement de la démocratie, des droits et des libertés ; d'apporter aux Etats et gouvernements qui le souhaitent l'assistance nécessaire en ces domaines et de contribuer à la mise en place d'un système d'alerte précoce ». ⁵⁰² Un mécanisme de réaction a aussi été imaginé pour faire face aux situations de rupture de la démocratie ou de violations massives des droits de l'homme ⁵⁰³. Lorsque les initiatives diplomatiques prises par le Secrétaire général pour résorber la crise ne sont pas jugées concluantes, des sanctions peuvent être prononcées par le Conseil permanent de la Francophonie. Ces sanctions pourront consister au refus de tenir des manifestations ou des conférences de l'Organisation dans le pays concerné, en la suspension de la participation de ses représentants aux réunions des instances et dans les situations de coup d'Etat militaire contre un régime démocratiquement élu, elles pourront même déboucher sur la suspension pure et simple du pays concerné.

Consciente que les incitations et la menace de sanctions ne peuvent suffire à garantir une mise en œuvre optimale des principes qu'elle proclame, la Déclaration de Bamako, tout en affirmant sa vocation universelle concède que « les formes d'expression de la démocratie doivent s'inscrire dans les réalités et spécificités historiques, culturelles et sociales de chaque peuple ». Cette approche paraît, à vrai dire raisonnable tant la démocratie ne saurait se réduire à des textes ou à des procédures spécifiques. Elle comporte à n'en point douter une forte dimension culturelle de sorte qu'elle ne s'enracine véritablement dans un environnement que quand les populations qui y vivent s'en approprient les principes. La Francophonie est d'autant mieux placée pour le savoir, car ayant toujours affirmé son attachement au respect de la diversité culturelle et sa volonté de « se donner les moyens de faire face aux tendances uniformisatrices de la mondialisation et de favoriser le maintien et l'essor de la diversité culturelle ». ⁵⁰⁴

⁵⁰² Déclaration de Bamako, *op. cit.*, § 5-1.

⁵⁰³ *Ibid.*, § 5-3.

⁵⁰⁴ V, *Cadre stratégique décennal de la Francophonie 2005-2014* adopté lors de la X^e Conférence des chefs d'Etat et de gouvernement des pays ayant en partage le français, tenue à Ouagadougou du 26 au 27 novembre 2004, p. 8. V. aussi MENSAH A., « La Francophonie, un bouclier contre l'uniformisation culturelle - Entretien avec Abdou Diouf », *Africultures*, 2013, n° 65, p. 137-143.

Au final, si la Déclaration de Bamako marque un grand intérêt de la Francophonie pour la démocratie, en revanche il n'est pas sûr qu'elle ait entraîné « tant par sa philosophie et les principes qui l'inspirent, que par le dispositif qu'elle comporte, des changements qualitatifs substantiels dans l'approche développée et les méthodes utilisées au service de l'approfondissement de la démocratie dans l'ensemble des pays francophones »⁵⁰⁵. De son adoption à nos jours, l'espace francophone surtout en Afrique a en effet été le théâtre de nombreuses crises politiques parfois d'une grande violence dont les origines sont à rechercher dans des processus démocratiques mal conduits. La Côte d'Ivoire avec le coup d'Etat de décembre 1999, le coup d'Etat manqué de 2002 suivi de la scission du pays et surtout la grave crise postélectorale de 2010-2011 ; le Togo précipité dans une crise politique après la mort en 2005 du président Gnassingbé EYADEMA ou plus récemment le Gabon secoué par une crise postélectorale en 2016 sont des exemples illustratifs de ce hiatus entre les engagements internationaux pris par les Etats et la réalité du terrain. Pour prévenir ces crises et peut-être les résoudre, la Francophonie a adopté en 2006, dans le prolongement du texte de Bamako, une déclaration dite de Saint-Boniface qui fixe le cadre général de son action en la matière.

Il faut déjà se souvenir que dans le cadre stratégique décennal 2005-2014 adopté à Ouagadougou en novembre 2004, l'organisation s'était engagée d'une part à « apporter une contribution significative à la promotion de la paix, de la démocratie, et au soutien à l'Etat de droit et aux droits de l'homme en mettant l'accent sur la prévention »⁵⁰⁶ et d'autre part à « mettre l'expertise de son vaste réseau intergouvernemental, institutionnel, universitaire et non gouvernemental au service de ses pays membres en vue du renforcement des capacités nationales, du règlement des conflits et de l'accompagnement des sorties de crise »⁵⁰⁷. Ces engagements ont non seulement été réitérés dans la Déclaration de Saint-Boniface, mieux, ils ont été détaillés et complétés par d'autres engagements comme celui consistant pour l'Organisation à participer aux opérations de maintien de paix en étroite

⁵⁰⁵ DESOUCHES C., « Francophonie et accompagnement des processus électoraux », J.-P. VETTOVAGLIA (dir.), *Prévention des crises et promotion de la paix. Démocratie et élections dans l'espace francophone*, Bruxelles, Bruylant, 2010, vol.2, p. 224.

⁵⁰⁶ Cadre stratégique décennal de la Francophonie 2005-2014, *op. cit.* p. 9.

⁵⁰⁷ *Ibid.*

collaboration avec les Nations Unies⁵⁰⁸ ou à appuyer davantage le Programme d'action pour prévenir, combattre et éradiquer le commerce illicite des armes légères et petit calibre sous tous ses aspects, lancé par les Nations Unies en juillet 2001.⁵⁰⁹

D'un point de vue institutionnel, la Déclaration de Saint Boniface a surtout conforté le rôle politique du Secrétaire général en matière de promotion de la démocratie, de prévention et de résolution des crises. Ainsi a-t-il été invité « à rendre pleinement opérationnel le mécanisme d'observation et d'évaluation permanentes des pratiques de la démocratie, des droits et des libertés dans l'espace francophone »⁵¹⁰ et encouragé à « recourir, aux fins de concertation et de consultation, à tous les instruments dont il dispose, tels les Comités *ad hoc* consultatifs restreints ou les sessions extraordinaires du Conseil permanent de la Francophonie, ainsi qu'à l'envoi, en liaison avec l'Assemblée parlementaire de la Francophonie, de missions d'information, de facilitation et d'observation électorale ; de même que la désignation d'Envoyés ou de Représentants spéciaux ».⁵¹¹

Si la Déclaration de Saint-Boniface permet d'avoir une idée précise de la philosophie de la Francophonie en matière de prévention des crises ; que l'essentiel des engagements qui y sont consignés ont par la suite été entérinés par les chefs d'Etat et de gouvernement lors de la Conférence de Bucarest de septembre 2006, cela ne renforce pas pour autant son statut juridique, car une Déclaration, quel que soit sa portée politique reste aux yeux du droit international un texte non contraignant, une caractéristique qui faut-il le souligner peut nuire à son effectivité.

B - L'OBLIGATION DEMOCRATIQUE DANS LE *COMMONWEALTH*

Tout comme la Francophonie, mais avant elle, le *Commonwealth* entend promouvoir la démocratie⁵¹². Cet engagement est le fruit d'une lente évolution qui va lui imposer, à

⁵⁰⁸ Déclaration de Saint Boniface sur « la prévention des crises et la sécurité humaine », 14 mai 2006, §. 16.

⁵⁰⁹ V. A/CONF. 192/15, Rapport de la Conférence des Nations Unies sur le commerce illicite des armes légères sous tous ses aspects New York, 9 - 20 juillet 2001.

⁵¹⁰ Déclaration de Saint Boniface, *op. cit.*, §. 7. Ce mécanisme donne lieu depuis 2006 à la production d'un rapport biannuel intitulé « *Rapport sur l'état des pratiques de la démocratie, des droits et des libertés dans l'espace francophone* ».

⁵¹¹ *Ibid.*, §. 9.

⁵¹² Charte du *Commonwealth*, Londres, 19 décembre 2012, §. 1.

partir des années 1990 une mutation aussi bien dans sa doctrine qu'au niveau des institutions par le truchement desquelles il agit. Le but de cette analyse n'est pas ici non plus, d'étudier de façon exhaustive le *Commonwealth*, ni en tant qu'espace linguistique,⁵¹³ ni même en tant qu'organisation internationale regroupant les Etats anciennement colonisés ou sous influence britannique.⁵¹⁴ Les normes, le dispositif institutionnel ainsi que les activités opérationnelles du *Commonwealth* ne seront étudiés que sous le prisme de leur contribution à la promotion de la démocratie.

L'on pourrait remonter les linéaments du *Commonwealth* en tant qu'organisation internationale à la Déclaration de Londres de 1949 dans laquelle le Royaume-Uni, le Canada, l'Australie, la Nouvelle-Zélande, l'Afrique du Sud, l'Inde, le Pakistan et le Ceylan (actuel Sri Lanka) entendaient « rester unis en tant qu'Etats libres et égaux dans le cadre d'une Communauté des Nations coopérant librement pour la recherche de la paix, de la liberté et du progrès »⁵¹⁵. Mais il a fallu attendre 1965 pour qu'un Secrétariat soit établi, suite à « une décision des sommets [des chefs de gouvernements] qui avaient bien perçu la nécessité de doter leur rassemblement d'une agence de coordination des programmes, d'un organe de gestion impartial et neutre [...] ».⁵¹⁶ Il ne s'agissait donc, à l'origine que d'un « simple » cadre d'échange et de coopération entre des pays ayant un héritage historique et culturel commun et qui n'avait guère d'exigences particulières en matière de respect par ses membres de principes démocratiques. La Déclaration sur les principes du *Commonwealth* adopté en 1971 lors du sommet de Singapour constituera une avancée notable sur ce point. En effet, les Etats y affirmeront leur croyance en la liberté individuelle, l'égalité de droit de tous les citoyens sans considération de races, de religions ou d'opinions politiques et surtout le droit inaliénable pour tous de participer au moyen de processus politiques libres et démocratiques à la gestion des affaires publiques. Ceci étant, chaque Etat s'efforcera de promouvoir en son sein des institutions représentatives.⁵¹⁷ Mais jusqu'au début des années 1990, cet engagement sera éclipsé par la lutte contre l'*apartheid*,

⁵¹³ V. GRIMAL H., *Le Commonwealth*, Paris, PUF, 1995.

⁵¹⁴ REDONNET J.-C., *Le Commonwealth : politiques, coopération et développement anglophones*, PUF, 1998, p. 137 et ss.

⁵¹⁵ V. Déclaration de Londres, 26 avril 1949, § 4.

⁵¹⁶ REDONNET J.-C., *Le Commonwealth, op. cit.*, p. 139.

⁵¹⁷ Déclaration des principes du *Commonwealth*, Singapour, 22 janvier 1971, §. 6.

régime politique qui à bien des égards constitue la négation même de la démocratie, car fondé sur la ségrégation raciale. L'*apartheid*, pour rappel a été conceptualisé et introduit en Afrique du Sud à partir de 1948. Mais la nécessité pour le *Commonwealth* de le combattre ne s'est progressivement imposée qu'à partir de 1960. Ce qui n'est guère étonnant, l'organisation étant issue d'un système colonial qui s'est en grande partie construit sur une idéologie de ségrégation raciale et de discriminations de toutes sortes.

L'adoption d'une politique de fermeté sur l'*apartheid* aura pour conséquence immédiate le retrait de l'Afrique du Sud du *Commonwealth* en 1961. Dans la Déclaration de Singapour précitée, la discrimination raciale est qualifiée de « mal absolu de la société » ; les Etats s'engagent à la combattre vigoureusement et pour finir il est décidé qu'aucune coopération n'était envisageable avec les pays qui la pratiquent⁵¹⁸. Ce dernier point revêt une grande importance, car il va accentuer l'ostracisation déjà bien engagée de l'Afrique du Sud sur la scène internationale⁵¹⁹. L'engagement du *Commonwealth* à combattre l'*apartheid* va s'accroître avec la Déclaration de Lusaka adoptée lors du Sommet des chefs de gouvernement de 1979 et à juste titre considérée comme « l'un des textes fondamentaux de [l'Organisation], mais aussi l'un des plus longs et des plus passionnés, reflet de trente ans de prise de conscience, de dénonciation et de luttes »⁵²⁰. En effet, la Déclaration dont l'intitulé « *On Racism and Racial Prejudice* » est suffisamment expressif de son intention qualifie l'*apartheid* de crime internationalement reconnu contre la conscience et la dignité humaine et que son existence même est un affront pour l'humanité. Aussi, précise-t-elle, toutes les discriminations notamment celles fondées sur la race devraient être bannies dans

⁵¹⁸ *Ibid.*, §. 7.

⁵¹⁹ L'on peut faire remonter le début de cette ostracisation à la résolution 1904 (XVIII) du 20 novembre 1963 des Nations Unies portant *Déclaration des Nations unies sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale* dont l'art. 5 prévoit que : « Il doit être mis fin sans retard aux politiques de ségrégation raciale des gouvernements et des autres pouvoirs publics et notamment aux politiques d'*apartheid*, ainsi qu'à toutes les formes de discrimination et de séparation raciales impliquées par lesdites politiques ». Cette Déclaration donnera lieu en 1965 à une convention internationale ayant le même objet dont l'art. 3 dispose que : « Les Etats parties condamnent spécialement la ségrégation raciale et l'*apartheid* et s'engagent à prévenir, à interdire et à éliminer sur les territoires relevant de leur juridiction toutes les pratiques de cette nature ». La résolution 418 (1977) du 4 novembre 1977 imposera un embargo sur la livraison d'armes et de matériels militaires au régime d'*apartheid* d'Afrique du Sud. Pour un commentaire, V. DECAUX E., M. ALBARET, et N. LEMAY-HEBERT, *Les grandes résolutions du Conseil de sécurité des Nations unies*, Dalloz, 2012, p. 92-101.

⁵²⁰ REDONNET J.-C., *Le Commonwealth*, *op. cit.*, p. 178.

l'acquisition et l'exercice du droit de vote ou de tout autre droit dans les domaines politique, économique, social et culturel. Pour donner une dimension concrète à sa politique anti*apartheid*, le *Commonwealth* va adopter en 1985 la Déclaration de Nassau qui d'une part met en place un groupe de personnalités chargées de négocier avec le régime sud-africain la fin de l'*apartheid* et d'autre part comporte un programme d'actions comportant des mesures concrètes. Si ces mesures s'inscrivent dans la logique de l'embargo décidé par la résolution 418 des Nations Unies de 1977, elles s'en distinguent par la nature diversifiée des sanctions. Outre l'interdiction des livraisons d'armes et de matériels militaires, il est décidé des sanctions de nature économique et financière applicables immédiatement. Ainsi, les contacts commerciaux entre les Etats membres du *Commonwealth* et l'Afrique du Sud seront arrêtés de même que les communications aériennes; toutes les dispositions financières favorisant les investissements ou les réinvestissements seront annulées. Par ailleurs, tous les échanges culturels seront gelés à l'exception de ceux pouvant contribuer à la fin de l'*apartheid*⁵²¹. Quant aux relations sportives, depuis les Accords de Gleneagles de 1977, les Etats avaient convenu de prendre toutes les mesures pratiques en vue de « décourager les contacts et les compétitions avec les sportifs, les équipes et les associations sportives sud-africaines, ou avec tout autre pays dans lequel les sports seraient organisés sur la base de la race, de la couleur ou de l'origine ethnique ». ⁵²² Appliquées dans un contexte de fin de guerre froide dont l'intensité avait à certains égards masqué toute la cruauté de l'*apartheid*, les sanctions internationales, singulièrement celles du *Commonwealth* vont contribuer à la chute du régime ségrégationniste en 1991. Dès lors, l'Organisation pouvait davantage s'investir sur d'autres terrains, celui de la promotion de la démocratie en particulier.

L'engagement du *Commonwealth* à promouvoir la démocratie trouve son fondement politique, peut-être son fondement juridique dans la Déclaration d'Harare de 1991 quand bien même il serait possible d'en faire remonter les prémices à la Déclaration de Singapour, adoptée deux décennies plus tôt. Il faut dire que le contexte du début des années 1990 se prêtait particulièrement à un tel engagement, car la guerre froide tout comme l'*apartheid* venaient de s'achever et il n'y avait plus guère de luttes coloniales, les dernières colonies

⁵²¹ Déclaration de Nassau, Accord sur l'Afrique Australe, Lyford Cay, 20 octobre 1985, §. 6 et 7.

⁵²² Accords de Gleneagles, 1977, §. 4.

britanniques des Caraïbes et du Pacifique ayant accédé à l'indépendance au début des années 1980. Dans la Déclaration d'Harare, l'approche du *Commonwealth* sur la démocratie paraît tout à fait singulière, à défaut d'être originale. En effet, au lieu de se montrer inflexible sur le respect de principes démocratiques dont l'universalité a souvent été mise à rude épreuve par des contingences locales, le *Commonwealth* se préoccupera « de trouver les moyens, adaptés à chaque pays, pour réconcilier principes démocratiques et pratiques nationales en notant que les structures ou les notions les plus généralement admises, comme le multipartisme, ne constituaient pas nécessairement les réponses que certains pays avaient cherchées jusque-là »⁵²³. Dans certains pays, africains en particulier, l'on a en effet observé que l'introduction du pluralisme politique n'avait pas seulement libéralisé le jeu politique, elle avait aussi, à ses débuts surtout, exacerbé les antagonismes ethniques et tribaux faisant craindre des affrontements tragiques.⁵²⁴ Faisant preuve de prudence, le *Commonwealth* sous la direction du très charismatique Chief Emeka ANYAOKU, Secrétaire général de 1990 à 2000 adoptera une démarche qui tout en se voulant ferme sur le respect de principes démocratiques comme l'Etat de droit et l'égalité des citoyens devant la loi, le droit de ceux-ci de participer directement ou indirectement à la gestion des affaires publiques ou la liberté d'association et d'expression, ne s'opposerait pas forcément à la reconnaissance de la diversité, voire des particularismes culturels ou sociologiques de certains de ses pays membres. Cette démarche dite de rigidité pragmatique loin d'être un oxymore se veut avant tout gage d'efficacité.⁵²⁵ Le paragraphe 9 de la Déclaration d'Harare la résume d'ailleurs parfaitement en ce sens que les chefs de gouvernement s'y engagent et engagent le *Commonwealth* à promouvoir la démocratie et aussi à soutenir des processus démocratiques et des institutions qui reflètent les « circonstances nationales »⁵²⁶. Cet

⁵²³ REDONNET J.-C., *Le Commonwealth, op. cit.*, p. 202.

⁵²⁴ « Multipartisme, ce n'est pas tribalisme », chantait en 1992 le reggaeman ivoirien Alpha BLONDY comme pour mettre en garde les acteurs politiques sur le risque de violence qui pourrait résulter de la confusion entre ethnies, tribus et partis politiques. V. BLONDY A., *Masada*, EMI France, 1992, p. Multipartisme.

⁵²⁵ V. MONNEY MOUANDJO S., *La démocratie au sud et les organisations internationales analyse comparée des missions internationales d'observation des élections des pays membres du Commonwealth et des pays membres de l'Organisation Internationale de la Francophonie*, Thèse de doctorat, Université de Reims Champagne-Ardenne, 2008.

⁵²⁶ Déclaration de Harare, 20 octobre 1991, §. 9.

engagement sera à la base des missions d'observation et d'assistance du *Commonwealth*⁵²⁷ pas seulement en matière électorale comme en Malaisie en 1990, en Zambie en 1991, au Kenya en 1992 et surtout en Afrique du Sud en 1994, mais aussi en matière institutionnelle voire constitutionnelle.⁵²⁸ Il conduira aussi à la création en 1995 du Groupe d'action ministériel du *Commonwealth*⁵²⁹ avec pour mission d'examiner les « violations graves et persistantes » des principes contenus dans la Déclaration d'Harare, autrement dit des principes démocratiques⁵³⁰.

Au fil des processus démocratiques, le Groupe d'action, organe composé de neuf ministres des Affaires étrangères, est devenu un organe fondamental du dispositif institutionnel de l'Organisation. Il a ainsi été amené à examiner des situations fort compliquées comme la dictature militaire du Général Sani ABACHA au Nigéria, suspendu de façon inédite après des exécutions de civils en novembre 1995⁵³¹. La même sanction sera appliquée au Pakistan en octobre 1999 immédiatement après le renversement par le Général Pervez MUSHARRAF du gouvernement démocratique élu de Nawaz SHARIF⁵³² avant d'être reconduite en novembre 2007 après l'expiration d'un ultimatum relatif à la levée de l'état d'urgence décrété quelques semaines plus tôt par le Général MUSHARRAF et à son refus de démissionner de l'armée alors même que des élections législatives étaient annoncées pour le 8 janvier 2008. Les pressions du Groupe d'action contribueront aussi à faire respecter le principe de l'alternance politique lorsqu'en 2001 en Zambie ou en 2007 au Nigéria, les présidents sortants, Frederick CHILUBA et Olesgun OBANSANJO projetaient de réviser la constitution pour briguer un mandat supplémentaire.

Si le Groupe d'action semble avoir constamment eu à cœur de tenir compte des circonstances nationales pour mieux apprécier les situations qui lui sont soumises⁵³³, ses

⁵²⁷ V. BEIGBEDER Y., *Le contrôle international des élections*, Bruylant, 1994, p. 119-131.

⁵²⁸ REDONNET J.-C., *Le Commonwealth*, op. cit., p. 206 et ss.

⁵²⁹ Commonwealth Ministerial Action Group (CMAG).

⁵³⁰ Programme d'action de la Déclaration d'Harare, Millbrook, 12 novembre 1995, §. 4.

⁵³¹ V. *Nigeria suspended from the Commonwealth*, <https://cutt.ly/1eorn4r>, consulté le 3 mars 2017.

⁵³² V. *Pakistan suspended from the Commonwealth*, <https://cutt.ly/ueormtV>, consulté le 3 mars 2017.

⁵³³ SINDJOUN L. et S. MONNEY MOUANDJO, « Le Commonwealth », J.-P. VETTOVAGLIA (dir.), *Prévention des crises et promotion de la paix. Démocratie et élections dans l'espace francophone*, Bruxelles, Bruylant, 2010, vol.2, p. 693 et ss.

décisions ont parfois été analysées comme la manifestation d'une injonction démocratique irrespectueuse de la souveraineté des Etats quand sa fonction, elle, était qualifiée de « quasi juridictionnelle controversée ». ⁵³⁴ Mais toutes ces critiques, aussi recevables soient-elles, ne semblent pouvoir être en mesure de remettre en cause la légitimité d'une instance dont les interventions, en plus de contribuer à la défense des principes démocratiques symbolisent la nouvelle vocation politique du *Commonwealth*.

§ 2 - LES FONDATIONS POLITIQUES, DES ACTEURS « PRIVÉS »

Le travail des fondations politiques dans le soutien au processus de démocratisation a longtemps été sous-estimé, puisqu'il se fait assez souvent de façon souterraine. Pourtant ces fondations aux moyens financiers colossaux et dont les importantes sont de nationalité allemande (A) et américaine (B) ont été, pendant la guerre froide notamment très actives sur le terrain. Si elles constituent formellement des organisations de droit privé, il a néanmoins toujours subsisté des doutes sur leur indépendance vis-à-vis des intérêts gouvernementaux de leur pays d'origine ⁵³⁵.

A - LES FONDATIONS POLITIQUES ALLEMANDES DE PROMOTION DE LA DEMOCRATIE

Les fondations politiques allemandes sont des actrices historiques des processus de démocratisation dans le monde. Constituées après 1945 sous forme d'organisations non gouvernementales avec toutefois une affiliation politique très marquée, ces fondations se sont d'abord investies dans le cadre de leurs actions internationales, dans la lutte contre le communisme dans les PECO ou en Amérique de Sud, puis après la chute du Mur de Berlin, dans le soutien aux processus de transition démocratique lancés un peu partout dans le monde. Profitant de l'image de neutralité dont elles bénéficient à l'étranger, ces fondations auraient ainsi joué un rôle important dans la mise en place de la politique étrangère

⁵³⁴ V. MONNEY MOUANDJO S., « Le Commonwealth Ministerial Action Group (CMAG): regard critique sur une institution fondamentale de la construction démocratique des pays du Commonwealth », *RJPEF*, 2010, vol. 64, n° 2, p. 219 et ss.

⁵³⁵ V. sur ce point, FAU-NOUGARET M., « L'observation internationale non-gouvernementale des élections », J.-P. VETTOVAGLIA (dir.), *Prévention des crises et promotion de la paix. Démocratie et élections dans l'espace francophone*, Bruylant, 2010, vol.2, p. 633-636.

allemande d'après la guerre, à un moment où l'image de l'Allemagne était encore fortement associée au nazisme.⁵³⁶ Au nombre de six et intervenant sur tous les continents, la Friedrich EBERT Stiftung (FES), la Konrad ADENAUER Stiftung (KAS), la Friedrich NAUMANN Stiftung (FNS)⁵³⁷, la Hanns SEIDEL Stiftung (HSS)⁵³⁸, la Heinrich BÖLL Stiftung (HBS)⁵³⁹ et la Rosa LUXEMBURG Stiftung (RLS)⁵⁴⁰ constituent aujourd'hui des acteurs, aussi discrets qu'efficaces de la politique étrangère allemande.⁵⁴¹ Pour le financement de leurs activités, aussi bien en Allemagne qu'à l'étranger, elles bénéficient de fortes subventions votées par le parlement allemand, le *Bundestag* et dont le montant est déterminé en fonction des résultats de leurs partis politiques d'affiliation aux dernières élections législatives⁵⁴². Si ces financements leur permettent de disposer d'importants moyens, ils alimentent par la même occasion des suspicions sur leur indépendance, pourtant formellement affirmée et répétée de manière constante. L'on ne s'intéressera dans cette étude qu'aux deux principales fondations, la FES et de la KAS, dans la mesure où elles sont les plus anciennes, mais surtout les plus actives dans la promotion de la démocratie dans le monde.

La FES a été créée en 1925 ; elle porte le nom de Friedrich EBERT, premier président démocratiquement élu d'Allemagne. Interdite par les nazis en 1933, elle fut reconstituée en 1947 sous la forme d'une fédération étudiante, transformée en 1954 en fondation éducative pour la promotion de la démocratie. En tant qu'ONG, la FES est réputée proche du Parti Social-Démocrate (SPD). Comme telle, son action se fonde sur les valeurs fondamentales de la social-démocratie à savoir, la liberté, la justice et la solidarité. Aussi bien en Allemagne que dans les autres pays où elle intervient, elle se donne pour objectifs de travailler à l'avènement d'une « société libre et solidaire qui promeut l'égalité des chances en matière

⁵³⁶ V. MONTGLOS M.-A.P. de, « Les fondations politiques dans les relations internationales », *Politique étrangère*, 2009, Printemps, n° 1, p. 194.

⁵³⁷ La FNS a été fondée en 1958 ; elle est proche du Parti Libéral Démocrate (FDP).

⁵³⁸ La HSS a été créée en 1967. Réputée pour son conservatisme, elle est affiliée à l'Union Chrétienne Sociale (CSU).

⁵³⁹ Créée en 1988 sous le nom de Fondation « Arc-en-ciel », la HBS est proche du parti écologiste Les Verts.

⁵⁴⁰ Fondée en 1990, La RLS est issue de la fusion du PDS, l'ancien parti communiste est-allemand et du Parti de la Gauche.

⁵⁴¹ V. LEMAITRE F., « Les fondations, vecteurs du « soft power » allemand », *Le Monde*, 29 mars 2013.

⁵⁴² En 2012, la FES et la KAS ont ainsi reçu plus de la moitié des 438 millions d'euros versées par le Bundestag aux fondations politiques. *Ibid.*

de participation politique, économique, sociale et culturelle sans distinction d'origine, de sexe ou de religion ; une démocratie dynamique et solide [...] ». ⁵⁴³ Quant à la KAS, elle a été créée en 1956, d'abord sous la forme d'une académie, la Société chrétienne pour l'éducation civique qui s'est ensuite transformée en fondation politique en 1964. Elle porte le nom du premier chancelier de la République fédérale d'Allemagne (RFA), Konrad ADENAUER et est donc politiquement proche de l'Union Chrétienne-Démocrate (CDU). Tant en Allemagne qu'à l'étranger, la KAS dit promouvoir à travers ses programmes d'éducation civique la paix, la liberté et la justice et focaliser ses actions sur « la consolidation de la démocratie, l'unification de l'Europe et le renforcement des relations transatlantiques, ainsi que sur la coopération au développement ». ⁵⁴⁴

Si historiquement les deux fondations ont été créées pour dispenser dans le sillage des partis politiques une éducation civique afin de développer la participation des citoyens allemands aux processus politiques ⁵⁴⁵, elles se sont par la suite diversifiées à travers des activités de consultation et de *lobbying* pour promouvoir et défendre les valeurs de leurs partis d'affiliation. Dans le même temps, elles ont lancé des programmes internationaux destinés à soutenir les processus de démocratisation à l'étranger. Lancées dans un contexte de guerre froide en vue de combattre le communisme, ces activités internationales vont considérablement se développer avec le temps pour représenter aujourd'hui en termes de budget un peu plus de la moitié de l'ensemble des opérations de la FES et de la KAS. En 2012, sur un budget de 140 millions d'euros, la première a dépensé 85 millions à l'étranger où elle emploie près de 600 personnes quand la seconde y a consacré 64 de ses 126 millions d'euros de budget et pour lesquelles elle emploie environ 480 collaborateurs. ⁵⁴⁶

A l'étranger, la FES travaille surtout avec les partis politiques de centre gauche, les syndicats et les ONG quand la KAS mise en particulier sur les partis de centre droit, les entrepreneurs et les organisations confessionnelles catholiques. Si d'un point de vue relationnel, chacune semble ainsi fonder ses partenariats sur des critères de convergence

⁵⁴³ V. *Friedrich Ebert Stiftung Paris*, <https://cutt.ly/hei6Y34>, consulté le 11 mars 2017.

⁵⁴⁴ V. *Konrad-Adenauer-Stiftung*, <https://cutt.ly/qei6UA7>, consulté le 11 mars 2017.

⁵⁴⁵ V. DAKOWSKA D., « Les fondations politiques allemandes en Europe centrale », *Critique internationale*, 2004, vol. 3, n° 24, p. 141.

⁵⁴⁶ V. LEMAITRE F., « Les fondations, vecteurs du « soft power » allemand », *op. cit.*

idéologique, d'un point de vue opérationnel par contre, leurs activités semblent similaires, voire parfaitement complémentaires dans certains cas.⁵⁴⁷ Pour l'essentiel, ces activités consistent en des formations données aux partis politiques, aux parlementaires, aux élus locaux, aux syndicats, aux journalistes ou à d'autres acteurs de la société civile comme les associations de femmes ou de jeunes. Elles consistent aussi pour ces fondations à organiser des conférences, des voyages d'études et d'échanges, à financer de projets, à publier des études ou à fournir une assistance technique dans l'élaboration et la mise en œuvre de réformes politiques ou institutionnelles. Ainsi, depuis une vingtaine d'années, la KAS met-elle en œuvre un programme sous régional ouest-africain dénommée « Dialogue Politique en Afrique de l'Ouest » et qui concerne le Bénin, le Burkina Faso, la Côte d'Ivoire, le Niger et le Togo. Ce programme dit avoir pour but principal de « parvenir à l'installation durable des structures démocratiques, de l'Etat de droit et d'une culture démocratique ancrée dans la conscience des populations d'Afrique de l'Ouest »⁵⁴⁸. Son profil régional permettrait de promouvoir un échange d'expérience à l'intérieur de la sous-région et de favoriser un dialogue entre les pays concernés. Dans le cadre de ce programme sont organisées des ateliers de formation ou des colloques sur des thématiques aussi diverses que la bonne gouvernance, la prévention de l'extrémisme violent, le leadership féminin ou même sur comment créer un blog et utiliser efficacement les réseaux sociaux. La KAS conduit aussi des projets, parfois seule, mais le plus souvent en collaboration avec des organisations locales. C'est par exemple le cas du projet « Promotion de l'accès des actes d'état civil à tous » lancé en avril 2016 avec la Concertation Nationale de la Société Civile au Togo pour d'un côté sensibiliser les populations à la nécessité de disposer des actes d'état civil afin de pouvoir participer activement à la vie politique et citoyenne et de l'autre dialoguer avec l'administration publique sur les moyens de faciliter la délivrance des documents d'état civil. Toujours dans le cadre de ce programme, la KAS octroie chaque année des bourses d'études sous régionales pour dit-elle soutenir des étudiants « d'un niveau supérieur et avec un engagement social ou politique exemplaire et [les préparer] pour de futures

⁵⁴⁷ V. BAZIN A. et D. DAKOWSKA, *Les fondations politiques allemandes, acteurs spécifiques de la politique étrangère*, <https://cutt.ly/Rei7IWrr>, consulté le 13 mars 2017.

⁵⁴⁸ V. *Programme Dialogue Politique en Afrique de l'Ouest (PDWA)*, <https://cutt.ly/nei6ItU>, consulté le 14 mars 2017.

responsabilités dans les domaines politiques ou économiques, dans la recherche ou des médias ». ⁵⁴⁹

Les domaines d'intervention de la FES en Afrique sont aussi divers et variés que ceux de la KAS. En Tunisie par exemple où elle dispose d'une représentation permanente depuis 1988, ses activités consistent évidemment à promouvoir les valeurs de la social-démocratie. Ainsi, un accent particulier est-il mis sur la promotion de la justice sociale, le renforcement et la modernisation du mouvement syndical par le biais de programmes de formation et d'assistance technique. La fondation œuvre aussi au renforcement la société civile en encourageant et en valorisant le potentiel de la jeunesse tunisienne afin qu'elle s'implique davantage dans la vie citoyenne. Un programme dénommé « Génération A'Venir » a été mis en place à cet effet pour former des jeunes actifs à l'engagement citoyen. Dans le même sens, un investissement conséquent est consenti dans la promotion des droits de l'homme, la consolidation des principes et des structures démocratiques. Les actions menées dans ce domaine insistent abondamment sur l'égalité entre les hommes et les femmes et visent à renforcer les capacités des femmes à mieux participer au processus de développement politique, économique et social de la Tunisie. ⁵⁵⁰

Au total, outre leur diversité, l'on peut constater que les programmes d'activités des fondations politiques allemandes se caractérisent par un public cible à la fois large et hétérogène. L'on y retrouve en effet aussi bien des élites que des citoyens, des organisations patronales que des syndicats, des organes du pouvoir politique que des acteurs de la société civile. Ce mélange d'approches par le haut (*top-down*) et par le bas (*bottom-up*) ⁵⁵¹ auquel s'ajoute une importante et durable présence expatriée sur le terrain ayant des relations continues et régulières avec les milieux politiques locaux leur ont ainsi permis d'engranger au fil du temps de solides connaissances des pays dans lesquels elles interviennent, faisant d'elles des instruments efficaces, voire des acteurs à part entière de la politique étrangère allemande.

⁵⁴⁹ V. Appel à candidatures 2015: Bourses d'études régionales, Programme Dialogue Politique en Afrique de l'Ouest (PDWA), <https://cutt.ly/tei6IZf>, consulté le 14 mars 2017.

⁵⁵⁰ V. Friedrich Ebert Stiftung Tunis - Axes de travail, <https://cutt.ly/gei6OeJ>, consulté le 14 mars 2017.

⁵⁵¹ DAKOWSKA D., « Les fondations politiques allemandes en Europe centrale », *op. cit.*, p. 149.

En Allemagne, les services du ministère des Affaires étrangères, le *Auswärtiges Amt* (AA) et les ambassades ne constituent plus en effet les acteurs exclusifs de la politique étrangère du pays. Les fondations politiques en tant que figures historiques de la présence allemande à l'étranger jouent aussi en la matière un rôle très important. Elles sont par ailleurs occasionnellement associées à l'élaboration et à la mise en œuvre des politiques d'aide au développement pilotées depuis 1962 par le *Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung* (BMZ), le ministère de la Coopération économique et du Développement. Un fort consensus transpartisan existe autour de cette association des fondations dans la mise en œuvre de la politique étrangère du pays. Il se fonde sur l'idée que l'Etat ne peut pas tout faire et qu'il doit dans certains cas partager son pouvoir, voire le déléguer à d'autres acteurs. Dans le domaine spécifique des relations extérieures, cette délégation du pouvoir aux fondations politiques répondrait à la conception allemande du pluralisme « exprimant l'idée normative que, tout en étant une fin, le pluralisme doit également être un moyen et que les intermédiaires diversifiés chargés de diffuser les valeurs démocratiques sont les meilleurs garants que les partenaires assimilent le message qui leur est transmis »⁵⁵². De fait, en la matière, contrairement aux représentations officielles de l'Allemagne, les fondations bénéficient pour leurs activités d'une plus grande liberté, n'étant que peu ou pas soumises à de lourdes contraintes diplomatiques. En outre, leur installation dans un pays n'étant pas conditionnée à un accord intergouvernemental préalable, elles ont ainsi pu agir dans des pays avec lesquels l'Allemagne n'entretenait pas de relations diplomatiques. Aussi, leurs activités dans les PECO pendant la guerre froide, dans des pays d'Amérique latine confrontés jusqu'à la fin des années 1980 à des régimes autoritaires ou même dans des pays africains en transition démocratique ont elles parfois consisté à soutenir des groupes politiques opposés aux gouvernements locaux⁵⁵³.

⁵⁵² BMZ, *Die Tätigkeit der politischen Stiftungen in Mittel- und Osteuropa sowie der ehemaligen Sowjetunion* (MOE/NUS), Bonn, mai 1995, rapport ministériel non publié, p. 6 cité par DAKOWSKA D., « Des acteurs partisans dans la politique étrangère: les fondations politiques allemandes », *RIS*, 2004, vol. 55, n° 3, p. 31.

⁵⁵³ V. *Ibid.*, p. 29.

Si l'impact réel des activités des fondations politiques en matière de promotion de la démocratie est parfois contesté⁵⁵⁴, leurs affiliations politiques et surtout les financements qu'elles reçoivent de l'Etat allemand ont pu dans certains pays susciter des doutes sur leur indépendance, d'où parfois des réactions hostiles à leur présence. Accusées d'ingérence et de servir des intérêts étrangers, les locaux de la KAS et/ou de la FES ont par exemple été perquisitionnés en Egypte 2011⁵⁵⁵ ou en Russie en 2013⁵⁵⁶ provoquant à chaque fois de vives réactions en Allemagne⁵⁵⁷. Si ces réactions sont compréhensibles, leur vigueur renseigne sur l'importance des fondations comme acteurs et peut être aussi comme instruments de la politique étrangère allemande, susceptibles de manipulation, à l'instar de leurs consœurs américaines.

B - LES FONDATIONS POLITIQUES AMERICAINES DE PROMOTION DE LA DEMOCRATIE

Apparues durant la guerre froide pour officiellement promouvoir la démocratie, mais en réalité endiguer par des moyens non militaires l'expansion du communisme, les fondations politiques américaines sont devenues, de par la consistance de leurs moyens financiers et le nombre de pays dans lesquels elles interviennent, des acteurs dont la contribution aux processus de démocratisation est parfois aussi importante que celle de certaines organisations intergouvernementales. Si toutes sont formellement des organisations privées, il est néanmoins possible de les distinguer selon la nature publique ou privée de leur financement⁵⁵⁸. Certaines ont des objectifs assez généraux de promotion de la démocratie quand d'autres ont des objectifs plus précis de suivi des processus électoraux. De façon non exhaustive, les plus importantes de ces fondations sont la *National Endowment for Democracy*, la *Freedom House*⁵⁵⁹, l'*International Foundation for Electoral System*⁵⁶⁰,

⁵⁵⁴ V. MONTCLOS M.-A.P. de, « Les fondations politiques allemandes et la démocratisation des pays en développement : une grande illusion ? », *Outre-Terre*, 2013, n° 33-34, p. 547-561.

⁵⁵⁵ V. FOREY S., *Egypte : à qui profite l'opération ONG ?*, <https://cutt.ly/Xei7BDH>, consulté le 16 mars 2017.

⁵⁵⁶ V. *Les ONG internationales, ces « agents de l'étranger »*, dans *le viseur de la Russie*, <https://cutt.ly/vei59Dm>, consulté le 16 mars 2017.

⁵⁵⁷ V. LEMAITRE F., « Climat diplomatique tendu entre la Russie et l'Allemagne », *Le Monde*, 8 avril 2013.

⁵⁵⁸ V. MONTCLOS M.-A.P. de, « Les fondations politiques dans les relations internationales », *op. cit.*, p. 191.

⁵⁵⁹ V. *Freedom House*, <https://freedomhouse.org/>, consulté le 10 mars 2017.

⁵⁶⁰ V. *IFES*, <http://www.ifes.org/>, consulté le 10 mars 2017.

*l'Open Society Foundations*⁵⁶¹, ou *The Carter Center*⁵⁶². L'on ne s'intéressera dans cette étude qu'à la NED, d'une part à cause de sa nature juridique particulière et d'autre part à cause de l'importance des moyens financiers dont elle dispose pour mettre en œuvre ses objectifs.

S'inspirant du modèle des fondations politiques allemandes, le président Ronald REAGAN décida de la création de la NED en 1983 avec pour mission de « renforcer les groupes et institutions démocratiques dans d'autres pays et qui non seulement reflètent les espoirs et les idéaux du peuple américain, mais aussi les principes universellement reconnus du droit international ». ⁵⁶³ Mais l'idée qui la sous-tendait remonte elle, à 1967, formulée à la suite de révélations dans la presse de financements accordés par la *Central Intelligence Agency* (CIA), principale agence de renseignement américain, à diverses organisations privées pour leurs activités à l'étranger. Face au scandale provoqué par ses opérations politiques clandestines, un comité gouvernemental fut mis en place et celui-ci recommanda la création d'un organisme de droit privé financé par le gouvernement et ayant pour vocation d'accorder publiquement des subventions à des organisations qui travaillent à promouvoir la démocratie dans le monde. ⁵⁶⁴

Le champ d'intervention géographique de la NED était à ses débuts essentiellement limité à l'Amérique du Sud. Il s'est par la suite beaucoup élargi pour atteindre aujourd'hui près d'une centaine de pays. Chaque année, la NED octroierait plus de 1200 subventions à des ONG américaines ou étrangères qui travaillent à promouvoir la démocratie. Pour accomplir sa mission, la NED est guidée par des principes directeurs à savoir *inter alia* « [...] qu'un système démocratique peut prendre une variété de formes en fonction des traditions et des besoins locaux, et n'a donc pas besoin de suivre le modèle américain ou tout autre modèle ; [...] ; que les institutions privées dans les sociétés libres peuvent contribuer au développement de la démocratie à travers l'assistance à leurs homologues à l'étranger ; que

⁵⁶¹ V. *Open Society Foundations*, <https://www.opensocietyfoundations.org/>, consulté le 10 mars 2017.

⁵⁶² V. *The Carter Center*, <https://www.cartercenter.org/>, consulté le 10 mars 2017.

⁵⁶³ *Strengthening Democracy Abroad: The Role of the National Endowment for Democracy*, Statement of Principles and Objectives, 1984. <https://cutt.ly/WeoraOi>

⁵⁶⁴ V. GUILHOT N., « Les professionnels de la démocratie: Logiques militantes et logiques savantes dans le nouvel internationalisme américain », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 2001, vol. 139, n° 1, p. 62.

cette aide doit répondre aux besoins locaux et chercher à encourager - mais pas à contrôler - les efforts autochtones pour bâtir des institutions libres et indépendantes [...] ». ⁵⁶⁵

Relativement aux activités qu'elle finance, celles-ci doivent notamment avoir pour objectifs « d'encourager les institutions libres et démocratiques à travers le monde grâce à des initiatives du secteur privé, y compris les activités qui favorisent les droits et libertés individuels qui sont essentiels pour le fonctionnement des institutions démocratiques [...] ; de renforcer les processus électoraux démocratiques à l'étranger grâce à des mesures opportunes en coopération avec les forces démocratiques locales [...] ». Ainsi, finance-t-elle des programmes relatifs à la conception et à la gestion des systèmes électoraux, la rédaction des textes électoraux, l'éducation civique, la formation des observateurs électoraux ou tout autre programme qui encourage la participation populaire et légitime dans le processus électoral.

Si les principes directeurs ainsi que les objectifs de la NED paraissent suffisamment clairs, tel ne semble pas être le cas de sa nature juridique qui constitue à bien des égards une curiosité juridique pour le juriste francophone. La NED est officiellement présentée comme une ONG, une organisation de droit privé donc, mais ce statut est très contestable. D'une part, parce qu'elle a été créée à l'initiative du gouvernement américain, une personne morale de droit public, d'autre part parce qu'il est très dépendant pour son fonctionnement des subventions que lui accorde chaque année le Congrès américain. ⁵⁶⁶ Accessoirement, l'on notera que la composition du Comité directeur de la NED fait une large part à d'éminentes personnalités de la vie politique américaine issues des deux principales formations politiques que sont le parti démocrate et le parti républicain. ⁵⁶⁷ Toutes ces caractéristiques auraient fait de la NED une organisation gouvernementale si la *National Endowment for Democracy Act*, la loi organique qui la crée ne disposait pas que « la Fondation

⁵⁶⁵ Strengthening Democracy Abroad: The Role of the National Endowment for Democracy, Statement of Principles and Objectives, *op. cit.*

⁵⁶⁶ Pour une critique, « cette structure alambiquée semble avoir pour prémisse que l'argent public, s'il est filtré à travers un nombre suffisant de couches bureaucratiques, se transforme en financement privé ». CONRY B., « Loose cannon: the National Endowment for Democracy », *CIFPB*, 1993, n° 27, p. 2.

⁵⁶⁷ A noter que le Comité directeur du NED n'est pas composé que de personnalités politiques, certains de ses membres viennent des milieux économique et social.

ne saurait être considérée comme une agence ou une émanation du gouvernement des Etats-Unis ». ⁵⁶⁸

Si la véritable nature juridique de la NED semble si difficile à situer, c'est peut-être parce que le gouvernement américain n'a pas voulu s'enfermer d'excessives considérations juridiques dans un environnement géopolitique très tendu. Il semble davantage avoir voulu fait preuve de pragmatisme dans sa stratégie de lutte contre le communisme en créant une organisation qui financerait ouvertement des structures américaines ou étrangères pour promouvoir la démocratie dans le reste du monde. Dans la pratique, le choix de créer une organisation privée financée par des fonds publics se veut avant tout gage d'efficacité, car la forme d'ONG permettrait plus facilement à la NED de donner un appui financier aux forces démocratiques dans des régimes répressifs ou dans d'autres situations délicates où le soutien officiel des Etats-Unis, même s'il passait par des ONG intermédiaires, pourrait déboucher sur une crise diplomatique. Aussi, peut-on penser que pour ne pas mettre en doute leur crédibilité et leur indépendance, les organisations qui interviennent dans des processus démocratiques préféreraient recevoir les subventions d'une ONG américaine plutôt que d'une agence gouvernementale américaine. ⁵⁶⁹ Mais tout ceci n'est vrai que si ces régimes répressifs ignorent les sources de financements de la NED. Ce qui serait fort étonnant dans la mesure où celles-ci sont publiques et laissent entrevoir des liens de dépendance vis-à-vis du gouvernement américain. Ces liens expliqueraient d'ailleurs la décision prise en 2015 par les autorités russes de déclarer la NED « indésirable » en Russie, à l'instar d'une dizaine d'ONG étrangères, essentiellement américaines. ⁵⁷⁰ En définitive, le véritable atout de la NED semble être son autonomie dans la mise en œuvre de ses programmes, laquelle conjuguée à une organisation structurelle bien affûtée lui donne une certaine flexibilité pour réagir avec une grande célérité aux changements qui se produisent dans différents pays.

D'un point de vue opérationnel, la NED n'agit pas directement sur le terrain. Il le fait par le truchement de quatre instituts qui en plus de leurs activités opérationnelles sont

⁵⁶⁸ US HOUSE, 1983, Report No. 98-130, 98th Cong., 1st sess., Washington, D.C.

⁵⁶⁹ BEIGBEDER Y., *Le contrôle international des élections*, op. cit., p. 149.

⁵⁷⁰ V. par ex. *Une ONG étrangère « indésirable » en Russie*, <https://cutt.ly/pei6O1S>, consulté le 8 mars 2017.

aussi de véritables centres de production intellectuelle.⁵⁷¹ Les deux premiers instituts, la *National Democratic Institute for International Affairs* (NDI) et l'*International Republican Institute* (IRI), sur lesquels l'on s'appesantira travaillent sur les questions politiques, le troisième, le *Center for International Private Enterprise* (CIPI) est spécialisé sur les questions économiques et le quatrième, le *Solidarity Center* travaillent sur les questions sociales.

Le NDI est une ONG créée en 1983 sous l'égide de la NED. Politiquement, il est réputé proche du parti démocrate même s'il prétend être une organisation non partisane. Présidé par Madeleine ALBRIGHT, Secrétaire d'Etat de 1997 à 2001, sous le président CLINTON, il a pour objectif général de promouvoir, maintenir et renforcer les institutions démocratiques en appuyant les partis politiques et les organisations de la société civile. Ses programmes sont axés *inter alia* sur le renforcement des partis politiques à travers des formations sur les procédures démocratiques internes, les techniques de sélection des candidats aux élections, l'élaboration des programmes politiques ou les stratégies de communication et de dialogue avec l'électorat ; l'observation des opérations électorales en fournissant une assistance technique et logistique aux partis politiques et aux organisations citoyennes afin d'accroître la fiabilité et la régularité des processus électoraux ; l'éducation civique afin de développer la participation politique des citoyens tant aux élections qu' à la gouvernance d'une manière globale, un accent particulier est mis sur les jeunes ; les femmes, des personnes handicapées ou des minorités ethniques considérées comme des groupes sous représentés ; la gouvernance démocratique à travers des formations dispensées aux parlementaires et aux élus locaux afin de les aider à optimiser leur travail et à jouer plus efficacement leur rôle. De sa création à 2014, le NDI affirme être ainsi intervenu dans 130 pays dans le monde, avoir formé plus de 2 millions d'observateurs nationaux d'élections et appuyé le travail de 13 000 organisations civiques, 720 organisations et partis politiques, 10 000 parlementaires, 1 300 organisations féminines et avoir développé un corps de 1 000 experts bénévoles.⁵⁷² Il reste à préciser pour terminer, que conformément aux principes directeurs de la NED, la NDI ne cherche pas dans la mise en œuvre de ses programmes « à

⁵⁷¹ V. GUILHOT N., « Les professionnels de la démocratie », *op. cit.*, p. 59.

⁵⁷² V. *Œuvrer en faveur de la démocratie et de son bon fonctionnement*, NDI, Brochure, 2014, p. 4. <https://cutt.ly/Je16Pxo>

imposer des solutions et ne croit pas qu'un système démocratique puisse être reproduit tel quel dans un autre pays. Il encourage l'échange des expériences et offre un choix d'options, afin que les dirigeants des nouvelles démocraties puissent choisir les institutions et les principes les mieux adaptés à leur environnement politique ». ⁵⁷³ Mais en reconnaissant lui-même s'appuyer sur « les traditions du parti démocrate américain » ⁵⁷⁴, il est difficile de croire que la NED ne conditionne pas le bénéfice de son assistance au respect par ses partenaires de ces traditions et limite par la même occasion leur liberté de choix.

Quant à l'IRI, il s'agit aussi d'une ONG créée sous les auspices de la NED en 1984. Connu pour être proche du parti républicain, l'IRI a pour credo que des organisations politiques fortes et indépendantes sont le fondement de tout système démocratique pluraliste. D'un point de vue constitutionnel, il est soumis aux mêmes principes que la NDI et il arrive même que les deux organisations mènent ensemble des missions d'assistance électorale, notamment dans le cadre du *Consortium for Elections and Political Process Strengthening* (CEPPS) créée en 1995 avec l'*International Foundation for Electoral System* (IFES). La seule différence significative entre l'IRI et la NDI semble n'être en définitive que leur affiliation politique, car sur le plan opérationnel, les programmes du premier visent tout comme ceux du deuxième à promouvoir un système politique ouvert et une meilleure gouvernance démocratique. L'IRI dispose aujourd'hui d'une représentation permanente dans plus de 85 pays et prétend avoir mené depuis sa création des opérations dans plus de 100 pays. Pour l'essentiel, ces opérations consistent à dispenser des formations aux partis politiques, à financer des campagnes d'information et d'éducation à la citoyenneté mises en œuvre par des OSC locales, à renforcer les processus électoraux à travers des missions d'assistance électorale, à encourager l'autonomisation des femmes ou une plus grande participation des jeunes aux processus politiques.

Au total, en un peu plus de trois décennies d'activités, la NED est devenue, à travers ses bras opérationnels que sont la NDI et l'IRI, l'une des organisations « privées » les plus actives en matière de promotion de démocratie. Ce qui en fait peut-être aussi l'une des plus

⁵⁷³ BEIGBEDER Y., *Le contrôle international des élections*, op. cit., p. 151.

⁵⁷⁴ V. Œuvrer en faveur de la démocratie et de son bon fonctionnement, op. cit.

critiquées⁵⁷⁵ ; certains observateurs à la limite du conspirationnisme⁵⁷⁶, la soupçonnant de servir de « vitrine légale » à la CIA.⁵⁷⁷

⁵⁷⁵ V. GENTE R., « Les ONG internationales et occidentales dans les « révolutions colorées » : des ambiguïtés de la démocratisation », *Revue Tiers Monde*, 2008, n° 193, p. 55-66.

⁵⁷⁶ Pour comprendre les théories conspirationnistes ou « théories du complot », V. CAMPION-VINCENT V. et J.-B. RENARD, *Les théories du complot aujourd'hui*, Paris, PUF, 2016 ; NICOLAS L., « Les théories du complot comme miroir du siècle », *Questions de communication*, 2016, n° 29, p. 307-325.

⁵⁷⁷ V. OSPINA H.C., « Quand une respectable fondation prend le relais de la CIA », *Le Monde diplomatique*, 07/2007 p.

CONCLUSION DU TITRE 1

La démocratisation des Etats fait intervenir de nombreux acteurs internationaux qui se caractérisent par leur grande diversité. Ainsi y rencontre-t-on à la fois des organisations interétatiques et des organisations privées, des organisations d'envergure universelles ou seulement régionales. De ces organisations, l'ONU joue sans doute le rôle le plus important notamment en raison de ses ressources normatives qui vont des textes conventionnels tels les pactes de 1966 dont elle a servi de cadre d'adoption aux résolutions multiples et variées sur la démocratie. Ces normes mobilisent une machine opérationnelle à efficacité relative certes, mais nécessaire à la promotion des principes démocratiques. Sans doute faut-il ici rappeler le rôle assez singulier que jouent les organisations régionales fondées sur une solidarité géographique, économique ou même linguistique et culturelle dont certaines, à l'instar du Conseil de l'Europe ont érigé l'engagement démocratique de leurs membres en condition d'adhésion et de participation à leurs activités. A la contribution de ces entités interétatiques, il faudrait enfin ajouter celles des organisations privées dont les fondations politiques constituent la forme la plus influente, la plus contestée aussi.

La contribution des organisations internationales à la démocratisation des Etats n'est pas seulement normative, elle s'exprime également à travers des activités opérationnelles sous des formes variées ; elles seront l'objet du titre suivant.

Titre 2 - LES ACTIVITES DE DEMOCRATISATION DES ETATS

« La démocratisation est un processus conduisant à une société plus ouverte et participative, et moins autoritaire », disait M. Boutros BOUTROS-GHALI⁵⁷⁸. Mais c'est aussi et surtout un processus complexe, long et multidimensionnel qui nécessite pour être mené à bien dans des Etats en transition ou en construction démocratiques un accompagnement international, en particulier des organisations internationales. Cet accompagnement peut prendre et c'est d'ailleurs souvent le cas, la forme d'une assistance dans l'organisation des élections afin qu'elles soient conformes aux standards internationaux (Chapitre 1).

La démocratisation étant avant tout un processus de nature politique, elle est source de conflits, presque fatalement peut-on dire. Ces conflits peuvent être d'une telle gravité que leur résolution nécessitera l'intervention d'acteurs internationaux, des Etats, mais très souvent des organisations internationales qui à cet effet usent de moyens politiques et dans certains cas militaires (Chapitre 2).

⁵⁷⁸ V. Doc. A/51/761, *Appui du système des Nations Unies aux efforts déployés par les gouvernements pour promouvoir et consolider les démocraties nouvelles ou rétablies*, 15 janvier 1997, §1.

Chapitre 1 - L'ASSISTANCE INTERNATIONALE AUX PROCESSUS ELECTORAUX

L'assistance électorale internationale consiste en pratique en une aide technique et matérielle apportée par une organisation internationale à un Etat qui en fait la demande en vue de mener à bien l'organisation d'un processus électoral.

L'assistance électorale internationale, celle de l'ONU notamment peut être rattachée à la nécessité pour les Etats de tenir des élections périodiques et honnêtes ; nécessité dont le principe est affirmé par la DUDH⁵⁷⁹ et par d'autres instruments de protection des droits de l'homme⁵⁸⁰. Malgré un développement tardif en raison des divergences idéologiques qui ont longtemps contraint l'ONU à une attitude de réserve sur la question⁵⁸¹, l'assistance électorale aux Etats en cours de démocratisation est devenue surtout à partir du début des années 1990 un des axes majeurs de l'action de l'ONU. Parallèlement, l'on a pu observer un mouvement similaire au niveau des organisations régionales. Ainsi pour l'UE par exemple, le soutien électoral est-il devenu une composante essentielle de sa politique extérieure. L'UE a dégagé au fil de ses missions d'assistance électorale un cadre juridique homogène au contraire de l'ONU qui opère dans un cadre disparate, parfois contradictoire (Section 1).

En fonction des besoins de l'Etat qui en exprime la demande, l'assistance électorale peut se matérialiser par une aide technique pour définir le cadre juridique des élections, le financement et la fourniture de la logistique nécessaire à leur bonne tenue, l'observation de

⁵⁷⁹ V. notamment l'art. 21 §3 de la Déclaration qui dispose 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 ».

⁵⁸⁰ V. tout particulièrement l'art. 25 al. b) du Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP) qui dispose que : « Tout citoyen a le droit et la possibilité, sans aucune des discriminations visées à l'article 2 et sans restrictions déraisonnables (...) de voter et d'être élu, au cours d'élections périodiques, honnêtes, au suffrage universel et égal et au scrutin secret, assurant l'expression libre de la volonté des électeurs ».

⁵⁸¹ Durant toute la période de la guerre froide en effet, les questions électorales avaient été conçues comme faisant partie du « domaine réservé » de l'Etat et à ce titre, il semblait difficilement concevable que l'ONU soit admise à y intervenir.

la régularité des opérations électorales et dans certains cas la certification de leurs résultats (Section 2).

Section 1 - LE CADRE JURIDIQUE ET INSTITUTIONNEL DE L'ASSISTANCE ELECTORALE

L'assistance électorale aux Etats en transition ou en construction démocratiques est une des activités opérationnelles dans lesquelles un grand nombre d'organisations se sont investies dès la fin de la guerre froide ; d'où une certaine hétérogénéité de ses acteurs (§2). Si cette hétérogénéité peut nuire à l'efficacité de l'assistance, c'est davantage l'ambivalence des principes qui fonde cette activité qui interroge en premier (§1).

§1 - DES FONDEMENTS JURIDIQUES AMBIVALENTS

L'assistance électorale d'une organisation comme les Nations Unies ne disposait pas, du moins au début des années 1990 d'un cadre juridique spécifique ; elle s'inscrivait dans un cadre plus général se caractérisant par une certaine ambivalence. Depuis 1988, l'AGNU adopte en effet, chaque année ou presque deux séries résolutions à l'esprit différent, voire contradictoire. La première⁵⁸² promeut l'efficacité du principe d'élections périodiques et honnêtes quand la seconde⁵⁸³ insiste sur les principes de la souveraineté nationale et de non-ingérence dans les processus électoraux⁵⁸⁴. Une approche quasi « schizophrénique »⁵⁸⁵ apparemment, mais qui relate en réalité une tension paradigmatique, l'organisation devant d'une part se conformer à l'obligation de respecter la souveraineté des Etats⁵⁸⁶ et d'autre part promouvoir le principe d'élections libres et périodiques⁵⁸⁷.

⁵⁸² V. par ex. la série de résolutions adoptées entre 1988 et 1993 relatives au « *Renforcement de l'efficacité du principe d'élections périodiques et honnêtes* ».

⁵⁸³ V. par exemple les résolutions adoptées à partir de 1989 portant sur le « *Respect des principes de la souveraineté nationale et de la non-ingérence dans les affaires intérieures des Etats en ce qui concerne les processus électoraux* ».

⁵⁸⁴ SICILIANOS L.-A., *L'ONU et la démocratisation de l'Etat : systèmes régionaux et ordre juridique universel*, op. cit., p. 162.

⁵⁸⁵ BEIGBEDER Y., *Le contrôle international des élections*, op. cit., p. 104.

⁵⁸⁶ Art. 2, CNU.

⁵⁸⁷ Art. 21, DUDH.

A - LE PRINCIPE DU DROIT DES PEUPLES A L'AUTODETERMINATION

Sans doute guidée par la volonté de ménager certains Etats qui ne partageaient pas forcément la nouvelle philosophie somme toute libérale sur le mode de désignation des gouvernants, soit qu'ils y étaient opposés, soit qu'ils en avaient une autre lecture, l'AGNU va constamment rappelé dans ses résolutions, tantôt dans le même texte, tantôt dans des textes séparés⁵⁸⁸ qu'il « n'existe aucun système politique ni aucune méthode électorale qui puisse convenir également à toutes les nations et à tous les peuples »⁵⁸⁹ et que de ce fait « chaque Etat a le droit de choisir et développer librement son système politique, social, économique et culturel »⁵⁹⁰. Ce dernier point mérite une attention toute particulière dans la mesure où il se fonde sur deux principes essentiels du droit international à savoir le respect de la souveraineté des Etats et le DPDM.

Le principe de la souveraineté de l'Etat est affirmé avec force par l'art. 2 §1 de la CNU en ces termes : « L'organisation est fondée sur le respect de l'égalité souveraine de tous ses membres ». Sans vouloir rentrer dans un long développement, l'on retiendra qu'« à travers l'égalité souveraine, c'est l'indépendance de l'Etat qui est affirmée »⁵⁹¹. Cette indépendance signifie qu'au niveau international, l'Etat n'est subordonné à aucune autre entité étatique ou organisationnelle et qu'au niveau interne, il bénéficie d'une autonomie constitutionnelle au nom de laquelle il détermine librement son organisation politique.⁵⁹² Ce libre choix de l'Etat en matière d'organisation politique ferait ainsi partie de son domaine réservé, lequel avait été défini par l'Institut de droit international comme « celui des activités étatiques où la compétence de l'Etat n'est pas liée par le droit international »⁵⁹³. C'est cette même idée que l'on retrouve dans la notion de « compétence nationale » prévue à l'art. 2 §7 de la CNU qui dispose qu'« aucune disposition de la présente Charte n'autorise les Nations Unies à

⁵⁸⁸ V. par exemple les résolutions adoptées à partir de 1989 (Doc. A/RES/44/147 du 15 décembre 1989) portant sur le « Respect des principes de la souveraineté nationale et de la non-ingérence dans les affaires intérieures des Etats en ce qui concerne les processus électoraux »

⁵⁸⁹. Doc. A/RES/44/146 du 15 décembre 1989

⁵⁹⁰ Ibid.

⁵⁹¹ DAILLIER P., M. FORTEAU, A. PELLET, et Q.-D. NGUYEN, *Droit international public*, op. cit., p. 467.

⁵⁹² V. CIJ, *Affaire du Sahara occidental*, avis du 16 octobre 1975, Rec. 1975, p. 43-44. V. aussi CIJ, *Activités militaires et paramilitaires au Nicaragua (fond)*, arrêt du 27 juin 1986, Rec. 1986, p. 133.

⁵⁹³ IDI, *Résolution sur la détermination du domaine réservé et ses effets*, session d'Aix-en Provence, 1954, art. 1^{er}.

intervenir dans des affaires qui relèvent essentiellement de la compétence nationale d'un Etat ni n'oblige les Membres à soumettre des affaires de ce genre à une procédure de règlement aux termes de la présente Charte ». Si les Etats peuvent librement déterminer leur régime politique parce qu'ils sont souverains, ils le peuvent surtout au nom du DPDM.

Il est de tradition de faire remonter les premières manifestations du DPDM à la Déclaration d'indépendance américaine de 1776⁵⁹⁴ et à la Révolution française⁵⁹⁵. Mais si les deux textes incarnent en commun une volonté de changement de l'ordre politique et social, leur signification diffère au vu des circonstances de leur adoption. En effet, dans le premier cas, une fraction de la population d'un Etat, ici la Couronne britannique fait sécession pour se former en un Etat indépendant alors que dans le second, un mouvement insurrectionnel débouche sur la chute d'un régime politique, celui de la monarchie française. La première situation voit donc l'émergence d'un nouveau sujet de droit international alors que la seconde conduit à un changement radical de la répartition du pouvoir politique dans un Etat. De là, il en a été déduit que le concept de DPDM présentait deux volets, un externe, le cas américain et l'autre interne, le cas français⁵⁹⁶. Si à ce stade, la distinction ne paraît être que circonstancielle, elle prendra par contre une importance particulière dans les relations entre Etats durant la guerre froide avec l'opposition idéologique Est-Ouest.

Au niveau international, le principe du DPDM ne fera véritablement son apparition qu'à la fin de la deuxième guerre mondiale avec la rédaction de la Charte de l'ONU en 1945. Avant, l'on ne peut en trouver qu'une vague et imprécise expression comme par exemple chez Lénine⁵⁹⁷ pour qui la libre disposition des peuples était un moyen de réalisation du

⁵⁹⁴ V. la Déclaration d'indépendance dont le texte affirme que « [les anciennes colonies britannique] sont et ont le droit d'être des Etats libres et indépendants; qu'elles sont dégagées de toute obéissance envers la Couronne de Grande-Bretagne; que tout lien politique entre elles et l'Etat de Grande-Bretagne est et doit être entièrement dissous; que, comme les Etats libres et indépendants, elles ont pleine autorité de faire la guerre, de conclure la paix, de contracter des alliances, de réglementer le commerce et de faire tous autres actes ou choses que les Etats indépendants ont droit de faire ».

⁵⁹⁵ « [Le peuple français] ne s'immiscera en aucune manière dans le gouvernement des autres puissances ; mais [il] déclare, en même temps, qu'[il] s'ensevelira plutôt sous ses propres ruines que de souffrir qu'aucune puissance s'immisce dans le régime intérieur de la République ». Art. 119 de la Constitution française de 1793 cité par KALOGEROPOULOS-STRATIS S., *Le Droit des peuples à disposer d'eux-mêmes*, Bruxelles, Bruylant, 1973, p. 18.

⁵⁹⁶ DISTEFANO G., « Le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes », *op. cit.*, p. 802.

⁵⁹⁷ CASSESE A., « Commentaire de l'art. 1 §2 », A. PELLET et J.-P. COT (dir.), *La Charte des Nations Unies : commentaire article par article*, 2e édition revue et augmentée., Paris, Economica, 1991, p. 39.

socialisme ou chez le Président américain Wilson qui l'a évoqué dans un discours prononcé le 18 janvier 1918 devant le Congrès des Etats-Unis⁵⁹⁸.

Si le contexte de l'après 1945 est sur les questions territoriales celui du remplacement du système des mandats mis en place la Société des Nations⁵⁹⁹ par celui des tutelles⁶⁰⁰ créées par l'ONU, l'irruption des droits de l'homme et le mouvement de décolonisation feront voler en éclat la nouvelle architecture⁶⁰¹. En effet, au lieu de maintenir l'idée d'une administration internationale même réaménagée de certains territoires et populations, l'ONU militera fortement pour leur accession à l'indépendance en application du « principe de l'égalité de droit des peuples et de leur droit à disposer d'eux-mêmes »⁶⁰². Mais ce militantisme onusien ne cache en fait qu'assez maladroitement une profonde divergence de ses membres sur la signification du DPDM. Au fond, il ne pouvait en être autrement, car cette situation a d'une certaine façon été favorisée par le mutisme de la Charte de l'ONU sur le contenu du droit des peuples à l'autodétermination, le texte s'étant simplement contenté d'en poser le principe comme un des buts de l'organisation⁶⁰³. Deux interprétations divergentes et dans une certaine mesure, conflictuelles vont apparaître⁶⁰⁴ dans la suite des

⁵⁹⁸ Ce discours, plan de paix en 14 points pour mettre fin à la première guerre mondiale aborde en ses points 5, 12 et 13 la question des territoires sous domination coloniale, le sort des territoires et populations issus de l'éclatement de l'Empire ottoman et la nécessité de créer un Etat polonais avec accès à la mer par le détroit de Dantzig.

⁵⁹⁹ Le Pacte de la SDN, en son art. 22 confiait aux « nations développées qui, en raison de leurs ressources, de leur expérience ou de leur position géographique » la tutelle « des colonies et territoires qui, à la suite de la guerre, ont cessé d'être sous la souveraineté des Etats qui les gouvernaient précédemment et qui sont habités par des peuples non encore capables de se diriger eux-mêmes dans les conditions particulièrement difficiles du monde moderne ».

⁶⁰⁰ L'art. 77 de la Charte prévoyait notamment l'application du régime international de tutelle aux « territoires volontairement placés sous ce régime par les Etats responsables de leur administration » ; en d'autres termes des territoires sous domination coloniale des Etats vainqueurs ou neutres membres de Nations Unies.

⁶⁰¹ DISTEFANO G., « Le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes », *op. cit.*, p. 805.

⁶⁰² Art. 1 §2 : Les buts des Nations Unies sont « [...], développer entre les nations des relations amicales fondées sur le respect du principe de l'égalité de droits des peuples et de leur droit à disposer d'eux-mêmes, [...] ».

⁶⁰³ Art. 1 §2 de la Charte des Nations Unies, *Ibid.*

⁶⁰⁴ V. CASSESE A., « Commentaire de l'art. 1 §2 », *op. cit.*

contradictions qui avaient déjà marqué les travaux préparatoires de la Charte des Nations Unies⁶⁰⁵.

De l'ensemble des débats ainsi que du rapport qui a résulté de ces travaux, l'on a d'abord pu en déduire que le principe devait être limité dans sa portée pour ne pas légitimer le droit à la sécession dont la reconnaissance représenterait une menace pour l'intégrité et la stabilité des nouveaux Etats. Ensuite, même si le caractère juridique du principe ne faisait pas de doute du seul fait de sa consécration dans un traité international, en revanche il n'avait que valeur de programme dans la mesure où il n'imposait pas directement ou immédiatement des obligations juridiques précises aux Etats parties.⁶⁰⁶ L'examen des chapitres 11 et 12 de la Charte semble en tous les cas conforter cette interprétation dans la mesure où ils n'évoquent pas le démantèlement des empires coloniaux, mais seulement, la mise en place d'une part, d'un ensemble d'obligations au demeurant assez vagues pour les Etats en charge de l'administration des territoires non autonomes⁶⁰⁷ (chapitre 11 de la Charte) et d'un régime international de la tutelle d'autre part (chapitre 12 de la Charte).

En dépit de toutes ces précautions, le principe du DPDM aura après son adoption une force explosive que les rédacteurs de la Charte ne pouvaient prévoir. En effet, les « peuples coloniaux » d'Asie et d'Afrique avec le soutien des Etats socialistes en développeront une lecture dynamique aux termes de laquelle la libre disposition des peuples devait s'entendre comme un moyen de lutter contre la colonisation étrangère. Dans cette perspective, le principe était uniquement revendiqué dans sa dimension externe puisqu'il s'agit pour ces peuples de se libérer de la domination coloniale en formant un nouvel Etat⁶⁰⁸.

Si cette interprétation apparaît assez problématique - car pouvant signifier qu'une fois l'accession à l'indépendance d'un peuple réalisée, il n'existait plus de raison de garantir

⁶⁰⁵ Les travaux préparatoires de la Charte qui ont eu pour cadre la Conférence de San Francisco, tenue du 25 avril au 26 juin 1945 ont en effet mis en exergue de profondes contradictions non seulement sur la portée du DPDM mais aussi sur son caractère générateur d'obligations à l'égard des Etats parties.

⁶⁰⁶ CASSESE A., « Commentaire de l'art. 1 §2 », *op. cit.*

⁶⁰⁷ Il faut entendre par l'expression « territoire non autonome » un « territoire géographiquement séparé et ethniquement ou culturellement distinct du pays qui l'administre » et se trouvant « arbitrairement placé dans une position ou un état de subordination ». V. *Principes qui doivent guider les Etats Membres pour déterminer si l'obligation de communiquer des renseignements, prévue à l'art. 73 de la Charte, leur est applicable ou non*. A/RES/1541, Doc. off. AG., 15^e session, supp. 16, pp. 31-32, Doc. NU A/4684 (1960)

⁶⁰⁸ CASSESE A., « Commentaire de l'art. 1 §2 », *op. cit.*

en permanence le respect de la volonté populaire dans un Etat indépendant⁶⁰⁹ - c'est pourtant elle qui prévaudra jusqu'à la fin de la guerre froide et l'ONU va s'employer à lui donner plein effet. Elle va ainsi superviser, contrôler et dans certains cas organiser, à partir de 1959 des consultations électorales dans des territoires non autonomes ou sous tutelle afin que les populations qui y vivent puissent se prononcer sur leur statut. Ainsi en a-t-il été des référendums organisés le 7 novembre 1959 au Togo et dans la partie septentrionale du Cameroun, tous deux à l'époque sous tutelle britannique⁶¹⁰.

Toujours animée par la volonté d'affermir cette interprétation militante qui établit une relation d'équivalence entre le principe du DPDM et leur droit à l'indépendance, l'ONU va adopter la résolution 1514 (XV) à l'intitulé « *Déclaration sur l'octroi de l'indépendance aux pays et peuples coloniaux* » clairement expressif. Ce texte proclame sur un ton ferme que « tous les peuples ont le droit de libre détermination ; [qu'] en vertu de ce droit, ils déterminent librement leur statut politique et poursuivent librement leur développement économique, social et culturel »⁶¹¹ et que « la sujétion des peuples à une subjugation, à une domination et à une exploitation étrangère constitue un déni des droits fondamentaux de l'homme, est contraire à la CNU et compromet la cause de la paix et de la coopération mondiales ».⁶¹² Vu de cette manière, l'on pourrait penser que cette conception d'inspiration socialiste du principe de l'autodétermination élude les méthodes et moyens internes d'acquisition, de répartition et d'exercice du pouvoir en mettant plutôt l'accent sur l'effectivité et la capacité de l'Etat à représenter sa population dans les relations internationales. En réalité, il n'en est rien, car pour les pays socialistes, l'autodétermination interne avait un sens très particulier, celui du peuple à choisir un régime socialiste puisque soutiennent-ils, dans un Etat souverain, la libre disposition signifie nécessairement le droit du peuple à choisir un

⁶⁰⁹ KLEIN P., « Le droit aux élections libres en droit international: mythes et réalités », in ASSOCIATION DROIT DES GENS (dir.), Bruxelles, Complexe, coll.« A la recherche du nouvel ordre mondial », 1993, vol.I, p. 99.

⁶¹⁰ V. NDOUMOU F.D., *Les missions d'observation des élections*, Paris, L'Harmattan, 2012, p. 73 et ss.

⁶¹¹ §2. *Déclaration sur l'octroi de l'indépendance aux pays et aux peuples coloniaux*, A.G. Rés. 1514, Doc. off. A.G., 15^e session, supp, 16, Doc. N.U. A/4684 (1960).

⁶¹² §1. *Déclaration sur l'octroi de l'indépendance aux pays et aux peuples coloniaux*, *ibid.*

régime socialiste⁶¹³. C'est justement sur ce point que se situe l'un des gros points de divergence avec les pays occidentaux à propos du DPDM.

Il faut rappeler que les pays occidentaux avaient longtemps soutenu la thèse selon laquelle il ne devait être reconnu au DPDM qu'une valeur programmatrice. Comme tel, il ne pouvait donc être constitutif d'obligations juridiques à l'égard des Etats membres de l'ONU. Mais avec le développement que connaîtra le principe à la suite de l'activisme des pays socialistes, ils changeront de posture, défendant désormais l'idée selon laquelle le principe devait constituer un « critère fondamental de légitimation démocratique des gouvernements »⁶¹⁴. En misant de la sorte sur le volet interne du principe auquel une dimension universelle était reconnue afin d'admettre tous les peuples à s'en prévaloir, les pays occidentaux entendaient en clair défendre l'idée selon laquelle l'autodétermination était le droit pour tout peuple de choisir librement un régime ou un gouvernement qui réponde complètement à ses aspirations ; une manière de dire que la libre disposition est le moyen d'expression par excellence des droits civils et politiques d'un peuple. Cette liberté de choix impliquait bien entendu que soit consacré un droit pour chaque citoyen de participer aux élections.

B - LA CONSECRATION D'UN DROIT INDIVIDUEL AUX ELECTIONS DEMOCRATIQUES

Peu avant la fin de la guerre froide, mais plus après, l'ONU s'est résolument engagée à soutenir les processus électoraux dans les pays en transition démocratique. Cela s'est traduit par une intense activité normative, principalement de l'AGNU et accessoirement des autres instances de l'organisation. C'est dans ce sens que sera adoptée annuellement, à partir de 1988 une résolution avec un intitulé qui évoluera certes avec le temps, mais dont la philosophie restera la même, à savoir le renforcement de l'action de l'organisation en faveur de la démocratisation des Etats⁶¹⁵.

⁶¹³ DOBELLE J.F., « Commentaire de l'art. 1 §2 », A. PELLET, M. FORTEAU et J.-P. COT (dir.), *La Charte des Nations Unies : commentaire article par article*, 3e édition revue et augmentée., Paris, Economica, 2005, p. 34.

⁶¹⁴ CASSESE A., « Commentaire de l'art. 1 §2 », *op. cit.*, p. 46.

⁶¹⁵ V. SICILIANOS L.-A., *L'ONU et la démocratisation de l'Etat : systèmes régionaux et ordre juridique universel*, *op. cit.*, p. 162.

A la lecture de ces résolutions, l'ONU dégage des principes fondamentaux affirmant le caractère nécessaire des élections comme moyen d'expression de la démocratie et de consolidation des droits civils et politiques. Ainsi, soulignera-t-elle de manière constante sa conviction « que des élections périodiques sont un élément nécessaire et indispensable des efforts soutenus visant à protéger les droits et les intérêts des administrés [...] ; que le droit de chacun de prendre part à la direction des affaires publiques de son pays est un facteur crucial de la jouissance effective par tous d'un grand nombre d'autres droits de l'homme [...] ; que pour déterminer la volonté du peuple il faut un processus électoral offrant des choix différents et que ce processus doit donner à tous les citoyens des chances égales de devenir candidats ou de faire valoir leurs vues politiques [...] »⁶¹⁶.

Mais bien avant cette série de résolutions annonciatrices d'un changement d'époque ou au moins d'un changement de paradigme dans la stratégie de l'ONU sur la démocratie, des textes internationaux à caractère plus ou moins contraignants avaient été adoptés sur le droit aux élections démocratiques. Il en avait été ainsi de la DUDH qui proclama que « la volonté du peuple est le fondement de l'autorité des pouvoirs publics [et que] 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 »⁶¹⁷. Ce texte, bien que ne comportant aucune obligation juridique n'en reste pas moins important d'un point de vue politique puisqu'il introduit de manière inédite au niveau international le principe de légitimité démocratique du pouvoir politique dont l'élection servirait de moyen d'établissement. Aussi, envisage-t-il pour la première fois le droit aux élections comme un droit individuel en déclarant que « toute personne a le droit de prendre part à la direction des affaires publiques de son pays, soit directement, soit par l'intermédiaire de représentants librement choisis »⁶¹⁸. Ce droit revêt une importance assez singulière, car le principe qu'il dégage n'allait pas de soi dans un contexte caractérisé par

⁶¹⁶ V. la série de résolutions adoptées par l'AGNU de 1988 (Doc. A/RES/43/157 du 08 décembre 1988) à 1993 (Doc. A/RES/48/131 du 20 décembre 1993) intitulée « *Renforcement de l'efficacité du principe d'élections périodiques et honnêtes* ».

⁶¹⁷ Art. 21 §3 de la Déclaration universelle des droits de l'homme adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies dans sa résolution 217 A (III) du 10 décembre 1948.

⁶¹⁸ Art. 21. 2 de la Déclaration universelle des droits de l'homme.

l'affirmation du DPDM dont l'exercice passait aussi par l'organisation de consultations électorales au travers desquelles les peuples sous domination coloniale étaient appelés à se prononcer sur leur situation⁶¹⁹.

Si la reconnaissance d'un droit aux élections semblait faire consensus au niveau international, l'identité de son titulaire était bien au contraire source de contradictions. La question qui se posait était donc de savoir si l'on avait affaire à un droit individuel avec toutes ses implications ou au contraire à un droit collectif dont le titulaire ne pouvait être qu'un groupe d'individus ?

Pour les pays occidentaux, le droit aux élections devait être considéré comme un droit individuel et comme tel ne pouvait être revendiqué que par l'individu tandis que pour le bloc des pays socialistes et des pays en développement, seuls les peuples étaient admis en s'en prévaloir, en vue soutiennent-ils de se libérer de la colonisation étrangère. Si chacune des positions se défend et peuvent même se compléter dans une certaine mesure, elles ont pourtant été présentées pendant longtemps comme incompatibles, car se fondant sur des orientations idéologiques différentes. Dans ce contexte, chaque bloc idéologique devait s'employer à faire prévaloir sa position. A cette lutte d'influence, ce sont les pays socialistes et les pays en développement qui vont s'imposer, au moins jusqu'à la fin de la guerre froide. Le droit aux élections sera ainsi mis en œuvre comme un droit à l'autodétermination des peuples, ce dernier étant conçu comme un instrument de décolonisation.⁶²⁰ Ce qui va aussi d'une certaine manière dans le sens du désintérêt que le droit international a longtemps manifesté au sujet de la légitimité des gouvernements, s'accommodant ainsi parfaitement de l'existence de régimes totalitaires.⁶²¹

⁶¹⁹ La CIJ a exprimé dans son avis sur le Sahara occidental que « l'application du droit à l'autodétermination suppose l'expression libre et authentique de la volonté des peuples intéressés ». CIJ, Rec., 1975, pp 31 et 32.

⁶²⁰ V. CHARPENTIER J., « Le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes et le droit international positif », *op. cit.*, p. 203.

⁶²¹ « Il importe peu qu'un gouvernement soit issu de la volonté populaire pour qu'il soit reconnu comme seul mandataire qualifié de l'Etat, de l'Etat et de ses peuples qui le composent, en vertu de la doctrine de l'identification de l'Etat et du peuple. Le caractère non démocratique d'un pouvoir d'Etat ne fait pas obstacle à sa nature représentative dans les relations internationales » RIGAUX F., « Impératif démocratique et droit international », *op. cit.*, p. 46.

Si cette thèse doit être aujourd'hui nuancée⁶²², le juge international n'en pas moins validé le principe dans l'arrêt sur les *Activités militaires et paramilitaires au Nicaragua*. Dans cette décision, sans doute la plus importante rendue par la CIJ dans les années 1980, le juge affirme avec force que « chaque Etat possède le droit fondamental de choisir et de mettre en œuvre comme il l'entend son système politique, économique et social »,⁶²³ mais surtout que « l'adhésion d'un Etat à une doctrine particulière ne constitue pas une violation du droit international coutumier ; conclure autrement reviendrait à priver de son sens le principe fondamental de la souveraineté des Etats sur lequel repose tout le droit international, et la liberté qu'un État a de choisir son système politique, social, économique et culturel »⁶²⁴. Malgré ce contexte international plutôt défavorable, le droit aux élections envisagé comme droit individuel va pourtant continuer à s'affirmer, d'abord sur le plan normatif et un peu avant la fin de la guerre froide sur le plan politique.

Sur le plan juridique, le PIDCP avait déjà posé l'idée que « tout citoyen a le droit et la possibilité [...] de prendre part à la direction des affaires publiques, soit directement, soit par l'intermédiaire de représentants librement choisis [...] de voter et d'être élu, au cours d'élections périodiques, honnêtes, au suffrage universel et égal et au scrutin secret, assurant l'expression libre de la volonté des électeurs ». Voulant donner un contenu à cette disposition, l'AGNU a cru devoir constamment rappeler, non sans grandes nuances⁶²⁵ que « pour déterminer la volonté du peuple, il faut un processus électoral qui donne à tous les

⁶²² La résolution 36/162, adoptée par l'AGNU le 16 décembre 1981 a, par ex. condamné « toutes idéologies et pratiques totalitaires ou autres, en particulier nazies, fascistes ou néo-fascistes, fondées sur l'exclusivisme ou l'intolérance raciaux ou ethniques, la haine, la terreur, le déni systématique des droits de l'homme et des libertés fondamentales ou y conduisant ». Etaient principalement visé par cette résolution le régime raciste et ségrégationniste sud-africain pendant la période de l'*apartheid*.

⁶²³ CIJ, *Activités militaires au Nicaragua et contre celui-ci*, arrêt du 27 juin 1986 (fond), Rec., 1986, p. 14, § 258.

⁶²⁴ *Ibid.*, p. 14, § 263.

⁶²⁵ Parallèlement aux résolutions sur le principe d'élections périodiques et honnêtes, l'Assemblée générale a cru nécessaire de rappeler dans la résolution 45/190 du 18 décembre 1990 qu'il « n'existe pas de système politique unique ni de modèle unique de processus électoral convenant également à toutes les nations et à tous les peuples et que les systèmes politiques et les processus électoraux sont conditionnés par des facteurs historiques, politiques, culturels et religieux ».

citoyens des chances égales de devenir candidat et de faire valoir leurs vues politiques, que ce soit à titre individuel ou conjointement avec d'autres [...] »⁶²⁶.

A mesure que la situation internationale évolua dans le sens d'un affaiblissement de l'idéologie socialiste, le droit aux élections dans sa conception occidentale ne cessera de s'affermir, particulièrement à partir de 1989, année qui marque la chute du Mur de Berlin et la fin du monde bipolaire. Certains auteurs, sans doute emportés par l'enthousiasme qu'a suscité cet évènement dont les conséquences politiques et géopolitiques devaient changer en profondeur la physionomie des relations internationales et dans une certaine mesure celle du droit international, vont même s'autoriser à affirmer que « lorsque les vœux exprimés par le peuple dans des élections libres et équitables sont ignorés par un *caudillo* local qui soit s'empare du pouvoir lui-même, soit le transmet à un subordonné qu'il contrôle, un juriste enraciné dans cette fin de XX^e siècle pourrait difficilement prétendre qu'une invasion de forces extérieures pour destituer le *caudillo* et installer le gouvernement élu constitue une violation de la souveraineté nationale »⁶²⁷. Si cette théorie paraît excessive et même potentiellement dangereuse en ce qu'elle remet en cause la prohibition générale du recours à la force dans les relations internationales énoncée par l'art. 2 §4 de la CNU⁶²⁸, elle caractérise en revanche une nouvelle dynamique du droit international sur le principe de légitimité démocratique qui tendrait non seulement à soustraire du domaine réservé des Etats les droits politiques et particulièrement le droit aux élections, mais aussi à autoriser les Nations Unies à exiger des Etats le respect de leur engagement à mettre en œuvre un processus électoral qui soit conforme aux exigences internationales⁶²⁹.

Depuis le début des années 1990, l'on a pu effectivement constater une multiplication d'initiatives et de textes onusiens pour d'une part promouvoir et encourager les processus démocratiques au sens large et d'autre part en condamner les atteintes. C'est ainsi que vont

⁶²⁶ V. la série de résolutions adoptées entre 1988 et 1993 intitulé « *Renforcement de l'efficacité du principe d'élections périodiques et honnêtes* ». V. par exemple le 63 du Doc. A/RES/43/157 du 08 décembre 1988.

⁶²⁷ REISMAN W.M., « Sovereignty and Human Rights in Contemporary International Law », *AJIL*, 1990, vol. 84, n° 4, p. 871.

⁶²⁸ V. sur ce point CORTEN O. et P. KLEIN, *Droit d'ingérence ou obligation de réaction ? : les possibilités d'action visant à assurer le respect des droits de la personne face au principe de non-intervention*, Bruxelles, Bruylant, 1992.

⁶²⁹ V. KLEIN P., « Le droit aux élections libres en droit international: mythes et réalités », *op. cit.*, p. 110.

se tenir une série de conférences internationales dont la plus importante, déjà évoquée⁶³⁰, à Vienne en juin 1993 consacrée aux droits de l'homme et dont les travaux vont déboucher sur l'adoption d'une déclaration et d'un programme d'action. De par son importance, ce texte a contribué à l'émergence d'un consensus sur la liaison entre les droits de l'homme et démocratie⁶³¹, notamment en déclarant que « la démocratie, le développement et le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales sont interdépendants et se renforcent mutuellement [et que] la communauté internationale devrait s'employer à renforcer et promouvoir la démocratie, le développement et le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans le monde entier »⁶³².

A côté de la traditionnelle résolution annuelle adoptée pour la première fois en 1988, puis biannuelle à partir de 1995 et visant à renforcer l'efficacité du principe d'élections périodiques et honnêtes⁶³³, les Nations Unies vont davantage s'engager dans l'organisation, la supervision et la gestion des processus électoraux. Dans la forme, cette intervention comportera, l'on y reviendra, le financement et l'assistance technique à l'organisation des élections, mais aussi parfois la sanction des actes jugés attentatoires au bon déroulement des processus démocratiques. Ainsi, en réaction au coup d'Etat militaire du 30 septembre 1991 dont a été victime le Président haïtien nouvellement élu, M. Jean-Bertrand ARISTIDE, l'AGNU s'est-elle déclarée « profondément préoccupée par les évènements graves survenus

⁶³⁰ V. *Supra*, p. 62 et ss.

⁶³¹ FAU-NOUGARET M., « Les travaux onusiens sur l'efficacité du principe d'élections périodiques et honnêtes et sur l'action en faveur de la démocratie », *op. cit.*, p. 59.

⁶³² *Déclaration et Programme de Vienne*, doc. A/CONF.157/23, du 12 juillet 1993, p. 5.

⁶³³ De 1988 à 1993, la résolution sera intitulée « *Renforcement de l'efficacité du principe d'élections périodiques et honnêtes* ». V. doc. A/RES/43/157, 08 décembre 1988 ; doc. A/RES/44/146, 15 décembre 1989 ; doc. A/RES/45/150, 18 décembre 1990 ; doc. A/RES/46/137, 17 décembre 1991 ; doc. A/RES/47/138, 18 décembre 1992 ; doc. A/RES/48/131, 20 décembre 1993. De 1994 à 2007, la résolution aura pour titre « *Affermissement du rôle de l'Organisation des Nations Unies aux fins du renforcement de l'efficacité du principe d'élections périodiques et honnêtes et de l'action en faveur de la démocratisation* ». V. doc. A/RES/49/190, 23 décembre 1994 ; doc. A/RES/50/185, 22 décembre 1995 ; doc. A/RES/52/129, 12 décembre 1997 ; doc. A/RES/54/173, 17 décembre 1999 ; doc. A/RES/56/159, 19 décembre 2001 ; Doc. A/RES/58/180, 22 décembre 2003 ; Doc. A/RES/60/162, 16 décembre 2005 ; doc. A/RES/62/150, 18 décembre 2007. A partir de 2009, la résolution portera le titre « *Renforcement du rôle que l'Organisation des Nations Unies dans la promotion d'élections périodiques et honnêtes et de la démocratisation* ». V. doc. A/RES/64/155, 18 décembre 2009 ; doc. A/RES/66/163, 19 décembre 2011 ; doc. A/RES/68/164, 18 décembre 2013 ; doc. A/RES/70/168, 17 décembre 2015 ; doc. A/RES/72/164, 19 décembre 2017.

en Haïti depuis le 29 septembre 1991, qui ont causé une interruption brutale et violente du processus démocratique dans ce pays [et a condamné] énergiquement le renversement du Président constitutionnellement élu Jean-Bertrand ARISTIDE »⁶³⁴. Même si le texte a été adopté sans vote⁶³⁵, il ne reste pas moins important d'un point de vue politique, car il annonçait une nouvelle ère où les changements anticonstitutionnels de gouvernement ne seraient plus admis par les instances internationales.

Dans certaines situations dont la gravité a pu être considérée comme susceptible de constituer une menace pour la paix et à la sécurité internationales, l'intervention des Nations Unies impliquera l'utilisation de sanctions ou la menace d'utilisation de sanctions contre l'Etat en tant qu'entité, mais aussi, de plus en plus, contre des personnes dont le comportement est jugé contraire au processus démocratique⁶³⁶. La crise postélectorale ivoirienne de 2011 constitue à cet égard un exemple très éclairant. Le CSNU a en effet, après avoir condamné « dans les termes les plus énergiques les tentatives pour usurper la volonté du peuple et remettre en cause l'intégrité de la consultation et toute avancée du processus de paix en Côte d'Ivoire »⁶³⁷ réaffirmé sur la base du chapitre 7 de la Charte sa disposition à « prendre des mesures, y compris des sanctions ciblées, à l'encontre des personnes qui, entre autres agissements, menacent le processus de paix et la réconciliation nationale, notamment en cherchant à remettre en cause l'issue de la consultation électorale... »⁶³⁸.

Si au plan universel, la consécration du droit aux élections a longtemps été tributaire des péripéties de la guerre froide, il n'en fut pas de même au niveau régional où la relative homogénéité politique et culturelle a permis l'adoption de textes de protection des droits de l'homme d'une manière générale, que ce soit dans le cadre ou en dehors d'organisations politiques. Ce fut particulièrement le cas des organisations européennes et américaine et dans une certaine mesure africaine⁶³⁹.

⁶³⁴ Doc. A/RES/46/138 du 17 décembre 1991 intitulé « Droits de l'homme en Haïti ».

⁶³⁵ Cette résolution avait été précédée par une autre intitulée « La situation de la démocratie et des droits de l'homme en Haïti ». Doc. A/RES/46/7 du 11 octobre 1991.

⁶³⁶ TRACHSLER D., *Sanctions économiques : arme miracle ou échec ?*, Zurich, ETH Zurich, CSS, 2010.

⁶³⁷ Doc. S/RES/1962 du 20 décembre 2010

⁶³⁸ *Ibid.*

⁶³⁹ V. *Supra*, pp. 99-127.

§ 2 - UN CADRE INSTITUTIONNEL HETEROCLITE

L'intérêt nouveau suscité par la démocratisation des Etats à la fin de la guerre froide a amené de nombreuses d'organisations internationales, tant universelles que régionales, intergouvernementales que non-gouvernementales à créer en leur sein des structures pour accompagner les Etats dans l'organisation d'élections. Si cette profusion d'acteurs (A) offre un large choix de partenariat aux Etats, dans un souci d'efficacité, elle commande en retour que les organisations coordonnent leurs activités opérationnelles (B).

A - UNE DIVERSITE D'ACTEURS INTERNATIONAUX

L'assistance électorale est un domaine dans lequel interviennent plusieurs acteurs aussi bien étatiques que non étatiques, tant nationaux qu'internationaux. Parmi ceux-ci, il y a des Etats qui agissent à titre individuel, mais surtout des organisations internationales, universelle comme l'ONU ou régionale comme l'UE, l'OEA ou l'UA.

L'intérêt des organisations internationales pour l'assistance électorale remonte pour la plupart au début des années 1990. A la chute des régimes communistes, l'assistance électorale, en ce qu'elle permet de suivre de bout en bout, voire de garantir la bonne tenue d'élections pluralistes leur est assez rapidement apparue comme un moyen efficace de contribuer aux transitions démocratiques. Ainsi, en application de textes adoptés de façon expresse ou de textes préexistants, il sera créé au sein de ces organisations des structures spécialisées dans l'aide à l'organisation des élections.

Au sein des Nations Unies, les bases du cadre institutionnel de l'assistance électorale ont été jetées dans la résolution 46/137 de l'AGNU du 17 décembre 1991. Faisant le constat de la croissance des demandes d'assistance et de la nécessité d'optimiser les actions de l'organisation en la matière, l'AG décida sur proposition du SG de la désignation d'un « haut fonctionnaire qui [...] aurait un rôle centralisateur afin que les demandes des Etats membres qui organisent des élections soient traitées uniformément, et qui aiderait le Secrétaire général à coordonner les demandes de vérification électorale [...] »⁶⁴⁰. En application de cette résolution, une *Note d'orientation sur l'assistance électorale* procédera à une

⁶⁴⁰ Doc. A/RES/46/137 du 17 décembre 1991.

répartition des rôles et des responsabilités au sein du système des Nations Unies. Ainsi, trois acteurs peuvent-ils intervenir en matière d'assistance électorale. Il s'agit d'abord du Coordonnateur des Nations Unies pour les activités d'assistance électorale, par ailleurs Secrétaire général adjoint chargé des affaires politiques et dont le travail consiste à encadrer et à coordonner les activités d'assistance électorale, mais aussi à en « garantir la cohérence et la compatibilité à l'échelle du système, [à] renforcer la mémoire institutionnelle, ainsi que contribuer à la définition et à la diffusion des pratiques électorales »⁶⁴¹. Vient ensuite la Division de l'assistance électorale créée en avril 1992 et logée au sein du Département des affaires politiques du Secrétariat avec pour mission d'apporter un appui technique au Coordinateur dans sa fonction. Ses activités consistent précisément à « évaluer les demandes d'assistance électorale [...], à formuler des politiques et des orientations sur les questions électorales, à effectuer des missions d'évaluation des besoins, à aider les organismes du système des Nations Unies et autres institutions compétentes à concevoir des activités concrètes d'assistance électorale, à élaborer des stratégies opérationnelles à l'intention des composantes électorales des opérations de maintien de la paix [...] ».⁶⁴² Il y'a en enfin le PNUD qui constitue le bras opérationnel de l'assistance électorale des Nations Unies. Au titre de ses activités visant à promouvoir la gouvernance démocratique, celui-ci fournit des « conseils de politique générale et des programmes propres à renforcer des institutions et procédures démocratiques viables »⁶⁴³. Ainsi en matière électorale, apporte-t-il un appui technique et financier aux Etats aussi bien dans la conception de leurs systèmes électoraux que dans l'organisation des opérations électorales. Ses activités visent aussi à apporter une assistance technique aux partis politiques, à soutenir les acteurs de la société civile et à encourager une meilleure participation des citoyens, notamment des groupes sociaux considérés comme marginalisés (femmes, jeunes, personnes vivant avec un handicap) aux processus électoraux. Au sein des Nations

⁶⁴¹ Doc. A/RES/62/150 du 18 décembre 2007.

⁶⁴² DAP-SGNU, PNUD, *Note d'orientation révisée sur l'assistance électorale*.

⁶⁴³ *Ibid.*

Unies, les activités du PNUD en matière d'assistance électorale sont parfois complétées par celles du HCDH.⁶⁴⁴

Les organisations régionales disposent elles aussi de leurs structures d'assistance électorale. Toutes présentent un intérêt certain, mais l'on ne s'attardera ici que sur celles de l'UE qui même rattachées à une organisation régionale ont une vocation universelle.

L'action de l'UE sur la scène internationale repose, conformément à l'art. 21 du traité sur l'UE sur les principes qui ont présidé, à son développement à son élargissement et qu'elle entend promouvoir dans le reste du monde à savoir *inter alia* la démocratie, l'Etat de droit, l'universalité et l'indivisibilité des droits de l'homme. Pour la mettre en œuvre, l'Union a notamment recouru à l'assistance électorale, celle-ci lui permettant d'accorder une aide technique et matérielle à des pays ne disposant pas de l'expertise et de moyens nécessaires pour conduire un processus électoral conforme aux exigences internationales.

L'assistance électorale est considérée comme un élément clé de la politique étrangère de l'UE.⁶⁴⁵ D'un point normatif, elle s'appuie sur les règlements 975/99 et 976/99 du 29 avril 1999 aux termes desquels la Communauté européenne apporte son concours technique et financier à des actions ayant notamment pour objet « [...] le soutien des processus électoraux, notamment par l'appui aux commissions électorales indépendantes, l'octroi d'une assistance matérielle, technique et juridique à la préparation des élections, y compris aux recensements électoraux, des mesures visant à favoriser la participation de groupes spécifiques, notamment les femmes, aux processus électoraux ainsi que par la formation d'observateurs [...] ».⁶⁴⁶ Avant ces deux textes, le cadre juridique de l'assistance électorale de l'UE relevait tantôt de la coopération au développement, tantôt de la PESC dont la

⁶⁴⁴ V. NESTOROVIC S., *L'assistance électorale multilatérale : promouvoir la paix par la démocratie*, Paris, L'Harmattan, 2012, p. 98.

⁶⁴⁵ « COM (2000) 191 sur les missions d'assistance et d'observation électorales de l'Union Européenne », p. 4.

⁶⁴⁶ V. « Règlement (CE) n° 975/1999 du Conseil, du 29 avril 1999, fixant les exigences pour la mise en œuvre des actions de coopération au développement qui contribuent à l'objectif général du développement et de la consolidation de la démocratie et de l'Etat de droit ainsi qu'à celui du respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales ». Art. 2. 2.f ; « Règlement (CE) n° 976/1999 du Conseil, du 29 avril 1999, fixant les exigences pour la mise en œuvre des actions communautaires, autres que celles de coopération au développement, qui, dans le cadre de la politique de coopération communautaire, contribuent à l'objectif général du développement et de la consolidation de la démocratie et de l'Etat de droit ainsi qu'à celui du respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans les pays tiers ». Art. 3 2.f.

promotion de la démocratie en constitue un élément essentiel. Bien que coopération au développement et promotion de la démocratie ne s'excluent pas⁶⁴⁷, cette dispersion n'offrait pas forcément une bonne lisibilité à la politique européenne d'assistance électorale. Le cadre financier de cette assistance était tout aussi éparpillé en ce qu'il ne concernait que des situations précises comme ce fut le cas du PHARE, instrument financier au bénéfice des pays d'Europe centrale et orientale⁶⁴⁸, du TACIS, assistance technique à la Communauté des Etats indépendants⁶⁴⁹ ou encore du MEDA, mesures d'accompagnement financières et techniques au profit des pays de la Méditerranée sud.⁶⁵⁰ Confrontée à une augmentation des demandes d'assistance électorale et par conséquent à la nécessité d'optimiser son action en la matière, les approches *ad hoc* ayant montré leurs limites, il a semblé nécessaire que l'UE définisse une politique claire, cohérente et centralisée. Il fut ainsi décidé de mettre en place de l'Instrument européen pour la démocratie et les droits de l'homme (IEDDH) en remplacement de l'Initiative européenne pour la démocratie et les droits de l'homme.

Entré en vigueur le 1^{er} janvier 2007, l'IEDDH consiste à fournir aux pays tiers en transition démocratique « une aide au développement et à la consolidation de la démocratie et de l'Etat de droit, ainsi qu'au respect de l'ensemble des droits de l'homme et des libertés fondamentales ». Son budget est passé de 1.104 M€ pour la période 2007-2013 à 1.330 M€ pour la période 2014-2020. En matière électorale, cette aide est destinée à « instaurer un climat de confiance à l'égard des processus électoraux démocratiques et des institutions et en renforcer la fiabilité et la transparence, à toutes les étapes du cycle électoral »⁶⁵¹. De façon concrète, cela implique que l'Union envoie des missions d'observation électorale et prenne

⁶⁴⁷ V. UNION EUROPEENNE et COMMISSION EUROPEENNE, *Accord de Cotonou révisé à Ouagadougou le 22 juin 2010*, *op. cit.* Art. 9.

⁶⁴⁸ V. « Règlement (CEE) n° 3906/89 du Conseil, du 18 décembre 1989, relatif à l'aide économique en faveur de la République de Hongrie et de la République populaire de Pologne. Ce programme a été plus tard étendu à tous les PECO ».

⁶⁴⁹ V. « Règlement (EURATOM, CEE) n° 2053/93 du Conseil du 19 juillet 1993 relatif à la fourniture d'une assistance technique aux États indépendants de l'ex-Union soviétique et à la Mongolie dans l'effort d'assainissement et de redressement de leur économie ».

⁶⁵⁰ V. « Règlement (CE) n° 1488/96 du Conseil du 23 juillet 1996 relatif à des mesures d'accompagnement financières et techniques (MEDA) à la réforme des structures économiques et sociales dans le cadre du partenariat euro-méditerranéen ».

⁶⁵¹ « Règlement (UE) n° 235/2014 du Parlement européen et du Conseil du 11 mars 2014 instituant un instrument financier pour la démocratie et les droits de l'homme dans le monde ». Art. 2. 2.d.

d'autres mesures de contrôle des processus électoraux ; qu'elle participe au renforcement des capacités d'observation électorale des organisations nationales de la société civile au niveau régional et local ; qu'elle soutienne des mesures visant à intégrer les processus électoraux de manière cohérente dans le cycle démocratique et enfin qu'elle favorise un dénouement pacifique des processus électoraux, la réduction des violences commises pendant les élections et l'acceptation de résultats crédibles par tous les segments de la société.⁶⁵²

D'un point de vue institutionnel, contrairement à une organisation comme l'OSCE qui dispose d'une structure spécifique chargée de l'assistance électorale, le Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme (BIDDH), il n'existe pas au sein de l'UE une unité spéciale chargée de piloter les missions d'assistance. Ainsi interviennent à la fois la Commission, le Parlement et dans une moindre mesure le Conseil avec un partage des rôles susceptible de nuire à leur efficacité. Suivant l'idée selon laquelle le Parlement « a un rôle important à jouer en raison de son engagement particulier dans le domaine des droits de l'homme et de la démocratie et de la maîtrise approfondie qu'ont les députés européens des questions électorales »⁶⁵³, il lui est possible d'organiser de lui-même une mission d'observation électorale sur la base d'un calendrier établi par ses propres soins. Dans le même temps, la Commission planifie elle aussi ses missions d'assistance sur la base d'un calendrier établi par la Direction Générale des Relations Extérieures en concertation avec la Direction Générale *EuropeAid* et la Direction Générale du Développement. Même si des discussions ont ensuite lieu au sein des groupes de travail du Conseil et avec le Groupe de coordination des élections du Parlement avant qu'une liste ne soit établie, il n'est certain que cela prévienne efficacement les risques de chevauchement, voire de dissonance sur le terrain.

Si l'implication de plusieurs acteurs internationaux dans l'assistance électorale peut être une garantie de transparence et de légitimation des opérations, elle peut tout aussi se révéler dans les faits préjudiciable à sa crédibilité. Ce risque n'est pas tant lié au fait que ces

⁶⁵² *Ibid.*

⁶⁵³ « COM (2000) 191 sur les missions d'assistance et d'observation électorales de l'Union Européenne », *op. cit.*, p. 10.

acteurs aient les mêmes compétences,⁶⁵⁴ mais plutôt à l'absence de coopération entre eux, au manque de coordination de leurs actions. Plusieurs raisons parmi lesquelles le désir d'affirmer son indépendance, la crainte de voir sa liberté d'expression restreinte, la peur de se noyer dans un ensemble hétérogène et peut-être aussi la volonté de se convaincre de sa propre légitimité peuvent conduire une organisation à vouloir agir seule. Ainsi, dans sa communication du 11 avril 2000 sur les missions d'assistance et d'observation électorale, la Commission européenne expliquait-elle le manque de visibilité des actions de l'UE lors des élections tenues en Bosnie et en Albanie en 1997 par le fait qu'elles ont été menées sous la direction d'une autre organisation, en l'occurrence l'OSCE.⁶⁵⁵ En termes d'effets négatifs, l'absence de collaboration entre organisations fournissant une assistance électorale a pu conduire dans certains cas à des déclarations contradictoires sur la régularité des élections. Par exemple, lors des élections générales qui se sont tenues en Bosnie en 1996, l'OSCE avait conclu dans son rapport préliminaire que les élections s'étaient techniquement bien déroulées malgré un climat général en deçà des normes minimales prévues dans les Engagements de Copenhague⁶⁵⁶. Au même moment, *International Crisis Group*, très active dans la prévention et la résolution des conflits armés estima elle que la validité des élections était contestable, que ses résultats ne pouvaient être certifiés et que de nouvelles élections devaient être organisées ultérieurement. Elle estima que la communauté internationale

⁶⁵⁴ V. NESTOROVIC S., *L'assistance électorale multilatérale : promouvoir la paix par la démocratie*, *op. cit.*, p. 104.

⁶⁵⁵ « COM (2000) 191 sur les missions d'assistance et d'observation électorales de l'Union Européenne », *op. cit.*, p. 11.

⁶⁵⁶ V. The elections in Bosnia and Herzegovina, Preliminary statement of the coordinator for international monitoring (CIM), 14 September 1996. <https://cutt.ly/Oei6Kq1>, consulté le 22 mars 2017. Pour rappel, dans le cadre des Engagements pris en juin 1990 lors de la Conférence de Copenhague sur la dimension humaine, les Etats avaient solennellement déclaré que « des élections libres seront organisées à intervalles raisonnables, au scrutin secret ou suivant une procédure équivalente assurant la liberté du vote, dans des conditions garantissant effectivement la libre expression de la volonté des électeurs dans le choix de leurs représentants » (§5.1). Ils s'étaient en outre engagé « que la loi et l'ordre public de l'Etat contribuent à faire en sorte que les campagnes politiques se déroulent dans un climat d'équité et de liberté excluant toute pression administrative, violence ou intimidation qui interdirait aux partis et aux candidats d'exposer librement leurs opinions et leurs qualités, ou empêcherait les électeurs d'en prendre connaissance et d'en débattre ou de voter sans crainte de sanctions ». (§7.7) <https://cutt.ly/aei6AW7>, consulté le 22 mars 2017.

compromettrait gravement sa crédibilité si elle déclarait ces élections libres, justes ou démocratiques.⁶⁵⁷

Pour éviter ces situations fort préjudiciables pour la crédibilité de l'assistance électorale, des organisations internationales ont compris la nécessité de coopérer. En plus de réduire les risques de divergence sur l'appréciation de la régularité des élections, cette coopération leur permet à l'évidence d'optimiser l'utilisation des ressources humaines et financières qu'elles engagent sur le terrain améliorant par la même occasion leur efficacité.

B - UNE NECESSITE DE COOPERATION ENTRE ACTEURS DE L'ASSISTANCE ELECTORALE

Dans un souci d'efficacité, l'on note depuis quelques années une double tendance, d'une part à la spécialisation et d'autre part à la coopération des acteurs internationaux en matière d'assistance électorale.

La première tendance a un intérêt certain, non seulement pour les organisations sollicitées, mais aussi pour l'Etat demandeur dans la mesure où celui-ci aura plus de chance de voir sa demande acceptée s'il l'adresse à l'organisation qui est la mieux à même d'y répondre favorablement. Si l'ONU, compte tenu de sa vocation universelle tente toujours de répondre à toutes les demandes, d'autres organisations internationales en revanche, qui jusqu'au début des années 2000 étaient enclines à répondre favorablement aux demandes d'assistance électorale ont commencé à se montrer sélectives en n'accordant leur assistance qu'aux pays qui présenteraient un intérêt pour un ou l'ensemble de leurs membres.⁶⁵⁸ Cette nouvelle approche s'expliquerait d'une part par l'augmentation croissante du coût des missions d'assistance électorale d'où un besoin de rationalisation et d'autre part, par le retour d'expérience pas forcément satisfaisant des missions déjà accomplies. Sur ce dernier point, l'on peut en effet noter que certaines missions se sont révélées décevantes aussi bien du point de leur mise en œuvre qui s'est révélée particulièrement difficile, les organisations engagées s'y étant enlisées, que du point de vue des résultats obtenus en

⁶⁵⁷ V. International Crisis Group, Elections in Bosnia & Herzegovina, ICG Bosnia Report n° 16, 22 September 1996. <https://d2o71andvipowj.cloudfront.net/elections-in-bosnia-herzegovina.pdf>, consulté le 22 mars 2017.

⁶⁵⁸ NESTOROVIC S., *L'assistance électorale multilatérale : promouvoir la paix par la démocratie*, op. cit., p. 124.

termes de consolidation ou même simplement d'instauration de la démocratie⁶⁵⁹. C'est fort de ces considérations que l'UE tient par exemple un calendrier régulièrement mis à jour des élections à venir afin d'identifier les pays nécessitant une mission d'assistance pour des élections jugées particulièrement importantes pour la paix et la sécurité tant au niveau régional qu'international. A ce calendrier, s'ajoute une liste de pays qualifiés de prioritaires déterminés sur la base de ce que « l'engagement constructif d'une mission d'observation électorale de l'Union européenne (MOE-UE) peut contribuer à l'amélioration de l'élection, par exemple en favorisant la confiance des citoyens dans le processus ; le déploiement d'une MOE-UE complète et renforce la contribution de l'UE à la démocratisation et/ou la gestion de crise et ses initiatives en faveur de la consolidation de la paix dans le pays concerné ; la présence de la MOE-UE exprime le soutien de l'UE à un processus électoral ou à une transition démocratique importante ; un équilibre géographique est maintenu dans la sélection des pays où les MOE-UE sont déployées »⁶⁶⁰.

La seconde tendance observée a consisté en la mise en place d'une coopération voire d'une mutualisation des moyens d'intervention afin non seulement de réduire le coût des missions, mais surtout d'en accroître l'efficacité et la crédibilité. Plusieurs organisations ont en reconnu la nécessité. Dans une résolution adoptée en 1998, l'AGNU a par exemple souligné qu'il importait de « renforcer la coordination à l'intérieur du système des Nations Unies, y compris la coopération avec tous les départements du Secrétariat, le HCDH, le PNUD et les Volontaires des Nations Unies (VNU), qui apportent services consultatifs et assistance technique aux Etats membres qui en font la demande, qu'il convient de garantir la rapidité des échanges d'informations concernant les demandes d'assistance électorale des Etats membres à l'une des entités susmentionnées, et encourage la Division de l'assistance électorale à collaborer plus étroitement encore avec ces entités en procédant notamment, le cas échéant, à des échanges de personnel ».⁶⁶¹ Aussi, a-t-elle noté avec « satisfaction les efforts supplémentaires consentis afin de renforcer la coopération avec d'autres organisations internationales, ainsi qu'avec des organisations gouvernementales

⁶⁵⁹ V. WHITEHEAD L., « Entreprises de démocratisation », *op. cit.*, p. 115 ; NESTOROVIC S., *L'assistance électorale multilatérale : promouvoir la paix par la démocratie*, *op. cit.*, p. 125.

⁶⁶⁰ Manuel d'observation électorale de l'Union européenne, 2^e éd., 2008, p. 126.

⁶⁶¹ Doc. A/RES/52/129 du 26 février 1998, §11.

et non gouvernementales, et de faciliter ainsi la mise en œuvre de mesures permettant de répondre plus pleinement et efficacement aux demandes d'assistance électorale et exprime sa gratitude aux Etats membres, aux organisations régionales et aux organisations non gouvernementales qui ont fourni des observateurs ou des experts techniques en vue de soutenir les efforts que l'organisation déploie dans le domaine de l'assistance électorale ». ⁶⁶²

Au niveau des organisations régionales, le même besoin de coopération est reconnu. Dans sa communication de 2000 au Parlement européen, la Commission européenne a par exemple admis que face à la complexification des missions d'assistance électorale, « L'UE devrait chercher à coopérer avec d'autres groupes internationaux afin d'assurer, dans la mesure du possible, des positions communes et l'utilisation la plus rationnelle possible des ressources » ⁶⁶³. Dans le même sens, dans la Déclaration de principes pour l'observation internationale des élections de 2005, l'ensemble des organisations signataires se sont aussi engagées à coopérer entre elles dans le cadre des missions d'observation internationale des élections. ⁶⁶⁴

Si l'intérêt d'une coopération entre organisations fournissant une assistance paraît évident, le cadre juridique dans lequel elle a lieu varie en fonction du contexte. En ce qui concerne les Nations Unies, une différence est faite selon que la coopération a lieu ou pas dans le cadre d'une opération de maintien de la paix. Dans la première hypothèse, la coopération se fera sous le régime du chapitre 8 de la CNU qui organise les relations entre l'ONU et les organisations régionales notamment en matière de maintien de la paix et de la sécurité internationales. Ce qui signifie en application de l'art. 54 de la CNU ⁶⁶⁵ que « les organisations chargées d'accomplir les missions d'assistance sont contraintes de coopérer avec l'organisation universelle, puisque ces missions de paix dont l'assistance électorale fait

⁶⁶² *Ibid.*, § 12.

⁶⁶³ « COM (2000) 191 sur les missions d'assistance et d'observation électorales de l'Union Européenne », *op. cit.*, p. 8.

⁶⁶⁴ « Déclaration des principes pour l'observation internationale d'élections et le code de conduite à l'usage des observateurs électoraux internationaux ». § 8.

⁶⁶⁵ L'art. 54 CNU dispose en effet que : « Le Conseil de sécurité doit, en tout temps, être tenu pleinement au courant de toute action entreprise ou envisagée, en vertu d'accords régionaux ou par des organismes régionaux, pour le maintien de la paix et de la sécurité internationales ».

partie sont placées sous l'autorité du Conseil de sécurité ». ⁶⁶⁶ La mission d'assistance électorale conjointement mise en œuvre par l'ONU et l'OEA dans le cadre de la Mission des Nations Unies pour la stabilisation en Haïti (MINUSTHA) constitue une illustration de ce type de coopération. ⁶⁶⁷ Le mémorandum d'accord signé entre les deux organisations en novembre 2004 reconnaissait en effet que les Nations Unies demeuraient « l'autorité suprême chargée d'assurer la mise en œuvre du mandat de la MINUSTHA ». ⁶⁶⁸ Dans la pratique, il semble pourtant que les organisations qui coopèrent avec l'ONU dans le cadre d'une assistance électorale sous le régime du chapitre 8 n'entame pas leur liberté d'action à condition toutefois qu'elles l'exercent dans le cadre des résolutions votées par le CSNU. ⁶⁶⁹

En dehors des situations de maintien de la paix, la coopération entre organisations internationales fournissant une assistance électorale se passe dans le cadre d'accords *ad hoc*. Ces accords, bilatéraux ou multilatéraux définissent la forme de la coopération et le rôle attribué à chaque organisation intervenante. Généralement, ils posent les conditions et les modalités de déploiement des observateurs, les critères d'évaluation des opérations électorales et donnent des indications relatives au contenu des déclarations publiques, à la rédaction et la publication des rapports de fin de mission.

La coopération entre organisations internationales peut revêtir une ou plusieurs formes. Elle peut être d'ordre financier comme lors des élections de fin de transition au Burkina Faso, présidentielle et législatives du 29 novembre 2015, municipales du 22 mai 2016 où le PNUD a participé à un « panier commun » pour la mise en œuvre du Projet d'Appui aux Elections (PAE) cofinancé par la Suède à hauteur d'environ 4,2 millions de dollars américains et la Suisse pour un montant d'environ 530.000 dollars américains. ⁶⁷⁰ Elle peut enfin aller plus loin en répartissant la charge de travail pour accroître l'efficacité de chaque intervenant. Le partage des rôles se fait généralement sur la base du profil et de l'expertise de chaque organisation. Ainsi, lors des élections présidentielles et législatives

⁶⁶⁶ NESTOROVIC S., *L'assistance électorale multilatérale : promouvoir la paix par la démocratie*, op. cit., p. 110.

⁶⁶⁷ Doc. S/RES/1542 du 30 avril 2004.

⁶⁶⁸ V. Conseil Permanent, OEA/Ser.G, CP/INF.5104/04, 18 novembre 2004.

⁶⁶⁹ V. NESTOROVIC S., *L'assistance électorale multilatérale : promouvoir la paix par la démocratie*, op. cit., p. 111.

⁶⁷⁰ V. Le PNUD et d'autres PTFs participent au panier commun Elections, <https://cutt.ly/5ei6SGc>, consulté le 23 mars 2017.

qui se sont tenues en République Démocratique du Congo en 2006, le PNUD avait été chargé de la fourniture du matériel et de la formation du personnel, l'ONU et l'UE de la sécurisation des bureaux de vote et l'Afrique du Sud de l'impression et du transport des bulletins de vote. En tant que bras opérationnel des Nations Unies en matière d'assistance électorale, le PNUD a ainsi noué de nombreux partenariats avec différentes organisations, intergouvernementales comme l'UE⁶⁷¹, l'OIF⁶⁷² ou non gouvernementales comme l'IFES.⁶⁷³

Il peut aussi arriver que la coopération entre organisations fournissant une assistance électorale se déroule dans un cadre informel, c'est à dire en dehors de tout accord. Dans cette hypothèse, leurs relations se limitent généralement à de simples contacts visant à se partager des informations afin que chacune connaisse la situation du pays et la position de ses partenaires. Si cette coopération informelle ne manque pas d'intérêt, elle peut au moins permettre de minimiser les risques de déclarations contradictoires préjudiciables à la crédibilité de la mission, elle révèle d'une certaine manière la réticence de certaines organisations, comme l'UE à conclure des accords de coopération institutionnalisée. Dans sa communication de 2000 au Parlement européen, la Commission affirmait en effet que si l'UE « devrait chercher à coopérer avec d'autres groupes internationaux afin d'assurer, dans la mesure du possible, des positions communes et l'utilisation la plus rationnelle possible des ressources, [elle] devrait toutefois éviter des structures de coordination formelles qui seraient néfastes pour l'intégrité et la liberté de parole et d'action de l'UE en l'obligeant à accepter le plus petit dénominateur commun au sein d'un groupe hétérogène de donateurs internationaux »⁶⁷⁴. Malgré tout, la coopération en matière d'assistance électorale est devenue quasi systématique dans la mesure où elle permet d'optimiser la couverture et l'impact de l'assistance électorale.

⁶⁷¹ V. *Le PNUD et l'Union européenne renouvellent leur partenariat en matière d'assistance électorale*, <https://cutt.ly/aei6DfQ>, consulté le 23 mars 2017.

⁶⁷² V. *PNUD – OIF : Ensemble pour soutenir les préparatifs aux prochaines échéances électorales de Madagascar.*, <https://cutt.ly/8ei6DKo>, consulté le 23 mars 2017.

⁶⁷³ V. *L'IFES et le PNUD renforcent leur collaboration en matière électorale*, <https://cutt.ly/Sei6Fpd>, consulté le 23 mars 2017.

⁶⁷⁴ « COM (2000) 191 sur les missions d'assistance et d'observation électorales de l'Union Européenne », *op. cit.*, p. 8.

Si les organisations internationales coopèrent de plus en plus pour accroître l'efficacité de leur assistance électorale, elles ont aussi compris la nécessité d'en faire autant avec les acteurs électoraux locaux notamment les OSC. Dans ce sens, la Déclaration de principes de 2005 pour l'observation internationale des élections prévoit que « les missions d'observation électorale internationales doivent recenser les organisations nationales non partisans de surveillance électorale crédibles, communiquer régulièrement avec elles et, le cas échéant, coopérer avec elles »⁶⁷⁵. L'objectif ici recherché est non seulement d'obtenir de ces acteurs locaux des informations sur la nature du processus électoral, mais aussi de les former, de les outiller afin qu'ils continuent à jouer un rôle dans le développement d'institutions démocratiques après la fin du processus électoral. L'on peut aussi penser que dans certaines circonstances, le fait pour des organisations internationales de pouvoir compter sur des partenaires locaux compétents et fiables leur permette de réduire les coûts liés au déploiement sur le terrain d'un grand nombre de personnel expatrié.

Section 2 - L'OPERATIONNALISATION DE L'ASSISTANCE ELECTORALE INTERNATIONALE

De manière large, l'assistance électorale des organisations internationales aux Etats se traduit en amont par une aide à l'organisation des élections et en aval par l'observation que celle-ci se déroule conformément aux standards internationaux. Pour que l'assistance électorale soit optimale (§1), les organisations sollicitées exigent que l'Etat qui la demande respecte des conditions plus ou moins strictes. La réunion de ces critères conditionne en retour la bonne exécution de l'assistance électorale dont les conclusions, faut-il le souligner constituent en général un bon indicateur de la santé démocratique de l'Etat (§2).

§ 1 - LA MISE EN PLACE DE L'ASSISTANCE ELECTORALE

Les missions d'assistance électorale coûtent chères en ce qu'elles nécessitent que soit déployés sur le terrain des moyens humains et logistiques parfois considérables. Ainsi, leur mise en place exige-t-elle que l'Etat qui en fait la demande obéisse à des conditions strictes

⁶⁷⁵ « Déclaration des principes pour l'observation internationale d'élections et le code de conduite à l'usage des observateurs électoraux internationaux », *op. cit.* § 17.

(A). Aussi, dans un souci d'efficacité sont-elles calibrées en fonction de la situation politique de l'Etat demandeur (B).

A - DES CONDITIONS DE MISE EN PLACE STRICTES

Les conditions de mise en place d'une mission d'assistance électorale peuvent varier sur des points spécifiques d'une organisation internationale à l'autre, mais pour l'essentiel elle se résume à deux : l'Etat qui souhaite en bénéficier doit en faire la demande et l'organisation qui est sollicitée doit accepter la demande.

La première condition résulte du principe du respect de la souveraineté de l'Etat. En application de ce principe dont l'importance dans un contexte électoral a été constamment rappelée par les Nations Unies à travers une série de résolutions⁶⁷⁶, aucune mission d'assistance électorale ne peut être déclenchée sans une demande formelle, écrite et préalable émanant de l'Etat intéressé⁶⁷⁷. De *lege lata*, l'on peut donc affirmer qu'il n'existe aucune obligation internationale contraignant l'Etat à solliciter une assistance électorale même s'il paraît plausible qu'en tenant compte de certains facteurs notamment politiques et économiques, la liberté de l'Etat en la matière semble bien plus illusoire que réelle⁶⁷⁸.

S'il est ainsi clairement entendu que la demande d'assistance électorale doit émaner de l'Etat intéressé, encore faut-il qu'elle le soit d'une autorité considérée suffisamment représentative pour pouvoir engager l'Etat⁶⁷⁹. Cette condition ne posera à l'évidence aucune difficulté lorsque l'Etat intéressé jouit d'une certaine stabilité politique⁶⁸⁰, mais posera en

⁶⁷⁶ V. la série de résolutions adoptées à partir de 1989 (Doc. A/RES/44/147 du 15 décembre 1989) portant sur le « Respect des principes de la souveraineté nationale et de la non-ingérence dans les affaires intérieures des Etats en ce qui concerne les processus électoraux ».

⁶⁷⁷ Il est à noter que la *Déclaration des principes pour l'observation internationale d'élections*, en son point 12.3, permet aussi à l'Etat intéressé par une assistance électorale d'indiquer « de tout autre manière sa volonté d'accueillir une mission d'observation électorale internationale ».

⁶⁷⁸ V. FAU-NOUGARET M., « Approche critique du rôle des organisations internationales en matière électorale », *RBDI*, 2010, n° 2, p. 4.

⁶⁷⁹ NESTOROVIC S., *L'assistance électorale multilatérale : promouvoir la paix par la démocratie*, *op. cit.*, p. 122.

⁶⁸⁰ Dans ce cas, la demande sera le plus souvent formulée par le gouvernement sur la base des besoins exprimés par le ministère en charge des libertés publiques. Il peut aussi arriver qu'elle soit le fait d'un autre organe, en l'occurrence une commission électorale indépendante qui a alors la mission d'organiser les élections.

revanche des difficultés lorsque l'Etat est en crise ou en phase de sortie de crise. Il peut en effet arriver dans cette situation qu'aucune autorité ne soit jugée comme représentative ou que la représentativité de l'autorité existante soit contestée par des acteurs du processus électoral. Dans ces conditions, l'organisation sollicitée ou la communauté internationale cherchera le plus souvent à obtenir un accord politique préalable, comme ce fut le cas en Afghanistan après la chute des talibans en 2001. L'on peut donc constater que si le pouvoir de solliciter ou de ne pas solliciter une assistance électorale appartient exclusivement au gouvernement, les autres parties prenantes au processus électoral à savoir les partis politiques d'opposition, les organisations de la société civile ou même l'opinion publique disposent de moyens de pression de sorte à amener l'autorité décisionnaire à formuler une demande d'assistance électorale. A défaut, son refus affectera à coup sûr la légitimité et la crédibilité du processus électoral⁶⁸¹.

Une fois que la décision de solliciter une assistance électorale est prise par l'Etat intéressé, il faut qu'il le fasse « suffisamment tôt avant les élections pour permettre l'analyse de tous les processus qui concourent à l'organisation d'élections honnêtes et démocratiques »⁶⁸². Pour les Nations Unies, les demandes d'assistance électorale doivent être soumises douze semaines au moins avant la date annoncée des élections⁶⁸³.

De la part de l'organisation sollicitée, exiger que la demande soit formulée dans un certain délai n'est pas anodin ; elle vise en effet à lui permettre d'une part d'évaluer la pertinence et l'étendue des besoins de l'Etat demandeur et d'autre part, de minimiser ses risques de cautionner un processus électoral mal préparé dans la mesure où « l'expérience a montré que les demandes de dernière minute dénotent parfois un manque de véritable adhésion à l'idée d'élections vraiment libres et régulières »⁶⁸⁴. C'est sans doute ce qui a conduit l'AGNU à souhaité que « l'Organisation continue de s'assurer, avant d'apporter une

⁶⁸¹ V. SICILIANOS L. -A., *L'ONU et la démocratisation de l'Etat : systèmes régionaux et ordre juridique universel*, *op. cit.*, p. 169.

⁶⁸² « Déclaration des principes pour l'observation internationale d'élections et le code de conduite à l'usage des observateurs électoraux internationaux », *op. cit.*, point 12.3.

⁶⁸³ Doc. A/49/675, *Rapport du Secrétaire général sur le « Renforcement de l'efficacité du principe d'élections périodiques et honnêtes »*, 17 novembre 1994, annexe III, § 3.

⁶⁸⁴ RAULIN A. de., « L'action des observateurs internationaux dans le cadre de l'ONU et de la société internationale », *RGDIP*, 1995, n° 3, p. 580.

assistance électorale à un État qui en fait la demande, qu'elle aura le temps d'organiser et de mener à bien une mission efficace, que la situation permet bien de procéder à des élections libres et régulières et que des dispositions peuvent être prises pour qu'il soit rendu compte de façon adéquate et détaillée des résultats de la mission »⁶⁸⁵. C'est par exemple en raison du délai que les Nations Unies ont rejeté la demande d'assistance électorale faite par l'Estonie en 1993 et celle présentée par la Roumanie en 1996.

Si aucune mission d'assistance électorale ne peut être conduite sans l'invitation formelle de l'Etat intéressé, il appartient à l'organisation sollicitée d'y donner suite. En la matière, celle-ci dispose d'un pouvoir discrétionnaire qu'elle n'exerce toutefois pas de façon arbitraire. En effet, avant d'accepter ou refuser une demande d'assistance électorale, l'organisation sollicitée conduira en général une mission d'évaluation qui a pour but, d'une part de mieux cerner les besoins réels de l'Etat demandeur en termes de financement, de formation du personnel électoral, d'appui technique, matériel et logistique et d'autre part d'apprécier la situation politique préélectorale de l'Etat en question. Ce dernier point revêt une importance toute particulière dans les missions d'évaluation, car elle permet à l'organisation sollicitée de s'assurer que l'Etat demandeur respecte un minimum de règles de jeu démocratiques, que ses dispositions constitutionnelles et législatives présentent un certain nombre de garanties notamment de droits et libertés jugées essentiels pour l'expression libre et honnête des électeurs comme le droit de suffrage, la liberté d'expression et d'information, la liberté d'association et de réunion, mais aussi la neutralité politique de l'administration. En outre, sachant qu'un nombre important d'Etats demandeurs d'assistance électorale sortent de crise politique plus ou moins longue et grave, l'organisation sollicitée s'assurera que la fragilité inhérente à cette situation n'occasionne une détérioration de la situation sécuritaire. Elle s'assurera pour ainsi dire que son personnel pourra travailler dans des conditions satisfaisantes de sécurité et pourra observer et appuyer sans aucune entrave l'ensemble du processus électoral. C'est dans cette optique que la Déclaration de principes pour l'observation internationale des élections prévoit que l'organisation sollicitée peut « exiger que ces garanties soient définies dans un

⁶⁸⁵ Doc A/Rés. 50/185, *Affermissement du rôle de l'Organisation des Nations Unies aux fins du renforcement de l'efficacité du principe d'élections périodiques et honnêtes et de l'action en faveur de la démocratisation*, 22 décembre 1995, § 3.

mémorandum d'accord ou un document similaire en accord avec les pouvoirs publics ou les autorités électorales concernées »⁶⁸⁶.

B - UNE ASSISTANCE CALIBREE EN FONCTION DE LA SITUATION POLITIQUE DE L'ETAT

Le trait commun entre toutes les missions d'assistance électorale découle de l'objectif poursuivi. Il s'agit pour les organisations sollicitées d'aider d'une part les Etats demandeurs à organiser des élections qui respectent les standards internationaux et d'autre part de participer au renforcement de leurs capacités normatives et institutionnelles afin qu'ils puissent à l'avenir organiser de façon autonome des élections. Cet objectif commun mis à part, le niveau d'intervention d'une organisation internationale dans un processus électoral variera en fonction des besoins exprimés par l'Etat demandeur. A bien des égards, ceux-ci dépendent de la situation politique de l'Etat. Si certains Etats, parce que jouissant d'une certaine stabilité politique, souhaitent simplement consolider leurs capacités à organiser des élections démocratiques, d'autres, sans expérience en matière électorale et donc en phase de construction ou de transition démocratique ou encore très fragilisés à la suite d'un conflit armé, ont des besoins plus conséquents. C'est en tenant compte de ces éléments et du niveau d'implication que cela induit que les Nations Unies ont établi deux catégories de missions d'assistance électorales : les missions de grande ampleur que l'on pourrait appeler « grandes missions d'assistance électorale » et les missions de moindre envergure ou « activités standard d'assistance électorale »⁶⁸⁷.

Les grandes missions d'assistance électorale se caractérisent d'un point de vue formel par le fait qu'elles nécessitent pour leur engagement un mandat *ad hoc* du CSNU ou de l'AGNU. Ce type de mission, assez exceptionnelle est en général une composante des OMP. Dans leur exécution, l'ONU joue un rôle très actif dans la mesure où elle aura non seulement à assumer l'organisation et la conduite de l'ensemble du processus électoral, mais aussi la responsabilité de veiller à sa conformité par rapport aux normes internationales. Ce cumul de mandats d'assistance électorale et d'appréciation de l'ensemble du processus

⁶⁸⁶ « Déclaration des principes pour l'observation internationale d'élections et le code de conduite à l'usage des observateurs électoraux internationaux », *op. cit.*, p. 7.

⁶⁸⁷ NESTOROVIC S., *L'assistance électorale multilatérale : promouvoir la paix par la démocratie*, *op. cit.*, p. 115.

démocratique est d'ailleurs critiqué par certains auteurs qui estiment qu'il est de nature à nuire à l'efficacité et à la crédibilité des missions, les Nations Unies ayant, pendant des années, refusé de dénoncer la non-conformité aux standards internationaux de processus électoraux qu'elles avaient elles-mêmes mise en place et observée.⁶⁸⁸ Quoi qu'il en soit, les grandes missions d'assistances électorales telles que conçues par l'ONU donnent lieu à trois types d'opérations qui peuvent être mises en œuvre alternativement ou de façon cumulative.

Le premier type consiste pour l'ONU à organiser et à contrôler le processus électoral dans son ensemble. Elle accomplit pour ainsi dire les tâches dévolues normalement à une autorité électorale nationale. En général, cela implique l'élaboration et l'adoption d'un code électoral ; la création et la tenue d'un fichier électoral, l'organisation et la supervision de la campagne électorale ; la coordination des missions d'observation étrangères ; la conduite générale du scrutin, du dépouillement à la proclamation des résultats et enfin, la gestion du contentieux électoral.⁶⁸⁹ Ce type d'opération, compte tenu de sa complexité, de son coût⁶⁹⁰ et de la responsabilité qu'elle fait peser sur l'ONU n'a été, pour l'instant mise en œuvre qu'au Cambodge en 1992 et 1993, au Timor oriental en 1999. Dans le cas cambodgien, l'Accord de Paris du 23 octobre 1991⁶⁹¹, entériné par le CSNU⁶⁹², avait créé une Autorité provisoire des Nations Unies pour le Cambodge (APRONUC)⁶⁹³ a qui avait été confiée la mission de l'organisation et de la conduite des élections⁶⁹⁴ dans les conditions détaillées dans la Section D des annexes I et III de l'Accord⁶⁹⁵. En ce qui concerne le Timor oriental,

⁶⁸⁸ *Ibid.*, p. 125.

⁶⁸⁹ V. SICILIANOS L.-A., *L'ONU et la démocratisation de l'Etat : systèmes régionaux et ordre juridique universel*, op. cit., p. 173.

⁶⁹⁰ L'organisation des élections au Cambodge par les Nations Unies en 1992 et 1993 a par exemple coûté plus de 1,7 milliards de dollars américains. V. NESTOROVIC S., *L'assistance électorale multilatérale : promouvoir la paix par la démocratie*, op. cit., p. 116.

⁶⁹¹ Cet accord devait mettre fin à la guerre qui ravageait le pays depuis 1978.

⁶⁹² Doc. S/Rés. 718 (1991) du 31 octobre 1991.

⁶⁹³ Accord pour un règlement politique global du conflit du Cambodge, art. 2-1. V. ISOART P., « L'Autorité provisoire des Nations Unies au Cambodge », *AFDI*, 1993, vol. 39, n° 1, p. 157-177.

⁶⁹⁴ *Ibid.*, art. 13.

⁶⁹⁵ La Section D des Annexes I et III définit l'ensemble des tâches et des prérogatives dévolues à l'APRONUC pour mener à bien sa mission. Ainsi, avait-elle par exemple été chargée de créer et tenir un fichier électoral, garantir d'un accès équitable aux moyens d'information pour tous les partis politiques présentant des

ancienne colonie portugaise annexée par l'Indonésie en 1975, il avait été mise en place en 1999, la Mission des Nations Unies au Timor oriental (MINUTO)⁶⁹⁶ « chargée d'organiser et de mener à bien une consultation populaire, prévue pour le 8 août 1999, au scrutin direct, secret et universel, visant à déterminer si la population du Timor oriental accepte le cadre constitutionnel proposé, lequel prévoit une autonomie spéciale pour le Timor oriental au sein de la République unitaire d'Indonésie, ou rejette l'autonomie spéciale proposée pour le Timor oriental, ce qui entraînerait la sécession du Timor oriental de l'Indonésie »⁶⁹⁷.

A un niveau d'implication moins élevé, les grandes missions d'assistance électorale conduites par les Nations Unies peuvent aussi avoir pour objet de superviser le processus électoral. Dans ce cas, l'organisation des élections reste sous la responsabilité des autorités locales, la mission onusienne n'étant chargée que de la certification de l'ensemble du processus afin d'en garantir la conformité par rapport aux standards internationaux⁶⁹⁸. Tel a par exemple été le cas de la mission effectuée par le Groupe d'assistance des Nations Unies pour la période de transition (GANUPT)⁶⁹⁹ en Namibie lors des élections de 1989 dont l'organisation et le déroulement étaient assurés par l'Administrateur général sud-africain. L'exemple le plus récent d'une certification faite par les Nations Unies reste celui effectué par le Représentant spécial du Secrétaire général (RSSG) en Côte d'Ivoire lors de l'élection présidentielle de 2010⁷⁰⁰. Dans une résolution adoptée le 16 juillet 2007, le CSNU décida en effet que le RSSG « certifiera que tous les stades du processus électoral fourniront toutes les garanties nécessaires pour la tenue d'élections présidentielle et législatives ouvertes, libres, justes et transparentes, conformément aux normes internationales ». ⁷⁰¹ Le 16^e rapport du SgNU sur l'ONUCI fixera par la suite le cadre de la certification. Celui-ci définit

candidats aux élections ou déterminer le caractère libre et équitable ou non des élections et, en cas de conclusion positive, certifier la liste des personnes régulièrement élues.

⁶⁹⁶ Doc. S/Rés/1246 (1999) du 11 juin 1999.

⁶⁹⁷ *Ibid.* § 1.

⁶⁹⁸ V. SICILIANOS L.-A., *L'ONU et la démocratisation de l'Etat : systèmes régionaux et ordre juridique universel*, op. cit., p. 174.

⁶⁹⁹ Créée en application de la résolution 632 (1989) du Conseil de sécurité du 16 février 1989.

⁷⁰⁰ V. PASCOE B.L., « L'assistance électorale des Nations Unies et le mandat de certification appliqué à la Côte d'Ivoire », J.-P. VETTOVAGLIA (dir.), *Prévention des crises et promotion de la paix. Démocratie et élections dans l'espace francophone*, Bruylant, 2010, vol.2, p. 657-660.

⁷⁰¹ Doc. S/RES/1765 du 16 juillet 2007, §8.

5 points de référence qui doivent permettre au RSSG de déterminer « si les conditions de sécurité pendant la période précédant les élections sont propices à la pleine participation de la population et des candidats ; si le processus électoral est ouvert à tous ; si tous les candidats ont un accès équitable aux médias d'Etat et si ceux-ci demeurent neutres ; si les listes électorales sont crédibles et acceptées par toutes les parties ; et si les résultats des élections sont déterminés à l'issue d'un dépouillement transparent et accepté par tous ou contesté de manière pacifique par les voies appropriées ». ⁷⁰²

Les grandes missions d'assistance électorale des Nations unies peuvent enfin simplement avoir pour but de vérifier le processus électoral ⁷⁰³. Dans ce cadre, elle s'assurera que l'ensemble du processus se déroule de façon libre et équitable, conformément aux exigences internationales. Tel avait été par exemple la mission des 900 observateurs onusiens déployés lors des élections qui se sont tenues en 1994 au Salvador ⁷⁰⁴.

En ce qui concerne les activités standard d'assistance électorale, elles ne nécessitent aucun mandat du CSNU ou même de l'AGNU pour leur mise en œuvre et peuvent à ce titre être décidées dans des délais assez courts. Ce sont des opérations de moindre importance en termes de niveau d'implication financière, opérationnelle et politique pour l'ONU. En effet, l'ensemble de l'organisation et de la conduite du processus électoral reste à la charge de l'Etat demandeur, les Nations Unies et éventuellement les autres organisations sollicitées n'intervenant que pour fournir une assistance technique, laquelle peut être de trois ordres. Il peut s'agir pour les Nations Unies d'assurer une mission de coordination des observateurs internationaux. A cette fin, elles mettent en général un bureau local du PNUD avec pour but « d'assurer l'intégration des observateurs invités dans un groupe relativement homogène ayant une approche systématique et rationnelle, ainsi qu'une vision d'ensemble du processus électoral afin d'éviter la duplication des efforts ou les

⁷⁰² Doc. S/2008/250, *Seizième rapport du Secrétaire général sur l'Opération des Nations Unies en Côte d'Ivoire*, 15 avril 2008, §32.

⁷⁰³ V. SICILIANOS L.-A., *L'ONU et la démocratisation de l'Etat : systèmes régionaux et ordre juridique universel*, op. cit., p. 175.

⁷⁰⁴ V. Les rapports du SgNU, doc. S/1994/375 du 31 mars 1994 concernant le premier tour des élections et doc. S/1994/536 pour le second tour.

appréciations contradictoires ». ⁷⁰⁵ L'assistance technique peut aussi consister pour les Nations Unies à appuyer les observateurs nationaux à travers le renforcement de leur capacité à observer et à évaluer les processus électoraux. Ainsi, il pourra s'agir, comme cela a été le cas au Mexique en 1994 de fournir aux observateurs issus de la société civile un appui financier, de les former à la méthodologie de l'observation des élections, à l'usage des outils informatiques, à l'élaboration de plans stratégiques et à l'organisation d'opérations de décompte rapide. ⁷⁰⁶ Enfin, et c'est le type d'assistance le plus fréquemment sollicité, les Nations Unies peuvent être amenées à fournir une assistance simplement technique. Celle-ci peut consister à donner des conseils et des analyses aux autorités locales sur par exemple la rédaction et l'application des lois électorales, l'élaboration ou la restructuration du système électoral, à organiser des campagnes d'éducation civique, à informatiser des éléments du processus électoral, à mettre au point un système national d'identification et d'inscription des électeurs sur les listes électorales, à fournir du matériel électoral tel que des urnes, des outils informatiques facilitant le comptage, la compilation et la centralisation des résultats et à former le personnel de l'administration électoral à l'usage de ce matériel ⁷⁰⁷.

En définitive, quel que soit le type d'assistance ou quel que soit le niveau d'implication que cela requiert des organisations qui s'y engagent, l'assistance électorale comprend assez souvent une mission d'observation des élections dont les conclusions sont parfois redoutées.

§ 2 - L'ORGANISATION ET LA FIN DE L'ASSISTANCE ELECTORALE

L'un des objectifs, sans doute le plus important des missions d'assistance électorale consiste à s'assurer que les opérations électorales se tiennent conformément aux standards internationaux. C'est à cela que s'attache l'observation électorale, c'est-à-dire « la collecte systématique, exacte et exhaustive d'informations relatives à législation, aux institutions

⁷⁰⁵ SICILIANOS L.-A., *L'ONU et la démocratisation de l'Etat : systèmes régionaux et ordre juridique universel*, op. cit., p. 176.

⁷⁰⁶ V. Doc. A/49/675 du 17 novembre 1994, annexe, p 21.

⁷⁰⁷ V. ANDRIOLLO-LEBLANC A., *L'assistance électorale et les Nations Unies: 1989-1999*, 2000, p. 185-186.

et aux mécanismes régissant la tenue d'élections et aux autres facteurs relatifs au processus électoral général ». ⁷⁰⁸ Cette opération peut être menée aussi bien par des observateurs nationaux qu'internationaux, mais l'étude présente ne se limitera qu'aux missions d'observation internationale qui en raison de leur caractère singulier et surtout de ses conclusions (B) nécessitera une certaine organisation technique (A).

A - L'ORGANISATION TECHNIQUE DE L'OBSERVATION ELECTORALE

L'observation des élections est une composante essentielle des missions d'assistance électoral. Définie comme « le recueil d'informations concernant le processus électoral et le fait de rendre des avis autorisés sur la conduite de ce processus sur la base des informations recueillies par des personnes qui n'ont pas qualité pour intervenir dans ce processus » ⁷⁰⁹, l'observation des élections suppose une organisation technique minutieuse qui nécessite qu'elle soit mise en œuvre par des personnes de qualité et disposant de moyens adéquats pour mener à bien leurs tâches qui dans certains cas commencent avant le jour du scrutin et dans d'autres se poursuivent après.

Lorsqu'une organisation internationale est invitée par un Etat à effectuer sur son sol une mission d'observation électoral, celle-ci le fait au moyen de personnes librement choisies par elle. Sur le pays hôte pèse l'obligation de garantir qu'aucune « autorité publique ou électoral, ni aucun service chargé de la sécurité, n'interviendra dans le choix des observateurs ou d'autres membres de la mission d'observation ou ne tentera d'en limiter le nombre » ⁷¹⁰. En général, les observateurs jouissent de compétences reconnues en matière électoral et il s'agira le plus souvent de juristes, de parlementaires, d'hommes politiques, de militants associatifs, d'experts divers sur les questions électoral.

⁷⁰⁸ « Déclaration des principes pour l'observation internationale d'élections et le code de conduite à l'usage des observateurs électoral internationaux », *op. cit.*, § 4.

⁷⁰⁹ INTERNATIONAL INSTITUTE FOR DEMOCRACY AND ELECTORAL ASSISTANCE, *Code de conduite pour l'administration électoral éthique et professionnelle*, Stockholm, Suède, Institut International pour la Démocratie et l'Assistance Electoral, 1997, p. 10. cité par « COM (2000) 191 sur les missions d'assistance et d'observation électoral de l'Union Européenne », *op. cit.*, p. 6.

⁷¹⁰ « Déclaration des principes pour l'observation internationale d'élections et le code de conduite à l'usage des observateurs électoral internationaux », *op. cit.* §12.f.

Pour mener à bien leur mission, les observateurs devraient disposer de moyens financiers et matériels adéquats. En la matière, pour des raisons évidentes d'indépendance et de crédibilité, l'organisation internationale pour le compte de laquelle ils sont déployés assume en général toutes les dépenses afférentes à la mission. Celles-ci incluent la prise en charge du voyage des observateurs de l'étranger sur le sol du pays hôte, des frais aussi bien liés au séjour qu'aux déplacements des observateurs dans les différents bureaux de vote. Il est même des cas où les autorités locales mettent à leur disposition des moyens de déplacement⁷¹¹.

Si la réussite d'une mission d'observation des élections dépend en grande partie des moyens humains et financiers dont elle dispose, les conditions dans lesquelles celle-ci a été préparée et conduite revêtent aussi une importance fondamentale. Tenant compte de cela, les organisations internationales sollicitées engagent en général des missions préélectorales en vue de s'assurer que toutes les conditions permettant la tenue d'un scrutin régulier soient réunies. Plus précisément, l'objectif de ces missions est de s'assurer de « l'existence de signes non équivoques d'impartialité de la part des autorités électorales chargées de gérer les élections dans le pays concerné ; la manifestation d'un soutien à l'engagement international de la part des principales parties impliquées ; un minimum de liberté d'association, de mouvement, de réunion et d'expression ; la non-ingérence du gouvernement hôte dans la sélection et l'envoi des observateurs dans les différentes régions du pays ; une liberté de mouvement et d'action pour la mission et ses membres »⁷¹². Dans le cadre par exemple de l'OIF, la mission préélectorale appelée de façon opportune « mission exploratoire » a pour but de « collecter l'ensemble des textes et documents pertinents, afférents à [la] consultation (constitution, déclarations, statut et programme des partis, loi électorale, etc.) ; d'analyser les mesures prises ou envisagées en vue de [la] consultation, le contexte et l'environnement socio-politiques ; de remettre un rapport au Président du Conseil Permanent de la Francophonie, par l'intermédiaire du Secrétaire général de

⁷¹¹ GLELE-AHANHANZO M., « Organisation de l'observation internationale des élections (désignation des observateurs, accréditation, garanties minima, etc.) », *Liberté des élections et observations internationales des élections*, Bruxelles, Bruylant, 1995, p. 222.

⁷¹² TOSTENSEN A., D. FABER, et K. DE JONG, *Vers une approche intégrée de l'observation des élections ? : La professionnalisation des missions d'observation des élections de longue durée*, ECDPM, 1997, p. 42.

l'Agence de Coopération culturelle et technique, sur le contexte général et particulier de [la] consultation, de manière à préciser les modalités optimales de l'intervention de la Communauté francophone ». ⁷¹³ Avec le temps, il faut croire que les missions préélectorales ont pris une importance certaine dans l'assistance électorale des organisations internationales, car celles-ci considèrent que la période préélectorale est aussi délicate que le jour du scrutin lui-même. Certaines considèrent en effet que la période préélectorale sera le meilleur moyen pour elles de juger de l'opportunité de financer une quelconque mission, afin d'éviter d'apporter le soutien à une mission de complaisance. ⁷¹⁴

Lorsque les conclusions de la mission préélectorale sont jugées satisfaisantes par l'organisation qui l'a diligentée, celle-ci pourra alors procéder à l'envoi des observateurs sur le terrain le jour du scrutin, autrement elle s'y abstiendra. Ce fut par exemple le cas de la mission préélectorale de l'OSCE/ODIHR ⁷¹⁵ déployée lors des élections législatives des 15 et 29 octobre 2000 en Bélarus et qui avait constaté dans son rapport final que le pouvoir exécutif exerçait un contrôle sur la commission électorale ⁷¹⁶.

Si au début des années 1990, l'observation internationale des élections laissait place à une certaine improvisation ⁷¹⁷, une situation qui pourrait sans doute s'expliquer par le caractère relativement nouveau de l'exercice, les choses ont par la suite évolué tant au niveau international qu'au niveau national de sorte que la plupart des Etats intéressés ont fini par l'intégrer comme un élément du processus électoral, justifiant du même coup l'adoption d'une réglementation en la matière ⁷¹⁸.

Au niveau international ont été adoptées en 2005 la *Déclaration des principes pour l'observation internationale d'élections* et le *Code de conduite à l'usage des observateurs électoraux*

⁷¹³ Principe directeur 3, « Document portant principes directeurs devant guider l'envoi d'une mission d'observation d'élections » OIF, Marrakech, 1996.

⁷¹⁴ NDOUMOU F.D., *Les missions d'observation des élections*, *op. cit.*, p. 144.

⁷¹⁵ Office for Democratic Institutions and Human Rights/Organization for Security and Cooperation in Europe.

⁷¹⁶ V. « Le Monde » du 18 octobre 2000 cité par NDOUMOU F.D., *Les missions d'observation des élections*, *op. cit.*, p. 144.

⁷¹⁷ « Confédération Parlementaire des Amériques, Guide pratique de l'observateur électoral », <https://cutt.ly/Hei6FGC>, p. 8.

⁷¹⁸ GLELE-AHANHANZO M., « Organisation de l'observation internationale des élections (désignation des observateurs, accréditation, garanties minima, etc.) », *op. cit.*, p. 220.

internationaux à l'initiative de la Commission européenne pour la démocratie par le droit ou Commission de Venise, une instance consultative du Conseil de l'Europe sur les questions constitutionnelles. Ces deux textes auxquels ont souscrit plus d'une vingtaine d'organisations internationales, aussi bien gouvernementales que non gouvernementales détaillent dans le premier document les conditions de déclenchement et les règles de mise en œuvre de l'observation internationale et dans le second les obligations auxquelles les observateurs sont assujettis dans leur mission.

Au niveau national, des textes comportant des dispositions sur l'observation internationale des élections ont aussi été adoptés. Ainsi, en est-il du Niger qui dans un document appelé « *Guide pratique de l'observateur électoral* » garantit aux observateurs électoraux des conditions de libre exercice de leur mission tout en définissant les limites que celle-ci ne pourrait franchir. Pour la Commission électorale nationale indépendante du Niger, s'il est entendu que « l'appréciation indépendante des élections par une observation internationale est déterminante dans l'amélioration de la performance des processus électoraux »⁷¹⁹, celle-ci ne peut en revanche s'exercer que dans un cadre bien défini qui garantit à ses acteurs des droits, mais aussi leur imposant des obligations. Ainsi, les observateurs internationaux au même titre que nationaux ont entre autres le droit « de visiter n'importe quel bureau de vote ; de rencontrer les différents acteurs du processus en vue de la collecte d'informations ». Ceux-ci sont en même temps tenus au respect des lois et règlements de la République du Niger⁷²⁰, de faire preuve d'impartialité dans la conduite de leurs tâches en se gardant d'indiquer ou d'exprimer un penchant ou une préférence en faveur d'un parti politique, d'un candidat, d'une région, d'un groupe ethnique ou de toutes personnes, de s'abstenir en dehors de leur cellule de coordination, de tout commentaire relatif à l'observation auprès des médias ou de toutes autres personnes ou structures.⁷²¹ Si cet encadrement national permet assurément à l'Etat de garder la main sur l'organisation

⁷¹⁹ « Commission Electorale Nationale Indépendante du Niger, Guide pratique de l'observateur des élections », 2016, <https://cutt.ly/xei6GXL>, p. 8.

⁷²⁰ Il est précisé que les observateurs n'auront pas d'immunités particulières sauf sur avis spécifié par la CENI ou par les autorités nigériennes.

⁷²¹ « Commission Electorale Nationale Indépendante du Niger, Guide pratique de l'observateur des élections », *op. cit.*, p. 7.

des élections et l'appréciation qui peut en être faite par les observateurs, il est à craindre que cela ne nuise à la liberté de la mission, condition essentielle de sa réussite. Mais d'un autre point de vue, l'on pourrait soutenir qu'aussi strict qu'il puisse être, l'encadrement par l'Etat de la mise en œuvre des missions d'observation peut permettre d'en prévenir les légèretés, d'en corriger les négligences comme lorsque celles-ci valident une élection entachée de graves irrégularités. C'est précisément ce qu'autorise à dire la décision du 1er septembre 2017 de la Cour suprême du Kenya qui annule l'élection présidentielle du 8 août 2017 au motif que celle-ci n'avait « pas été conduite en accord avec la constitution »⁷²² et ce alors que les observateurs internationaux s'en étaient montrés satisfaits.⁷²³ Si cette décision, inédite sur le continent africain, ne délégitime certainement pas l'observation internationale des élections, elle amène cependant à se montrer prudent vis-à-vis des rapports de fin de mission des observateurs électoraux, dont les conclusions sont souvent considérées comme intangibles.

B - LES CONCLUSIONS DES MISSIONS D'ASSISTANCE ELECTORALE

Les missions d'assistance électorale prennent généralement fin le jour de la proclamation des résultats définitifs des élections en vue desquelles elles ont été initiées. Cette fin est en principe sanctionnée par un rapport qui renseigne sur la conformité des élections aux normes internationales, en clair sur la légitimité internationale des autorités ainsi élues. Les Etats seraient malavisés d'en négliger les conclusions, car des conséquences politiques et économiques plus ou moins négatives peuvent s'y attacher⁷²⁴.

Pour les missions d'observation électorale faites par l'Union européenne (MOE-UE) par exemple, les rapports finaux sont généralement construits sur la même architecture. Tous font en effet état du contexte politique et du cadre juridique dans lesquels se tiennent les élections, l'administration électorale dans tous ses aspects, une analyse de la situation

⁷²² V. *Annulation de la présidentielle au Kenya : une première en Afrique*, <https://cutt.ly/xei6dDJ>, consulté le 2 septembre 2017.

⁷²³ V. *Kenya: les observateurs internationaux satisfaits du déroulement des élections*, <https://cutt.ly/fei75R5>

⁷²⁴ V. KOKOROKO D., « La portée de l'observation internationale des élections », J.-P. VETTOVAGLIA (dir.), *Prévention des crises et promotion de la paix. Démocratie et élections dans l'espace francophone*, Bruylant, 2010, vol.2, p. 755-765.

des droits de l'homme, du rôle de la société civile et de la liberté des médias, le déroulement de la campagne électorale, l'observation du scrutin proprement dit, les résultats, la gestion du contentieux électoral, des recommandations et enfin des annexes qui contiennent des statistiques électorales.

L'évocation du contexte politique dans lequel ont lieu les élections est singulièrement importante, car bien souvent il influence plus ou moins fortement la bonne ou la mauvaise tenue des élections. Ainsi, dans le rapport final de la MOE-UE déployée lors de l'élection présidentielle ivoirienne de 2010, il est rappelé le contexte de crise politique dont les racines se trouveraient dans la révision en décembre 1994 du code électoral qui en introduisant le concept d'« ivoirité » empêchait la candidature de M. Alassane OUATTARA, alors principal concurrent à l'élection présidentielle d'octobre 1995 du président sortant M. Henri Konan BEDIE. Cette crise connaîtra son paroxysme avec la tentative de coup d'Etat de 2002 contre le président M. Laurent GBAGBO suivie de la partition du pays, la partie nord passant sous contrôle d'une rébellion armée. Malgré une importante implication de la communauté internationale, aucune proposition de sortie de crise n'avait été satisfaisante. C'est fort de ces éléments que le rapport de la MOE-UE estimât que l'élection présidentielle devait « mettre un véritable point final à la crise ivoirienne, en assurant un retour à la démocratie et permettre enfin une normalisation des relations tumultueuses que la Côte d'Ivoire entretient avec la communauté internationale depuis plusieurs années »⁷²⁵. Pour les élections couplées, présidentielle et législatives qui se sont déroulées au Burkina Faso en novembre 2015, la MOE-UE dépêchée sur place a utilement rappelé dans son rapport que celles-ci avaient lieu dans un contexte de transition politique entamée à la suite de l'insurrection populaire des 30 et 31 octobre 2015 qui a mis fin à 27 ans de pouvoir de M. Blaise COMPAORE⁷²⁶.

En ce qui concerne le cadre juridique des élections, son importance paraît évidente tant il permet de se faire une idée sur les dispositions constitutionnelles, législatives et réglementaires sur l'organisation des élections. En général, l'examen de ces dispositions se fait en amont, bien avant donc le jour des élections. Ceci permet aux organisations qui

⁷²⁵ MOE-UE EN COTE D'IVOIRE, *Rapport final - Election présidentielle du 31 octobre et du 28 novembre 2010*, p. 9-10.

⁷²⁶ MOE-UE AU BURKINA FASO, *Rapport final - Elections présidentielle et législatives du 29 novembre 2015*, p. 10-15.

souhaiteraient mener une mission d'assistance électorale d'identifier leurs insuffisances et le cas échéant de conditionner la mission à des réformes. L'enjeu principal pour elles est d'éviter de se retrouver devant le fait accompli d'élections organisées dans des conditions non satisfaisantes et surtout de devoir les cautionner par leur présence. Toujours est-il que si les Etats sont libres de concevoir le cadre juridique de leurs élections, celui-ci ne peut être considéré comme démocratique que s'il garantit *inter alia* la liberté, la transparence et l'honnêteté des élections. C'est dans ce sens que l'analyse de ses composants, notamment du code électoral doit en révéler aussi bien les atouts que les lacunes. Ainsi, la MOE-UE déployée au Burkina Faso pour les élections de 2015 constata-t-elle dans son rapport final que « la législation offre, de manière générale, une base adéquate permettant la tenue d'élections démocratiques. Néanmoins, le code électoral comporte un grand nombre d'ambiguïtés, de vides et d'insuffisances, en matière d'enregistrement des candidatures et du contentieux y afférant ainsi que du contentieux des résultats surtout. Les dispositions pénales relatives à des infractions portant sur la campagne électorale et sur le déroulement du scrutin sont dispersées dans plusieurs textes législatifs, dont le code électoral, le code pénal et la loi portant prévention et répression de la corruption. Cet encadrement comporte des chevauchements et des ambiguïtés tels que l'application de peines différentes en cas d'utilisation des biens de l'Etat à des fins de campagne ». ⁷²⁷

Si le cadre juridique des élections est important, la structure chargée d'organiser les opérations électorales l'est tout aussi pour la raison que c'est à elle que revient la mission d'appliquer une bonne partie des textes électoraux. Les Etats disposent, ici aussi d'une liberté dans le choix du modèle de structure ⁷²⁸ à condition que cela n'en affecte ni l'impartialité, ni la transparence et le professionnalisme, des éléments essentiels pour la crédibilité des élections. Ainsi, la MOE-UE qui a travaillé sur l'élection ivoirienne de 2010 avait-elle constaté qu'en « raison de sa composition, la Commission Electorale Indépendante (CEI) a un caractère très politisé, ce qui ne la rend que partiellement

⁷²⁷ *Ibid.*, p. 18.

⁷²⁸ Les Etats ont le plus souvent recours à un des modèles de structures d'organisation des élections : le modèle d'une structure indépendante ou autonome ou le modèle d'une structure rattachée à l'Etat par le biais du ministère de l'intérieur ou de l'administration territoriale. V. DU BOIS DE GAUDUSSON J., « Les structures de gestion des opérations électorales: Bilan et perspectives en 2000 et ... dix ans après », *op. cit.*, p. 262 et ss.

autonome. Sa composante politique est prédominante par rapport à l'expertise technique. De plus, l'exercice de plusieurs de ses compétences reste soumis à l'adoption d'un décret par l'exécutif. La composition de la CEI a été critiquée par les candidats indépendants qui n'y sont pas représentés et qui, par conséquent, n'ont eu accès ni aux sessions de la Commission ni au mécanisme décisionnel sur le processus électoral. La gestion financière de la CEI s'est révélée peu transparente ». ⁷²⁹ Cette conclusion pourrait expliquer au moins en partie la violente contestation ultérieure des résultats de l'élection.

Relativement à la campagne électorale, les rapports d'observation se prononcent sur les conditions dans lesquelles elle s'est déroulée. Précisément, ils détermineront si elles étaient conformes aux exigences démocratiques à savoir si tous les candidats ont pu librement s'exprimer, se déplacer dans les circonscriptions électorales, réunir leurs militants, s'adresser aux électeurs⁷³⁰ ; s'ils ont bénéficié d'un traitement égal ou équitable de la part des autorités notamment dans l'attribution des moyens financiers et la garantie de leur sécurité, s'il y a eu des violences ou des intimidations, si la campagne s'est en définitive déroulée dans des conditions de sérénité nécessaires à la tenue d'élections démocratiques. Dans son rapport final, la MOE-UE déployée lors de l'élection présidentielle gabonaise du 27 août 2016 a par exemple estimé que « bien que le débat politique ait été dominé par des attaques personnelles parfois virulentes, formulées par la majorité des candidats, la campagne s'est déroulée dans le calme et sans incidents majeurs »⁷³¹. Pendant la campagne électorale est aussi observé le rôle des médias dans la mesure où leur liberté constitue un bon indicateur pour juger du caractère démocratique des élections. C'est pourquoi le cadre juridique dans lequel ceux-ci exercent leurs activités notamment en période électorale fera l'objet d'une attention particulière. La MOE-UE

⁷²⁹ MOE-UE EN COTE D'IVOIRE, *Rapport final - Election présidentielle du 31 octobre et du 28 novembre 2010*, op. cit., p. 11.

⁷³⁰ Plus précisément, durant tout le processus électoral mais encore plus pendant la campagne électorale, l'exercice de la liberté d'expression, de la liberté d'association, de la liberté de réunion et de la liberté de mouvement considérées comme les quatre droits de l'homme susceptibles de faire l'objet d'atteintes en période électoral doit être garantie. V. ELLES, Lady, « Utilité d'un modèle international de rapport d'observation sur le déroulement des élections », *Liberté des élections et observations internationales des élections*, Bruxelles, Bruylant, 1995, p. 278.

⁷³¹ MOE-UE AU GABON, *Rapport final - Election présidentielle du 27 août 2016*, p. 17.

envoyée au Burkina Faso pour les élections de 2015 s'est par exemple montrée nuancée dans l'appréciation de la liberté des médias. En effet, si elle a estimé que le paysage médiatique burkinabè était caractérisé par un cadre légal favorable à la liberté de la presse qui a facilité le pluralisme médiatique, elle a dans le même temps noté que « le développement des médias fait face à des contraintes variées, portant notamment sur un déficit de formation des journalistes et des techniciens [...] ou le faible niveau d'indépendance des journalistes des médias publics »⁷³². En revanche, elle semble avoir été très satisfaite de l'action du Conseil Supérieur de Communication (CSC) qui en tant qu'autorité administrative indépendante chargée de la régulation du secteur de la communication au Burkina Faso⁷³³ a « formé une centaine d'observateurs des médias qui ont été déployés dans les différentes provinces avant l'ouverture de la campagne électorale, afin de vérifier l'équilibre des espaces médiatiques alloués aux différentes formations politiques et le respect des textes en vigueur sur les propos violents, l'incitation à la haine, la diffamation et l'atteinte à la vie privée »⁷³⁴.

Dans les rapports finaux d'observation des MOE-UE, un point est en général fait sur la situation des droits de l'homme, la participation politique des femmes, le rôle de la société civile locale dans le processus démocratique et plus particulièrement son implication dans l'observation des élections. Sur ce dernier point, la MOE-UE déployée au Burkina Faso en 2015 s'est montrée satisfaite de l'action des OSC. Elle a en effet souligné dans son rapport « la mise en place de divers programmes des OSC visant à suivre l'application des programmes des candidats élus, mais aussi la pérennisation de la Convention des organisations de la société civile pour l'observation domestique des élections (CODEL) au-delà des élections »⁷³⁵ et a tenu à « remercier chaleureusement les

⁷³² MOE-UE AU BURKINA FASO, *Rapport final - Elections présidentielle et législatives du 29 novembre 2015*, op. cit., p. 38.

⁷³³ Loi organique n°015-2013/AN portant attributions, composition, organisation et fonctionnement du Conseil Supérieur de la Communication, art. 4.

⁷³⁴ MOE-UE AU BURKINA FASO, *Rapport final - Elections présidentielle et législatives du 29 novembre 2015*, op. cit., p. 40. Pour une approche générale de l'action des organes africains de régulation de l'information en période électorale, v. TIAO L.A., « La régulation de la communication dans les processus électoraux en Afrique », J.-P. VETTOVAGLIA (dir.), *Prévention des crises et promotion de la paix. Démocratie et élections dans l'espace francophone*, Bruxelles, Bruylant, 2010, vol.2, p. 510-518.

⁷³⁵ MOE-UE AU BURKINA FASO, *Rapport final - Elections présidentielle et législatives du 29 novembre 2015*, op. cit., p. 44.

observateurs nationaux pour leur accueil et leur coopération exemplaire tout au long du processus, les observateurs de la MOE-UE ayant travaillé et appris à leurs côtés dans une coopération franche et efficace »⁷³⁶.

Si tous les éléments sus mentionnés sont importants, le point central des rapports concerne néanmoins l'observation du déroulement des opérations électorales, du jour du scrutin à la proclamation des résultats officiels. Ainsi, sera-t-il rapporté le climat général dans lequel les électeurs ont voté, les conditions dans lesquelles les opérations de dépouillement, de compilation, de transmission et de centralisation des résultats ont été effectuées, les irrégularités et les dysfonctionnements qui ont pu être relevés. Dans l'ensemble, le rapport cherchera à déterminer d'une part si le scrutin s'est déroulé dans des conditions permettant une libre expression de la volonté des électeurs et d'autre part si la fiabilité et la sécurité du dispositif opérationnel des élections ont été assurées par les autorités. Par exemple, la MOE-UE déployée au Gabon en 2016 a salué dans son rapport final « le comportement responsable des électeurs gabonais qui se sont montrés désireux d'exercer leur devoir de citoyen »⁷³⁷ et a considéré qu'en dépit des défaillances constatées, le dépouillement avait été d'une manière générale bien conduit et transparent dans la majorité des cas observés au niveau des bureaux de vote. Dans le même temps, elle s'est montrée critique vis à vis de la Commission Electorale Nationale Autonome Permanente (CENAP) estimant que « l'opacité dont [elle]a fait preuve ne [lui] permet pas d'évaluer la méthodologie utilisée pour consolider les résultats des neuf provinces et de l'étranger »⁷³⁸. Ce qui remet en cause la sincérité des résultats publiés.

Les rapports analysent les résultats publiés dans le but de les confronter avec les éléments recueillis par les équipes d'observateurs. L'intérêt principal de cette analyse est de s'assurer que les résultats n'ont pas fait l'objet de manipulations, car il est arrivé que les observateurs constatent un fort écart entre les résultats publiés, provisoires ou définitifs et les données qu'ils ont pu recueillir sur le terrain. La MOE-EU déployée au Gabon en 2016 a par exemple noté dans son rapport que « les résultats de [la province du Haut-Ogooué] ont

⁷³⁶ *Ibid.*, p. 45.

⁷³⁷ MOE-UE AU GABON, *Rapport final - Election présidentielle du 27 août 2016, op. cit.*, p. 27.

⁷³⁸ *Ibid.*, p. 29.

inversé la tendance constatée par la mission sur la base des résultats annoncés par les gouverneurs des huit autres provinces du pays. Ces anomalies mettent en question l'intégrité du processus de consolidation des résultats et du résultat final de l'élection »⁷³⁹.

Les rapports d'observations ne se limitent pas à la période électorale ; ils s'intéressent aussi à la période postélectorale. Que cette période soit circonscrite à quelques jours voire quelques semaines après la publication des résultats ou au-delà, elle est toujours importante à observer. Elle permet en effet, dans un premier temps d'observer si et comment les résultats ont été acceptés par les différents concurrents⁷⁴⁰ et dans un second temps de mesurer à plus ou moins long terme les progrès réalisés par le pays en matière d'enracinement de la démocratie. Ainsi pourra-t-on savoir si les recommandations faites par les missions d'observation ont été mises en œuvre. Mais ces recommandations visent pour l'essentiel à améliorer le processus électoral dans ces différents aspects. Par exemple, sur le cadre juridique et institutionnel, la MOE-EU déployée lors des élections burkinabè de 2015 recommanda dans son rapport que la nouvelle assemblée parlementaire mette à niveau et harmonise « le cadre juridique des élections pour éliminer les ambiguïtés, vides juridiques et chevauchements constatés et assure la publication rapide et systématique des textes juridiques et réglementaires au Journal officiel »⁷⁴¹ sur le financement des partis politiques et de la campagne électorale, elle préconise l'adoption d'une législation régissant le financement privé à travers l'introduction de dispositions spécifiques pour fixer le plafonnement des dons et réglementer les dons de sources étrangères, la fixation d'un plafond des dépenses de campagne et l'instauration d'une l'obligation légale de rendre les rapports financiers publics⁷⁴² ; sur le contentieux des résultats, l'élimination de la centralisation effectuée par le Conseil constitutionnel en parallèle avec la Commission Electorale Nationale Indépendante (CENI), le traitement du contentieux par le Conseil constitutionnel sur la base des procès-verbaux et résultats provisoires proclamés par la

⁷³⁹ MOE-UE AU GABON, *Résumé du rapport final - Election présidentielle du 27 août 2016*, p. 5.

⁷⁴⁰ Il est arrivé dans certains pays que les résultats électoraux soient l'objet de contestation non pas (seulement) par des recours juridictionnels mais par des recours à la violence comme cela a pu être le cas en Côte d'Ivoire en 2010. V. MOE-UE EN COTE D'IVOIRE, *Rapport final - Election présidentielle du 31 octobre et du 28 novembre 2010*, *op. cit.*, p. 37.

⁷⁴¹ MOE-UE AU BURKINA FASO, *Rapport final - Elections présidentielle et législatives du 29 novembre 2015*, *op. cit.*, p. 65.

⁷⁴² *Ibid.*

CENI pour éviter de reproduire la même procédure. Cela permettrait estimer-t-elle de rationaliser les coûts et ressources mobilisées, mais également de garantir la traçabilité des résultats et leur unicité⁷⁴³.

Au total, si les rapports d'observation ou plus généralement les rapports d'assistance électorale des organisations internationales renseignent sur le niveau de conformité d'un processus électoral aux standards démocratiques, ils permettent aussi de mesurer la contribution de ces organisations à la démocratisation des Etats. Mais les processus de démocratisation étant parfois source de conflits quand ils n'en résultent pas, les organisations internationales sont souvent sollicitées pour proposer des solutions de sorties de crise ; des solutions politiques et quelques fois militaires.

⁷⁴³ *Ibid.*, p. 68.

Chapitre 2 - LA RESOLUTION DES CONFLITS LIES AUX PROCESSUS DE DEMOCRATISATION

Qu'elle soit internationale ou interne, démocratique ou non, toute société est sujette au conflit. Ce dernier traduit un antagonisme entre les membres de la société considérée pour l'acquisition, la conservation ou l'utilisation d'un objet pouvant « être concret et perceptible comme un territoire, concret et non immédiatement perceptible comme un bénéfice commercial et même abstrait comme un succès de prestige ». ⁷⁴⁴ Le conflit serait pour ainsi dire une donnée normale et permanente en société, du moins si l'on se situe dans une perspective wébérienne ⁷⁴⁵, tout l'inverse de la pensée marxiste qui le considère comme étant strictement conjecturel, voué à disparaître avec la révolution qui mettra fin à la lutte des classes ⁷⁴⁶. Mettant en avant la fonction socialisante du conflit, certains politistes le considèrent sous un angle plutôt positif en ce qu'il rétablirait l'unité de ce qui a été rompu ⁷⁴⁷ ou constituerait un élément essentiel de la formation des groupes et de leur persistance. ⁷⁴⁸ D'autres par contre y voient une menace pour la cohésion sociale, un dysfonctionnement social auquel il faut remédier. ⁷⁴⁹

Les conflits résultant des processus de démocratisation sont avant tout des conflits politiques. En tant que tels, ils présentent trois caractéristiques : ils opposent d'abord des groupes au sens le plus général du terme (des classes sociales, des communautés ethniques ou nationales, des organisations politiques, partis ou Etats) ; les institutions étatiques y sont ensuite impliquées d'une manière ou d'une autre ; ils requièrent enfin une solution politique c'est-à-dire une solution obtenue par la discussion par opposition à l'usage de la violence. ⁷⁵⁰ Cette dernière idée est aussi celle des organisations internationales dans leur

⁷⁴⁴ DUROSELLE J.-B., « La nature des conflits internationaux », *RFSP*, 1964, vol. 14, n° 2, p. 295.

⁷⁴⁵ V. WEBER M., *Economie et société: les catégories de la sociologie*, Paris, Pocket, 2008, vol.1.

⁷⁴⁶ V. MARX K. et F. ENGELS, *Manifeste du parti communiste*, Paris, Flammarion, 1998.

⁷⁴⁷ V. SIMMEL G., *Le conflit*, Circé, 2015.

⁷⁴⁸ V. COSER L.A., *Les fonctions du conflit social*, Paris, PUF, 1987.

⁷⁴⁹ DURKHEIM E., *De la division du travail social*, Paris, PUF, 2013.

⁷⁵⁰ V. CANIVEZ P., « Qu'est-ce qu'un conflit politique ? », *Revue de métaphysique et de morale*, 2008, n° 58, p. 164.

façon de saisir les conflits internes, surtout ceux dont la prolongation est jugée susceptible de menacer la paix et la sécurité internationales ou encore la stabilité régionale. Ainsi, la médiation, est-elle devenue le moyen privilégié des mécanismes de résolutions de conflits (Section 1), ce qui laisse supposer l'existence d'autres moyens notamment l'usage de la force militaire (Section 2) à laquelle il est fait recours comme traitement de deuxième intention pour utiliser une métaphore médicale⁷⁵¹.

Section 1 - LA RESOLUTION DES CONFLITS PAR LE RECOURS A DES MOYENS POLITIQUES : LA MEDIATION

L'apprentissage de la démocratie est conflictogène. En effet, le changement radical de conception et de pratique du pouvoir auquel il oblige donne parfois lieu à des conflits plus ou moins violents. En général, ces conflits trouvent leur solution dans le cadre interne des Etats, mais il est des cas où la rupture de confiance entre les acteurs politiques nécessite l'intervention d'un tiers aux fins de médiation.

La médiation peut être appréhendée comme « un processus politique structuré dans lequel deux ou plusieurs parties à un conflit, armé ou non, interétatique ou intraétatiques, tentent volontairement de parvenir à un accord sur la résolution de ce conflit avec l'aide d'un médiateur agréé par les parties ». ⁷⁵² Moyen privilégié de résolution des conflits (§1), la médiation ne pourra dans tous les cas atteindre ces objectifs que si elle est mise en œuvre au moment opportun (§2).

⁷⁵¹ En médecine, le traitement de deuxième intention est celui administré pour soigner une affection lorsque le traitement dit de première intention, c'est à dire le traitement standard n'est pas efficace ou a cessé de l'être.

⁷⁵² VETTOVAGLIA J.-P., « Lignes directrices de la médiation: Vade-mecum », J.-P. VETTOVAGLIA (dir.), *Prévention des crises et promotion de la paix. Médiation et facilitation dans l'espace francophone : théorie et pratique*, Bruxelles, Bruylant, 2010, vol.1, p. 246.

§ 1 - LA MEDIATION INTERNATIONALE, UN MOYEN PRIVILEGIE DE RESOLUTION DES

CONFLITS

Qu'elle soit sollicitée ou proposée, le déclenchement d'un processus de médiation en vue de résoudre un conflit interne rend en général compte de l'incapacité des protagonistes à trouver par eux-mêmes une solution⁷⁵³. Au regard des enjeux politiques voire juridiques qui peuvent l'entourer, son opérationnalisation (B), en ce qu'elle implique l'intervention d'un acteur externe, international de surcroît nécessite que soit défini au préalable un cadre juridique précis (A).

A - LE CADRE JURIDIQUE DE LA MEDIATION INTERNATIONALE

En droit international, la médiation est depuis fort longtemps préconisée comme un moyen de résolution pacifique des différends interétatiques. En effet, les conventions de La Haye de 1899 et de 1907 pour le règlement pacifique des conflits internationaux disposent en leur art. 2 qu'en « cas de dissentiment grave ou de conflit, avant d'en appeler aux armes, les puissances signataires conviennent d'avoir recours, en tant que les circonstances le permettront, aux bons offices ou à la médiation d'une ou de plusieurs Puissances amies ». Aux bons offices et à la médiation, l'art. 33 de la CNU ajoutera d'autres procédés tels que la négociation, l'enquête, la conciliation, l'arbitrage, le règlement judiciaire, le recours aux organismes ou accords régionaux, ou tout autre moyen pacifique aux choix des Etats en conflit⁷⁵⁴. Mais de tous ces moyens, la médiation apparaît aujourd'hui comme celui auquel l'on a en pratique le plus recours, aussi bien dans le règlement des conflits interétatiques que dans celui des conflits internes.⁷⁵⁵ Ce recours privilégié à la médiation n'est pas anodin,

⁷⁵³ V. TENENBAUM C., « Négociations et médiations dans la résolution des conflits », F. PETITEVILLE et D. PLACIDI-FROT (dir.), *Négociations internationales*, Presses de Sciences Po (P.F.N.S.P.), 2014, p. 268 et ss.

⁷⁵⁴ Pour une vision d'ensemble sur les moyens de règlement pacifique des différends (interétatiques), V. DAILLIER P., M. FORTEAU, A. PELLET, et Q.-D. NGUYEN, *Droit international public, op. cit.*, p. 924-956 ; COMBACAU J. et S. SUR, *Droit international public, op. cit.*, p. 555-614.

⁷⁵⁵ TSAKADI K., « Approche terminologique et typologie de la médiation et de la facilitation », J.-P. VETTOVAGLIA (dir.), *Prévention des crises et promotion de la paix. Médiation et facilitation dans l'espace francophone : théorie et pratique*, Bruxelles, Bruylant, 2010, vol.1, p. 13.

il tiendrait au fait que contrairement aux autres moyens, la médiation est très respectueuse de la souveraineté des Etats, ceux-ci pouvant la refuser quand elle leur est proposée.⁷⁵⁶ Dans l'affaire de la Carélie orientale par exemple, la CPJI avait affirmé qu'« il est bien établi en droit international qu'aucun Etat ne saurait être obligé de soumettre ses différends avec les autres Etats soit à la médiation, soit à l'arbitrage, soit enfin à n'importe quel procédé de solution pacifique, sans son consentement »⁷⁵⁷.

Dans le langage courant, la médiation et les bons offices sont assez souvent tenus pour synonymes. Si les deux procédés présentent en effet des caractéristiques communes, une distinction semble devoir être faite techniquement. L'on entend par « bons offices », toute intervention d'un tiers, qu'elle ait été proposée ou sollicitée « dans des relations interétatiques suffisamment conflictuelles pour rendre impossible entre les parties un contact direct du fait d'obstacles politiques, parfois doublés de difficultés légales ».⁷⁵⁸ En termes de niveau d'intervention, le procédé des bons offices est considéré comme le degré minimal dans la mesure où le tiers intervenant se contente d'établir ou de rétablir le contact entre les parties au conflit tout en se gardant d'en suggérer la solution. En clair, sa mission consiste à faire en sorte que les parties acceptent de se rencontrer en vue d'entamer des négociations. Ainsi en ont-ils été au début des années 1980, de bons offices de l'Allemagne dans la crise des otages américains de Téhéran, lesquels ont débouché sur l'acceptation par les Etats-Unis et l'Iran d'une médiation conduite par l'Algérie qui permettra à son tour de parvenir à un règlement du contentieux financier né de la crise. De cet exemple, il apparaît que contrairement aux bons offices, la médiation implique une intervention active du tiers qui ne se limite pas à permettre un dialogue entre les parties au conflit, mais à proposer en fonction de sa connaissance du dossier une solution de fond au conflit ; une solution que les parties peuvent du reste rejeter.

Dans le cadre du règlement pacifique des différends, s'il apparaît que les bons offices et la médiation présentent des aspects communs et qu'en pratique, le premier débouche assez souvent sur le second, les deux ne peuvent cependant être confondus, ne serait-ce par

⁷⁵⁶ DAILLIER P., M. FORTEAU, A. PELLET, et Q.-D. NGUYEN, *Droit international public, op. cit.*, p. 930.

⁷⁵⁷ CPJI, *Statut de la Carélie orientale* (avis), 23 juillet 1923, série B, n°5, p. 27.

⁷⁵⁸ COMBACAU J. et S. SUR, *Droit international public, op. cit.*, p. 565.

le fait qu'ils ont des objectifs spécifiques différents. Le résultat d'une médiation peut en effet, à l'inverse de celui des bons offices, être juridiquement obligatoire, dans l'hypothèse par exemple où celui-ci sert de base au règlement politique ou juridictionnel du différend.

Si la médiation telle que classiquement appréhendée apparaît davantage comme un procédé de règlement pacifique des différends interétatiques plutôt que des conflits internes, la prolifération et l'intensité grandissante de ces derniers font que l'on y a de plus en plus recours. Mais contrairement à la médiation dans les conflits interétatiques, la médiation dans les conflits internes semble beaucoup moins encadrée d'un point juridique. En fait, dans la plupart des cas, il s'agira d'une médiation *ad hoc* dont l'organisation et la mise en œuvre obéiront davantage à des considérations d'opportunité plutôt qu'à des règles préétablies. En clair, ce type de médiation sera orientée en fonction du conflit à résoudre, des belligérants et de l'environnement.

Longtemps, la médiation *ad hoc* fut celle à laquelle les organisations internationales eurent le plus recours pour prévenir ou régler des conflits surgissant au sein de leurs Etats membres. Par exemple, en réaction au conflit qui éclata au Liberia à la fin des années 1980, la CEDEAO créa lors de la 13^e session de la Conférence des Chefs d'Etat et de gouvernement tenue à Banjul en mai 1990 un comité permanent de médiation⁷⁵⁹. Composée de 4 membres à savoir le Ghana, le Mali, le Nigéria et le Togo auxquels s'ajoutait la Gambie assurant la présidence tournante de l'organisation, la première réunion du Comité tenue les 6-7 août 1990 à Banjul déboucha sur la création et l'envoi de l'ECOMOG au Liberia. Plus récemment en 2014, au Burkina Faso, pour faciliter le déroulement du processus de transition ouvert après l'insurrection populaire des 30 et 31 octobre 2014, la CEDEAO décida de la mise en place d'un groupe de contact sous la direction du président sénégalais Macky SALL⁷⁶⁰.

Parallèlement à la médiation *ad hoc*, certaines organisations internationales ont cru devoir institutionnaliser en leur sein des mécanismes de médiation. Cela a concrètement consisté pour les unes à créer un organe spécial chargé de la mettre en œuvre et pour les autres à faire jouer le rôle de médiateur à un ou plusieurs organes déjà existants. Dans ce

⁷⁵⁹ V. Décision A/DEC.9/5/90 relative à la création d'un Comité permanent de médiation, sommet de la CEDEAO, Banjul, 30 mai 1990.

⁷⁶⁰ RFI, *Burkina Faso: la CEDEAO met en place un groupe de contact*, <https://cutt.ly/zei7756>, consulté le 11 avril 2017.

dernier cas, il pourra s'agir d'un organe incarné par une personnalité, souvent le Secrétaire général de l'organisation ou par un organe collectif, en général l'instance décisionnelle de l'organisation. Il arrive parfois que la compétence de médiation soit partagée entre diverses instances. C'est le cas par exemple de l'ONU qui fait intervenir dans ses médiations, tout comme dans toutes ses procédures de règlement pacifique des différends l'AGNU, le CSNU et le SgNU. Si l'intervention de l'AGNU permet assurément d'associer sur une base d'égalité tous les Etats membres au règlement des différends, la nature plénière de l'instance peut finalement se révéler nuisible à son efficacité, d'où l'idée de confier la prééminence à un organe restreint, le CSNU et des compétences spécifiques à un organe individuel, le SgNU. D'un point de vue opérationnel, la médiation des Nations Unies est le plus souvent conduite par d'éminentes personnalités désignées soit par le CSNU, soit l'AGNU soit par le SgNU. Comme le remarquait à juste titre l'*Agenda pour la paix*, « leur expérience, leur prestige personnel peut encourager les parties à entamer des négociations sérieuses ».⁷⁶¹

Sur le plan juridique, si la médiation des Nations Unies dans un conflit interétatique relève de la mission que lui confie l'art. 1^{er} §. 1 de la CNU à savoir « [...] réaliser, par des moyens pacifiques, conformément aux principes de la justice et du droit international, l'ajustement ou le règlement de différends ou de situations, de caractère international, susceptibles de mener à une rupture de la paix », le caractère interne ou national d'un conflit peut-il faire obstacle à sa médiation ? L'on pourrait *prima facie*, répondre par l'affirmative dans la mesure où l'art. 1^{er} semble poser le caractère international du différend ou de la situation comme condition d'intervention des Nations Unies. Mais dans le même temps, l'art. 33 de la CNU semble lui, beaucoup plus souple en parlant de « différend dont la prolongation est susceptible de menacer le maintien de la paix et de la sécurité internationales ». Outre sa souplesse, l'art. 33 paraît plus en phase avec la réalité des conflits contemporains. En effet, il est courant que des conflits internes aient des répercussions internationales ne serait-ce par le flot de réfugiés qu'ils entraînent dans les pays voisins, une situation pouvant constituer une menace pour la stabilité régionale. C'est ainsi par exemple qu'avait été qualifiée en 2004 la situation en Côte d'Ivoire lorsque le CSNU avait

⁷⁶¹ Doc. A/47/277, S/24111, *Agenda pour la paix ; Diplomatie préventive, rétablissement de la paix, maintien de la paix*, 17 juin 1992, §. 37, p. 12.

considéré que celle-ci continuait de menacer la paix et la sécurité internationale dans la région,⁷⁶² et ce alors même que le conflit ne présentait formellement aucune caractéristique d'un conflit interétatique. En considérant un conflit interne comme une affaire qui relève essentiellement de la compétence nationale d'un Etat, peut-on affirmer à la lumière de l'art. 2 §.7 que cela interdit toute intervention des Nations Unies ou n'oblige pas l'Etat sur le territoire duquel a lieu le conflit à le soumettre à la médiation des Nations Unies ? Il est possible de l'affirmer non seulement sur le fondement de cette disposition, mais aussi sur celle qui veut que la médiation soit par définition soumise à la volonté des parties au conflit. Toutefois ce principe ne porte en rien, conformément au même art. 2 §.7, atteinte à l'application des mesures de coercition prévues au chapitre 7 de la CNU. Le principe de la compétence nationale n'est pas non plus valable lorsque le conflit interne donne lieu à des violations massives et systématiques des droits de l'homme, situation qui peut *in fine* ouvrir la voie à la mise en œuvre par la communauté internationale de sa responsabilité de protéger les populations civiles⁷⁶³.

Au niveau régional, la volonté d'institutionnaliser les mécanismes de médiation a par exemple conduit la CEDEAO à créer en 1998 dans le cadre de son Mécanisme de prévention, de gestion, de règlement des conflits, de maintien de la paix et de la sécurité le Conseil de Médiation et de sécurité (CMS).⁷⁶⁴ Composé de neuf membres dont sept élus par la Conférence des Chefs d'Etat et de Gouvernement (CCEG) pour un mandat de 2 ans⁷⁶⁵, le CMS décide par délégation de pouvoir de la CCEG⁷⁶⁶ « de toutes questions relatives à la paix et à la sécurité ; décide et met en œuvre les politiques de prévention, de gestion, de règlement des conflits, de maintien de la paix et de la sécurité; autorise toutes les formes d'intervention et décide notamment du déploiement des missions politiques et militaires; approuve les mandats et les termes de référence de ces missions; révisé périodiquement ces mandats et termes de référence en fonction de l'évolution de la situation ; sur

⁷⁶² V. Doc. S/RES/1528 du 9 mars 2004.

⁷⁶³ V. DAILLIER P., M. FORTEAU, A. PELLET, et Q.-D. NGUYEN, *Droit international public*, *op. cit.*, p. 492-495.

⁷⁶⁴ Protocole relatif au Mécanisme de prévention, de gestion, de règlement des conflits, de maintien de la paix et de la sécurité, Chapitre II, Abuja, décembre 1999.

⁷⁶⁵ Les deux autres membres sont celui qui exerce la présidence tournante de la Conférence et celui qui exerça la présidence immédiatement précédente. *Ibid.*, art. 8.

⁷⁶⁶ *Ibid.*, art. 7

recommandation du Secrétaire Exécutif nomme le Représentant spécial du Secrétaire Exécutif et le Commandant de la Force »⁷⁶⁷.

Les travaux du CMS se déroulent à trois niveaux hiérarchiques. Le premier est celui des Chefs d'Etat et de Gouvernement qui se réunissent au moins deux fois par an, en session ordinaire, une session extraordinaire pouvant être convoquée en cas de besoin par le Président en exercice. C'est à ce niveau que se prennent les décisions finales sur toutes les questions relevant des compétences du CMS.⁷⁶⁸ Le deuxième niveau est celui des ministres des Affaires étrangères, de la Défense, de l'Intérieur et de la Sécurité du Conseil de Médiation et de Sécurité. Ceux-ci se réunissent au moins une fois tous les trois mois pour examiner la situation politique générale et la sécurité de la sous-région. Ils peuvent se réunir aussi fréquemment que la situation l'exige. Les recommandations issues de leurs travaux sont soumises aux Chefs d'Etat et de Gouvernement siégeant au sein du CMS.⁷⁶⁹ Le troisième niveau de fonctionnement du CMS est enfin celui des Ambassadeurs des Etats accrédités auprès du Secrétariat exécutif de la CEDEAO ou auprès de la République Fédérale du Nigéria. Ces Ambassadeurs se réunissent une fois par mois pour examiner les questions relatives à la paix et à la sécurité dans la sous-région. Les rapports et recommandations de leurs travaux sont transmis par le Secrétaire exécutif à tous les Etats membres du CMS et aux Etats concernés. Ces rapports et recommandations sont aussi soumis à l'examen de la réunion des ministres du CMS.⁷⁷⁰

Afin d'appuyer le CMS dans sa mission, le Mécanisme de prévention, de gestion, de règlement des conflits a créé une Commission de Défense et de sécurité, un Conseil des Sages et un Groupe de Contrôle du Cessez-le-feu de la CEDEAO (ECOMOG).⁷⁷¹ En ce qui concerne le Conseil des Sages, il ne s'agit pas à vrai dire une instance, mais d'une liste d'éminentes personnalités que dresse chaque année le Secrétaire exécutif avec l'approbation des Chefs d'Etat et de Gouvernement siégeant au CMS. Présentant des profils forts variés, ces personnalités peuvent être sollicitées en tant que de besoin par le Secrétaire

⁷⁶⁷ *Ibid.*, art. 10.

⁷⁶⁸ *Ibid.*, art. 12.

⁷⁶⁹ *Ibid.*, art. 13.

⁷⁷⁰ *Ibid.*, art. 14.

⁷⁷¹ *Ibid.*, art. 17 et ss.

exécutif ou le CMS pour user, au nom de la CEDEAO de leurs bons offices et de leurs compétences de médiateur, de conciliateur, et d'arbitre afin d'aider à résoudre un conflit .⁷⁷²

Si d'un point de vue structurel, le CMS ne ressemble assurément à aucune instance internationale connue, relativement à ses fonctions, l'on pourrait dire qu'il assume *mutatis mutandis* des missions similaires à celles du CSNU. Dans la crise politico-sécuritaire qui a éclaté en Guinée-Bissau à la suite de l'assassinat le 2 mars 2009 du président Joao Bernardo VIEIRA et pour la résolution de laquelle le CMS a été très actif, il a par exemple recommandé à la CEDEAO de collaborer avec les Nations Unies en vue du déploiement de contingents militaires et policiers afin d'assurer la protection des institutions républicaines, des personnalités importantes et du processus électoral en Guinée-Bissau.⁷⁷³

B - LE MOMENT ET LA MISE EN ŒUVRE DE LA MEDIATION

Le *tempo* d'une médiation détermine en partie ses objectifs et les modalités de sa mise en œuvre. En effet, selon que la médiation a pour but de prévenir l'éclatement imminent d'un conflit politique ou au contraire de chercher une solution à un conflit déjà ouvert, elle ne s'exercera pas de la même façon.

Depuis quelques décennies, la plupart des instruments et mécanismes relatifs aux conflits misent sur la prévention, c'est-à-dire une médiation en amont, avant que les hostilités n'aient commencé ; autant dire dès l'apparition des signes avant-coureurs du conflit. Comme le souligne un rapport de 2009 du Secrétaire général au CSNU , « le meilleur moment pour résoudre un différend, c'est lorsqu'il est à un stade précoce, avant qu'il ne dégénère en conflit violent, lorsque les problèmes sont moins compliqués, les parties en présence moins nombreuses, les positions moins tranchées, les relations moins détériorées et les émotions plus contenues »⁷⁷⁴. La prévention semble d'autant plus

⁷⁷² *Ibid.*, art. 20

⁷⁷³ V. « ECOWAS Foreign Ministers call for deployment of Protection Force in Guinea Bissau », Press Release N°029/2009, Bissau, 21 mars 2009 cité par YABI G.O., *Le rôle de la CEDEAO dans la gestion des crises politiques et des conflits: cas de la Guinée et de la Guinée Bissau*, Abuja, Friedrich Ebert Stiftung, Bureau Régional, 2010, p. 31.

⁷⁷⁴ Doc. S/2009/189, *Rapport du Secrétaire général sur le développement de la médiation et le renforcement des activités d'appui y relatives*, 8 avril 2009, § 10, p. 5

pertinente que, « quand on a basculé dans le conflit armé, la violence qui se déchaîne transforme la dynamique : les morts et les dommages matériels accentuent considérablement les ressentiments nourris par toutes les parties »⁷⁷⁵.

Dans le système des Nations Unies, les instruments, dispositifs, mécanismes et actions tendant à prévenir l'éclatement des conflits concourent à ce qui est qualifié de « diplomatie préventive ». Ce type de diplomatie a selon l'*Agenda pour la paix* « pour objet d'éviter que des différends ne surgissent entre les parties, d'empêcher qu'un différend existant ne se transforme en conflit ouvert et, si un conflit éclate, de faire en sorte qu'il s'étende le moins possible ».⁷⁷⁶ Si la diplomatie préventive est aujourd'hui un des domaines dans lequel les Nations Unies s'investissent le plus, l'idée qui la sous-tend remonte elle, à la guerre froide, à l'initiative du Secrétaire général, M. Dag HAMMARSKJÖLD. En considérant le contexte, il est certain qu'initialement, elle ne visait que la prévention des conflits interétatiques. Mais la faible prévalence de ces conflits, voire leur raréfaction depuis la fin de la guerre et en sens inverse la prolifération des conflits internes a conduit les Nations Unies à réorienter cette diplomatie préventive vers ces derniers. Comme le constate fort justement un rapport de 2011 du Secrétaire général au CSNU, « ces dernières années, l'ONU a été de plus en plus sollicitée pour faire œuvre de diplomatie préventive dans le contexte de crises constitutionnelles aussi graves qu'un changement de gouvernement en dehors du cadre constitutionnel ou un différend électoral violent »⁷⁷⁷. Autrement dit, la diplomatie préventive s'intéresse de plus en plus aux conflits internes. Dans ce sens, les Etats avaient par exemple tenu à souligner dans le document final du Sommet mondial de 2005, l'importance qu'il y avait à « prévenir les conflits armés conformément aux buts et principes consacrés dans la Charte et [à renouveler] solennellement [leur] engagement de promouvoir une culture de la prévention des conflits armés pour relever efficacement les défis interdépendants de la sécurité et du développement auxquels sont confrontées les populations du monde entier, et de renforcer les moyens dont dispose l'ONU pour prévenir les conflits armés »⁷⁷⁸.

⁷⁷⁵ *Ibid.*

⁷⁷⁶ Doc. A/47/277, S/24111, *Agenda pour la paix*, op. cit. §. 20, p. 6.

⁷⁷⁷ Doc. S/2011/552, *Rapport du Secrétaire général sur les fruits de la médiation préventive*, 26 août 2011, § 35, p. 12.

⁷⁷⁸ Doc. A/60/L.1, *Document final du Sommet mondial*, op. cit., §. 74.

D'un point de vue opérationnel, la diplomatie préventive suppose au niveau des organisations internationales la mise en place d'un dispositif d'alerte et de réaction rapide. Pour les Nations Unies par exemple, ce dispositif consiste d'une part à rassembler une masse de données de tous types, économiques, sociales et surtout politiques susceptibles d'indiquer l'imminence ou au moins une forte probabilité de conflit. C'est principalement à cette tâche que s'occupe le Département des Affaires politiques (DAP). La création du DAP en février 1992 à la faveur d'une restructuration du Secrétariat général visait à répondre aux besoins exprimés par le Secrétaire général, M. Boutros BOUTROS-GHALI dans son *Agenda pour la paix* et surtout par les chefs d'Etat et de Gouvernement réunis au sommet du 31 janvier 1992 du CSNU⁷⁷⁹ de renforcer les moyens de l'organisation dans les domaines de la diplomatie préventive, du maintien de la paix et du rétablissement de la paix. Sa mission consiste à « rassembler et analyser des informations, à avertir les organes compétents des crises ou situations d'urgence potentielles, et à s'acquitter des tâches que lui confient le Conseil de sécurité, l'Assemblée générale et les autres organes compétents ». ⁷⁸⁰ Plus précisément, le DAP « surveille et évalue l'évolution de la situation politique à l'échelle mondiale en vue de détecter les crises potentielles avant qu'elles n'éclatent et d'élaborer des interventions efficaces. Il fournit un appui au Secrétaire général et à ses envoyés, ainsi qu'aux missions politiques de l'ONU déployées dans diverses régions du monde afin de contribuer à désamorcer les situations de crise ou de promouvoir l'adoption de solutions durables susceptibles de remédier à des conflits ». ⁷⁸¹ Afin de s'acquitter de cette tâche, le DAP peut compter sur les remontées d'informations provenant de divers organismes onusiens, les bureaux régionaux ou locaux qui agissent sur le terrain ou encore les organisations régionales. Il pourra aussi compter sur les médias et sur les ONG, ces dernières étant souvent, comme le rappelle le rapport de la Commission Carnegie sur la prévention des conflits meurtriers « les premières à savoir ce qui se passe dans les zones de crises et à agir, et disposent souvent d'une montagne d'informations sur les circonstances

⁷⁷⁹ V. S/23500, 11 février 1992 ; V. PV: http://www.un.org/fr/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/PV.3046

⁷⁸⁰ A/46/842, Examen de l'efficacité du fonctionnement administratif et financier de l'ONU - Restructuration du Secrétariat de l'Organisation - Note du Secrétaire général, 21 février 1992.

⁷⁸¹ V. *Rôle du Département des affaires politiques*, <http://www.un.org/undpa/fr/overview>, consulté le 18 avril 2017.

et les griefs donnant lieu à une explosion de violence ».⁷⁸² Dans ce sens, un rapport publié en juillet 2013 par l'ICG avait alerté sur la volatilité de la situation politique au Burkina Faso alors suspendu à la question d'une nouvelle révision de l'art. 37 qui autoriserait Blaise COMPAORE au pouvoir depuis 1987 à briguer un nouveau mandat. L'ONG écrivait que « plus que la fragilité, c'est finalement l'incertitude qui caractérise aujourd'hui le Burkina Faso. Le pays peut en effet évoluer vers une détérioration lente de sa situation, marquée par des crises comme celle de 2011, et réussir à les surmonter. Peinant à réduire les inégalités sociales et à lutter contre la corruption à grande échelle, le régime actuel peut être confronté à une révolte populaire »⁷⁸³. De façon presque prémonitoire, les 30 et 31 octobre 2014, face à la volonté affichée du pouvoir de réviser l'art. 37, éclate une insurrection populaire qui poussera Blaise COMPAORE à la démission puis à l'exil⁷⁸⁴. Il s'est dès lors ouvert une période d'incertitude politique marquée dans un premier temps par une prise du pouvoir par l'armée⁷⁸⁵ et dans un second temps par la signature d'une charte⁷⁸⁶ le 16 novembre 2014 mettant en place une transition politique d'un an dirigée par Michel KAFANDO, ancien ambassadeur du Burkina Faso aux Nations Unies.

Si l'analyse des informations collectées par le DAP révèle l'imminence d'un conflit, ou en tous les cas une situation potentiellement explosive, un dispositif de réaction rapide permettant d'y faire face est alors mis en route. C'est d'ailleurs ici que prend tout son sens le concept de « diplomatie préventive ». Le dispositif de réaction rapide présente deux aspects. Il consiste d'abord en un système d'alerte au travers duquel le SgNU informe le CSNU du caractère préoccupant d'une situation. En effet, en vertu de l'art. 99 de la CNU,

⁷⁸² CARNEGIE COMMISSION ON PREVENTING DEADLY CONFLICT, *Preventing deadly conflict: final report with executive summary*, Washington, D.C., 1998, p. 46.

⁷⁸³ INTERNATIONAL CRISIS GROUP, *Burkina Faso : avec ou sans Compaoré, le temps des incertitudes*, 2013, p. 46.

⁷⁸⁴ Pour le déroulé des événements, v. ROGER B. et R. CARAYOL, *Burkina : le récit de la chute de Compaoré, heure par heure*, <https://cutt.ly/7ei7525>, consulté le 19 avril 2017.

⁷⁸⁵ La prise du pouvoir par l'armée s'est faite en deux temps et dans une grande confusion. Le Général Honoré Traoré, chef d'Etat-Major des armées qui après le départ de Blaise COMPAORE avait déclaré assumer les fonctions de Chef de l'Etat a par la suite été évincé par le Lieutenant-Colonel Isaac ZIDA, alors n°2 du Régiment de Sécurité Présidentielle (RSP), corps d'élite de l'armée burkinabè.

⁷⁸⁶, RFI, *Burkina: la charte signée, Michel Kafando nommé président*, <https://cutt.ly/Hei748T>, consulté le 19 avril 2017 ; pour une analyse de la Charte de la transition, V. OUEDRAOGO S.M. et D. OUEDRAOGO, « Libres propos sur la transition politique au Burkina Faso : du contexte au texte de la Charte de la transition », *Revue en ligne Afrilex*, 2015.

celui-ci « 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 »⁷⁸⁷. Contrairement aux apparences, cette information du CSNU par le SgNU n'est pas une faculté, il s'agit en réalité d'une obligation dans la mesure où il revient au Conseil, conformément à l'art. 24 §1 la responsabilité principale du maintien de la paix et de la sécurité internationales. Dans un souci d'efficacité, s'il semble souhaitable que cette alerte soit lancée de manière précoce⁷⁸⁸, c'est à dire dès l'apparition des signaux indiquant l'éventualité du conflit et non dans les ultimes moments, quand le déclenchement du conflit est imminent, il n'est pas toujours aisé de déterminer à ce stade le moment propice d'une intervention. Quoiqu'il en soit, l'alerte n'aura de sens que si elle est lancée à un moment qui permet le déploiement sur le terrain d'une action diplomatique visant à persuader les protagonistes de ne pas recourir à la violence, à les exhorter au dialogue et éventuellement à leur faire accepter un accord. Cette action diplomatique constitue le second élément du dispositif de réaction rapide. C'est certainement aussi l'élément le plus important, car comme le souligne le rapport de la Commission Carnegie « la prévention des conflits meurtriers est moins une question d'alerte précoce que de réaction précoce ».⁷⁸⁹

S'il vaut mieux de toute évidence prévenir l'éclatement d'un conflit et ainsi éviter des conséquences irréparables notamment en termes de perte en vies humaines, il n'est pas toujours aisé par une organisation internationale, notamment dans un conflit interne d'engager une médiation avant que les hostilités n'aient commencé ou dégénéré. D'abord, parce que « la nature du système international et la toujours sensible question de la souveraineté nationale font que les conflits dégénèrent bien avant que l'assistance de la communauté internationale ne soit requise par les parties au conflit ou qu'elle leur soit

⁷⁸⁷ A noter que le Conseil Economique et Social peut aussi conformément à l'art. 65 de la CNU fournir des informations au CSNU. Ce sera le cas si la dégradation d'une situation d'ordre économique ou social risque de constituer une menace pour la paix et la sécurité internationales. Les Etats peuvent aussi en vertu de l'art. 35 § 1 de la CNU attirer l'attention du Conseil sur toute situation ou différend susceptible de menacer la paix et la sécurité internationales.

⁷⁸⁸ « Le bon sens et la sagesse mais aussi, et en particulier, l'expérience pratique montrent clairement que les efforts déployés pour prévenir les conflits violents ont le maximum de chances de porter leurs fruits si les zones potentielles à problèmes sont identifiées et prises en charge à un stade précoce ». PINHEIRO J. de D., *Consolidation de la paix et prévention des conflits en Afrique*, Bruxelles, CE, 1999, p. 6.

⁷⁸⁹ CARNEGIE COMMISSION ON PREVENTING DEADLY CONFLICT, *Preventing deadly conflict*, op. cit., p. 48.

suggérée ou offerte »⁷⁹⁰. En fait, bien souvent, en particulier dans les conflits internes, les Etats considéreront « les premières échauffourées et autres passes d'armes initiales comme des troubles de l'ordre intérieur susceptibles d'être réglés par des opérations de police ou par l'engagement de l'armée [...] »⁷⁹¹. Dès lors, toute proposition de médiation pourra être considérée comme une violation de la souveraineté nationale. Par ailleurs, à ce moment, la médiation pouvant d'un point de vue politique signifier la légitimation politique *de facto* du mouvement séditieux, les Etats se montreront réticents à l'accepter.

Certains auteurs estiment, sur la base d'observations empiriques que de toute façon, la médiation n'a de chance de réussir que si le conflit est « mûr pour un règlement ». Cette maturité se situerait au moment où les protagonistes sont non seulement prêts à dialoguer, mais aussi en mesure de poser les bases d'un accord⁷⁹². Qualifiée de « *Ripeness theory* » ou théorie de la maturité, il s'agit d'une stratégie de « paix négative »⁷⁹³ qui considère que les parties seront d'autant plus enclines à négocier qu'une sortie de conflit par la victoire pour chacune d'elle sera devenue impossible. En clair, la médiation s'imposera comme une évidence compte tenu d'une part du coût de la poursuite des affrontements et d'autre part de l'apparition d'une impasse politique. Contrairement à ce que l'on pourrait penser, la théorie de la maturité ne signifie pas que la communauté internationale doive attendre que le conflit tombe dans une impasse pour proposer sa médiation, mais qu'une proposition de médiation précoce risque fort de ne pas être entendue tant que les protagonistes sont dans une logique les poussant à en découdre. Cette approche se veut donc pragmatique même si elle paraît discutable d'un point de vue éthique.

Au final, que la médiation ait été entreprise à titre préventif ou curatif, sa mise en œuvre n'en reste pas moins soumise à des principes dont le respect conditionne fortement

⁷⁹⁰ VETTOVAGLIA J.-P., « L'Organisation des Nations Unies comme prestataire de médiation », J.-P. VETTOVAGLIA (dir.), *Prévention des crises et promotion de la paix. Médiation et facilitation dans l'espace francophone : théorie et pratique*, Bruxelles, Bruylant, 2010, vol.1, p. 221.

⁷⁹¹ VETTOVAGLIA J.-P., « Les dix commandements du médiateur et de la médiation », J.-P. VETTOVAGLIA (dir.), *Prévention des crises et promotion de la paix. Médiation et facilitation dans l'espace francophone : théorie et pratique*, Bruxelles, Bruylant, 2010, vol.1, p. 787.

⁷⁹² V. ZARTMAN I.W., « Conflict Resolution and Negotiation », J. BERCOVITCH, V.A. KREMENYUK et I.W. ZARTMAN (dir.), *The Sage handbook of conflict resolution*, Los Angeles, CA, SAGE, 2009, p.

⁷⁹³ TENENBAUM C., « Négociations et médiations dans la résolution des conflits », *op. cit.*, p. 272.

sa réussite. C'est dans ce sens que la résolution A/RES/65/283 affirme qu'une « médiation responsable et crédible exige, notamment, le consentement des parties au différend ou au conflit, l'impartialité des médiateurs, le respect, de leur part, des mandats adoptés, le respect de la souveraineté nationale [...] ». ⁷⁹⁴ Mais une médiation réussie débouche surtout sur un accord politique qui s'il peut aider à résoudre le conflit ne manque pas parfois de poser des problèmes sur le plan juridique.

§ 2 - LES RESULTATS DE LA MEDIATION INTERNATIONALE : LES ACCORDS POLITIQUES

Définis comme « tout accord conclu entre les protagonistes d'une crise politique interne ayant pour but de la résorber, quelle que soit sa dénomination particulière », ⁷⁹⁵ les accords politiques, parfois aussi appelés « accords de paix » se sont imposés comme le principal outil de résolution des conflits. En Afrique en particulier, depuis le début des années 1990, de nombreux Etats, en proie à des conflits internes plus ou moins violents y ont recouru, parfois d'eux-mêmes, souvent avec l'aide des organisations internationales, mais toujours sous le regard de la communauté internationale. Ainsi, en a-t-il été de Madagascar en 1991, du Liberia et du Rwanda en 1993, de la Guinée-Bissau en 1998, de la Sierra Leone en 1999, de la Côte d'Ivoire en 2003 ou plus récemment du Mali en 2015. Si ces accords peuvent se différencier sur plusieurs points, en raison des spécificités de chaque conflit, tous se rejoignent par contre sur un objectif commun à savoir le retour de la paix. Mais l'atteinte de cet objectif passant par la mise en œuvre de réformes politiques et institutionnelles que contiennent ces accords (A), il est rare que l'intégration de ces accords dans l'ordre juridique des Etats se fasse sans accrocs (B).

A - LE CONTENU VARIE DES ACCORDS POLITIQUES

Les conflits politiques résultent souvent d'une absence de démocratie ; dire cela relève d'un truisme. Ceci étant, la signature d'un accord, au-delà du règlement du conflit, devrait

⁷⁹⁴ Doc. A/RES/65/283, *Renforcement du rôle de la médiation dans le règlement pacifique des différends, la prévention et le règlement des conflits*, 28 juillet 2011, § 12.

⁷⁹⁵ AMOUGOU J.-L.A., « Les accords de paix dans l'ordre juridique interne en Afrique », *RRJ*, 2008, vol. 33, n° 123, p. 1725.

permettre une transition pacifique vers la démocratie. Si les accords de sortie de crise ont tous tendance à viser cet objectif, ceux-ci varient en revanche dans leur contenu. Cette variation s'explique par la différence de contexte, des acteurs et de leurs revendications, toute chose qui permet de singulariser les conflits les uns par rapport aux autres. Mais la variable la plus importante reste le caractère armé du conflit dont l'occurrence permet en général, au moins dans un premier temps, d'orienter les solutions qui seront proposées.

Si le conflit que l'accord entend régler présente un caractère armé, les médiateurs s'attacheront en premier lieu à obtenir des protagonistes un cessez-le-feu. S'il n'a pas encore pris une dimension violente, l'objectif sera alors de persuader les parties de ne pas recourir aux armes. Dans tous les cas, faire cesser la violence ou empêcher qu'elle n'éclate apparaît nécessaire afin qu'un dialogue susceptible de conduire à un règlement du conflit puisse être initié. C'est ce que à quoi s'était par exemple attelé la CEDEAO au tout début de la crise politico-militaire qui éclata en Côte d'Ivoire en septembre 2002. En effet, le Groupe de contact mis sur pied par l'organisation avait réussi dès le 17 octobre 2002, c'est à dire moins d'un mois après le début de la crise, à faire signer un accord de cessez-le-feu, ouvrant ainsi la voie à des négociations sur un accord politique entre le gouvernement ivoirien et les mouvements rebelles⁷⁹⁶. Même si l'accord de cessez-le-feu n'a finalement pas eu les effets souhaités, que les hostilités initialement localisées au nord se sont par la suite étendues vers l'est et le sud-ouest du pays, qu'aucune des initiatives de la CEDEAO n'a réussi à régler le conflit⁷⁹⁷, le rôle central de l'organisation ouest-africaine avait néanmoins été réaffirmé par le CSNU dans la résolution 1464 du 4 février 2003.

La crise politique ivoirienne, en raison des nombreux accords politiques⁷⁹⁸ auxquels elle a donné lieu constitue un excellent cas d'étude. Même si aucun de ces accords n'a directement été négocié dans le cadre institutionnel d'une organisation internationale, la CEDEAO, l'UA et l'ONU ont néanmoins souvent été représentées aux négociations. Ainsi

⁷⁹⁶ V. RFI, *Les rebelles acceptent le cessez-le-feu*, <https://cutt.ly/3ei6Lr7>, consulté le 2 mai 2017.

⁷⁹⁷ V. SADA H., « Le conflit ivoirien : enjeux régionaux et maintien de la paix en Afrique », *Politique étrangère*, 2003, vol. 68, n° 2, p. 330.

⁷⁹⁸ Durant le conflit, des accords politiques successifs ont en effet été signés par les différents protagonistes à Lomé (2002), à Marcoussis (2003), à Accra (2004), à Pretoria (2005) et à Ouagadougou (2007).

de l'accord de Marcoussis du 24 janvier 2003 signé par les forces politiques ivoiriennes, négocié certes par la France, mais entériné par le CSNU qui a déclaré en « faire sien »⁷⁹⁹.

Dans son contenu, l'accord de Marcoussis apparaît hétéroclite. Il comporte en effet des dispositions relatives aussi bien au volet politique que militaire ou socio-économique de la crise. Certaines de ces dispositions appellent quelques commentaires en ce qu'elles procèdent à une réorganisation plus ou moins profonde des institutions et des pouvoirs publics. Déjà, le premier point de l'accord est consacré à la formation d'un gouvernement de réconciliation nationale dont la mission consistera *inter alia* à renforcer l'indépendance de la justice, à restaurer l'administration et les services publics, à redresser le pays (économiquement) et à préparer la tenue d'élections crédibles et transparentes dont il aura au préalable fixé les dates⁸⁰⁰. Composé de représentants désignés par chacune des délégations ayant participé à la négociation, il a été convenu que ce gouvernement soit mis en place dès la clôture des travaux et dirigé par un Premier ministre de consensus⁸⁰¹. Pour ce faire, le Premier ministre disposera « des prérogatives de l'exécutif en application des délégations prévues par la Constitution ; [que les] partis politiques représentés à l'Assemblée Nationale et qui ont participé à la table ronde s'engagent à garantir le soutien de leurs députés à la mise en œuvre du programme gouvernemental ».⁸⁰² Ce point de l'accord va vite se révéler problématique sur le plan politique dans la mesure où son application devait conduire à une restriction assez drastique des pouvoirs du chef de l'Etat, dépouillant celui-ci de la quasi-totalité de ses prérogatives au profit d'un Premier ministre dont la nomination fut-elle consensuelle ne saurait fonder une quelconque légitimité politique. Dans le détail, l'on constate en effet que le chef de l'Etat perd d'abord son pouvoir constitutionnel de nommer et de démettre le Premier ministre⁸⁰³ ; qu'il lui est imposé une très large délégation des prérogatives de l'exécutif au profit du Premier ministre et enfin que ses attributions militaires sont amputées au profit du gouvernement chargé dit le texte

⁷⁹⁹ V. Doc. S/RES/1464 du 4 février 2003, §1. L'expression « faire sien » utilisée dans ce contexte sous-tend l'idée d'un endossement par lequel le CSNU prend à son compte l'accord de sorte à en garantir l'application par les parties. Sur le terme « endosser », V. CORNU G., *Vocabulaire juridique*, 11^e éd., Paris, PUF, 2016, p. 400.

⁸⁰⁰ V. Accord de Marcoussis, 24 janvier 2003.

⁸⁰¹ *Ibid.*, points 3a et 3c.

⁸⁰² *Ibid.*, point 3^e.

⁸⁰³ Art. 41 de la Constitution ivoirienne du 23 juillet 2000.

de « refonder une armée attachée aux valeurs d'intégrité et de moralité républicaine »⁸⁰⁴, toute chose conduisant en pratique à la délégation de sa qualité de chef suprême des armées et de son pouvoir constitutionnel de nommer aux emplois militaires.⁸⁰⁵

Le second point le plus important de l'accord concerne les conditions d'éligibilité du président de la République. Considérant que la crise politico-militaire trouve son origine dans les révisions du code électoral de 1994⁸⁰⁶ et de la constitution de 1998 et 2000⁸⁰⁷, révisions qui avaient eu pour effet, si tant est que ce n'en fût pas le but, d'empêcher la candidature de l'ex Premier ministre, originaire du nord du pays, M. Alassane OUATTARA, à l'élection présidentielle du 22 octobre 1995 et à celle du 22 octobre 2000, l'accord propose une réforme innovante⁸⁰⁸ des conditions d'éligibilité du président de la République. En effet, à l'art 35 de la constitution du 23 juillet 2000 qui prévoyait notamment que le candidat à l'élection présidentielle devait être ivoirien d'origine, né de père et de mère eux-mêmes ivoiriens d'origine ; qu'il devait n'avoir jamais renoncé à la nationalité ivoirienne et qu'il ne devait s'être jamais prévalu d'une autre nationalité, l'accord stipule que cette disposition « doit éviter de se référer à des concepts dépourvus de valeur juridique ou relevant de textes législatifs »⁸⁰⁹. Ainsi propose-t-il que les conditions d'éligibilité soient fixées de a sorte : « Le président de la République est élu pour cinq ans au suffrage universel direct. Il n'est rééligible qu'une fois. Le candidat doit jouir de ses droits civils et politiques et être âgé de 35 ans au moins. Il doit être exclusivement de nationalité ivoirienne né de père ou de mère ivoirien d'origine ». L'on remarquera qu'en assouplissant les conditions d'éligibilité, l'accord suggère un abandon du concept d'*ivoirité* dont l'introduction dans le code électoral en 1994 fut considérée par la plupart des observateurs comme l'un des facteurs, sinon le

⁸⁰⁴ Accord de Marcoussis, point 3f, *op. cit.*

⁸⁰⁵ V. art. 46 et 47 de la Constitution du 23 juillet 2000, *op. cit.*

⁸⁰⁶ V. l'art 49 de la loi n°94-642 du 13 décembre 1994 portant code électoral qui dispose *inter alia* que « nul ne peut être élu président de la République s'il n'est âgé de 40 ans révolus et s'il n'est Ivoirien de naissance, né de père et mère eux-mêmes Ivoiriens de naissance ».

⁸⁰⁷ V. les révisions constitutionnelles du 2 juillet 1998 et du 23 juillet 2000

⁸⁰⁸ V. DU BOIS DE GAUDUSSON J., « L'accord de Marcoussis, entre droit et politique », *Afrique contemporaine*, 2003, n° 206, p. 43.

⁸⁰⁹ Accord de Marcoussis, Annexe, point III.1

facteur déclencheur de la crise⁸¹⁰. En effet, si l'*ivoirité* avait été définie par son principal promoteur, M. Henri Konan BEDIE comme un concept culturel constituant « d'abord un cadre d'identification mettant l'accent sur les valeurs spécifiques de la société ivoirienne, mais est également un cadre d'intégration des premières composantes ethniques qui ont donné naissance à la Côte d'Ivoire et intègre tous les apports extérieurs qui sont venus se fondre dans le moule du destin partagé »⁸¹¹, certains auteurs y avaient vu un concept ethno-nationaliste⁸¹² cachant mal une stratégie électoraliste cherchant à diviser la société ivoirienne et à exclure de la compétition électorale des opposants politiques⁸¹³. Dès lors, l'on comprend pourquoi un point de l'accord de Marcoussis a été consacré à la nationalité, à l'identité et à la condition des étrangers⁸¹⁴ et un autre sur le régime électoral.⁸¹⁵ Sur ce dernier point, il avait notamment été prévu que le gouvernement de réconciliation nationale à qui a été confiée la mission de préparer les échéances électorales et d'en fixer les dates, de s'assurer de l'impartialité des mesures d'identification et d'établissement des fichiers électoraux ; de proposer plusieurs amendements à la loi 2001-634 du 9 janvier 2001 portant création de la Commission Electorale Indépendante (CEI) dans le sens d'une meilleure représentation des parties prenantes à la table ronde au sein de la commission centrale de la CEI, y compris au sein du bureau et de prendre toute mesure permettant d'assurer l'indépendance de la justice et l'impartialité des médias, tant en matière de contentieux électoral que de propagande électorale⁸¹⁶.

Dernier point et non des moindres de l'accord, le lancement d'un processus de regroupement, de désarmement et de démobilisation des forces combattantes. Parfois aussi appelé « Désarmement, Démobilisation et Réintégration » ou encore « Désarmement,

⁸¹⁰ V. BAZIN L., « L'idéologie de l'identité nationale, un facteur de désagrégation de la société : Eclairages à partir de la Côte-d'Ivoire », *Savoir/Agir*, 2007, vol. 2, n° 2, p. 61-69.

⁸¹¹ Discours prononcé par M. Henri Konan BEDIE le 26 août 1995 à l'occasion du 10e congrès du PDCI-RDA, parti alors au pouvoir, cité par BABO A., « L'étranger à travers le prisme de l'ivoirité en Côte d'Ivoire : retour sur des regards nouveaux », *Migrations Société*, 2016, n° 144, p. 107.

⁸¹² V. SANDLAR C., « Les « titrologues » de l'ivoirité », *Outre-Terre*, 2005, vol. 11, n° 2, p. 230.

⁸¹³ V. BAZIN L., « L'idéologie de l'identité nationale, un facteur de désagrégation de la société : Eclairages à partir de la Côte-d'Ivoire », *op. cit.*, p. 3.

⁸¹⁴ Accord de Marcoussis, Annexe, point I.

⁸¹⁵ *Ibid.*, Annexe, point II.

⁸¹⁶ *Ibid.*

Démobilisation et Réinsertion », ce processus indique « les différentes étapes par lequel les combattants sont amenés à déposer les armes et à retourner à la vie civile ou à réintégrer les forces armées restructurées »⁸¹⁷. Sa mise en œuvre dans le cadre de la crise ivoirienne a été confiée au gouvernement de réconciliation sous le contrôle de la CEDEAO et des forces françaises stationnées en Côte d'Ivoire. L'accord prévoit la démobilisation de l'ensemble des recrues enrôlées depuis le 19 septembre 2002, date du début de la crise, leur réinsertion sociale et l'adoption par le gouvernement des mesures nécessaires pour la libération et l'amnistie de tous les militaires détenus pour atteinte à la sûreté de l'Etat et ceux exilés. Il est toutefois précisé que la loi d'amnistie ne saurait concerner les auteurs d'infractions économiques graves et de violations graves des droits de l'homme et du droit international humanitaire⁸¹⁸.

Si l'accord de Marcoussis n'a donc pas été directement négocié par une organisation internationale, la Feuille de route pour la sortie de crise à Madagascar du 13 septembre 2011 a quant à elle été signée sous l'égide de la Communauté pour le Développement de l'Afrique Australe (SADC). En rappel, cette crise débute en janvier 2009 par des manifestations à la suite d'une décision gouvernementale ordonnant la fermeture d'une chaîne de télévision appartenant au maire de la capitale Antananarivo, M. Andry RAJOELINA. Le 17 mars 2009, après plusieurs jours d'émeutes ayant entraîné des dizaines de morts, le président Marc RAVALOMANANA, sous pression, démissionne. Il est remplacé le 21 mars par le meneur de la contestation, M. RAJOELINA qui prête serment comme président de la « Haute Autorité de la Transition » (HAT). Nonobstant les promesses de celui-ci d'organiser rapidement des élections, la cérémonie d'investiture fut boycottée par la communauté internationale qui qualifia son accession au pouvoir de coup d'Etat. En conséquence, Madagascar fut exclu le 30 mars 2009 de la SADC. Le 17 mars 2010, suite à l'expiration de l'ultimatum de l'UA relatif à l'application de l'accord de Maputo du 9 août 2009 sur la constitution d'un gouvernement de transition et l'élaboration d'un calendrier pour la tenue des élections, l'organisation continentale décida de sanctions ciblées contre une centaine de personnalités malgaches

⁸¹⁷ V. *Foire aux questions DDR*, <https://onuci.unmissions.org/foire-aux-questions-ddr>, consulté le 5 mai 2017.

⁸¹⁸ Accord de Marcoussis, Annexe, point VII.

dont M. RAJOELINA, considéré comme un président de fait. Le 7 juin 2010, l'UE suspendit son aide au développement à Madagascar accentuant l'isolement international de l'île.

C'est donc dans ce contexte qu'est élaborée la Feuille de route de la SADC. Entérinée par tous les acteurs politiques du pays, la feuille de la route se présente en 44 points dont les plus importants sont la reconnaissance formelle de M. RAJOELINA comme président de la Transition⁸¹⁹, la formation d'un gouvernement de transition d'union nationale dirigé par un Premier ministre de consensus⁸²⁰, l'élaboration et la mise en œuvre avec l'appui des Nations Unies d'un cadre électoral crédible, neutre, transparent et indépendant, fondé sur le respect des droits fondamentaux et des normes internationales⁸²¹. Afin de favoriser le retour à une situation normale, le texte comporte des mesures de confiance dont la plus notable consiste en ce que la HAT permette « à tous les citoyens malgaches en exil pour des raisons politiques de rentrer à Madagascar sans conditions, y compris M. RAVALOMANANA. [Elle] devra fournir la sécurité à tous les exilés malgaches rapatriés [...] ; développer et promulguer d'urgence les instruments juridiques nécessaires, y compris une loi d'amnistie afin d'assurer la liberté politique de tous les citoyens malgaches dans le processus inclusif de transition débouchant sur la tenue d'élections libres, justes et crédibles ». ⁸²² La transition malgache prit fin avec l'élection dans des conditions jugées satisfaisantes par les Nations Unies d'un nouveau président, M. Hery RAJAONARIMAMPINANINA le 17 janvier 2014. ⁸²³

Au total, si le contenu des accords politiques se caractérise par un certain éclectisme, les crises politiques étant de plus en plus complexes, les exemples ivoirien et malgache montrent que ses éléments les plus importants concernent presque toujours la structure et la dévolution du pouvoir politique dans les Etats concernés, toute chose pouvant poser des problèmes juridiques. Dans la mesure où ces accords politiques induisent en général de profondes réformes politiques institutionnelles, la question de leur conformité par rapport

⁸¹⁹ SADC, Feuille de route pour la sortie de crise à Madagascar, Engagement des acteurs politiques malgache, 13 septembre 2011, point 3.

⁸²⁰ *Ibid.*, point 4.

⁸²¹ *Ibid.*, point 10.

⁸²² *Ibid.*, point 20.

⁸²³ V. CENTRE D'ACTUALITES DE L'ONU, *L'ONU salue le bon déroulement du deuxième tour des élections présidentielles*, <https://cutt.ly/bei7Ad2>, consulté le 6 juin 2017.

aux textes en vigueur en particulier la constitution se posera inévitablement à moins que la question n'ait été résolue en amont ou que l'ordre juridique a disparu avec la crise.

B - L'INTEGRATION DES ACCORDS POLITIQUES DANS L'ORDRE JURIDIQUE INTERNE

Après la signature d'un accord entre les protagonistes d'une crise politique, il se pose la question de son application, mais bien avant cela, celle de son intégration dans l'ordre juridique de l'Etat concerné. Deux situations peuvent alors se présenter. La première, sans doute la plus simple quoiqu'assez inhabituelle est celle dans laquelle l'accord politique pose les bases d'un nouvel ordre juridique, la crise politique ayant entraîné une disparition totale ou partielle de l'ordre juridique existant. Tel a par exemple été le cas de l'annexe 4 de l'accord de paix international de Dayton du 14 décembre 1995 et dont l'intitulé « Constitution de la Bosnie-Herzégovine » met en lumière un procédé rare, voire inédit d'élaboration d'une constitution. En effet, contrairement à la règle générale qui veut que cette tâche incombe à un organe investi d'une autorité politique spéciale, qui exprime par la même occasion la souveraineté de l'Etat, un processus diplomatique s'est substitué au processus constituant. Si des représentants des communautés serbes et bosniaques y ont bien été associés, le processus a en revanche été conduit depuis l'étranger par des puissances étrangères au premier rang desquelles les Etats-Unis, toute chose qui accrédite l'idée d'une « constitution octroyée ». ⁸²⁴ Assurément, si ce n'est pas la première fois que la communauté internationale s'implique dans l'élaboration d'une constitution interne à un Etat, ⁸²⁵ c'est à ce jour la seule fois où elle l'a fait d'une manière aussi importante au point qu'il ne serait pas exagéré de considérer la constitution bosnienne comme l'expression ultime de l'internationalisation du droit constitutionnel ⁸²⁶.

⁸²⁴ V. PECH L., « La garantie internationale de la Constitution de Bosnie-Herzégovine », *RFDC*, 2000, n° 42, p. 4-6.

⁸²⁵ La constitution bosnienne rappelle en effet celle de l'Allemagne de 1949 ou de Chypre de 1960 mais dans le cas allemand, la constitution n'avait qu'un caractère transitoire tandis que dans le cas chypriote, l'intervention de la communauté internationale ne concernait que quelques aspects de la constitution. La spécificité de la constitution bosnienne serait donc son origine entièrement internationale et sa vocation permanente. Sur sa nature juridique, V. SIERPINSKI B., « La Constitution de Bosnie-Herzégovine : un texte à la croisée du droit interne et du droit international », *RRJ*, 1997, n° 3, p. 1053-1070.

⁸²⁶ V. QAZBIR H., *L'internationalisation du droit constitutionnel*, Dalloz, 2015.

L'accord politique peut aussi manifester la volonté des acteurs politiques de créer un nouvel ordre juridique en rompant avec celui existant ou en le modifiant substantiellement, ce dernier étant tenu pour cause de la crise ou pas suffisamment en phase avec la nouvelle situation politique. C'est dans ce cadre que l'on pourrait par exemple inscrire l'accord de paix d'Arusha conclu le 4 août 1993 et dans les négociations duquel furent impliquées l'ONU et l'OUA. Le texte dont fait partie intégrante une série d'accords et de protocoles d'accords⁸²⁷ conclus à partir de juin 1992 avait pour objectif de mettre fin à la guerre qui opposait depuis octobre 1990 le gouvernement rwandais du président Juvénal HABYARIMANA au Front Patriotique Rwandais (FPR), mouvement armé dirigé par Paul KAGAME. Il disposait en son art. 3 que les deux parties acceptent que la Constitution du 10 juin 1991 et l'Accord de paix d'Arusha constituent indissolublement la loi fondamentale qui régit le pays durant la période de transition ; qu'une cinquantaine d'articles de la Constitution soient remplacés par les dispositions de l'Accord de paix relatives aux mêmes matières et surtout qu'« en cas de conflit entre les autres dispositions de la Constitution et celles de l'Accord, ces dernières prévalent ». A défaut de créer un nouvel ordre constitutionnel, l'accord d'Arusha entendait vraisemblablement, par ce biais, instituer « un véritable ordre constitutionnel négocié [en] mettant en veilleuse la Constitution rwandaise de 1991 »⁸²⁸. Ainsi, en ce qui concerne les attributions de pouvoirs aux différentes institutions, celles du président de la République ont considérablement été réduites au profit d'un gouvernement de transition dirigé par un Premier ministre désigné de façon consensuelle. Il est par exemple possible de le constater

⁸²⁷ Aux termes de l'art. 2 de l'Accord du 4 août 1993, celui-ci inclut en effet « l'Accord de cessez-le-feu de N'sele du 29 mars 1991 entre le Gouvernement de la République Rwandaise et le FPR tel qu'amendé à Gbadolité le 16 septembre 1991 et à Arusha le 12 juillet 1992; le Protocole d'Accord entre le Gouvernement de la République Rwandaise et le Front Patriotique Rwandais relatif à l'Etat de droit, signé à Arusha le 18 août 1992; les Protocoles d'Accord entre le Gouvernement de la République Rwandaise et le FPR sur le partage du pouvoir dans le cadre d'un Gouvernement de Transition à Base Elargie, signés à Arusha respectivement le 30 octobre 1992 et le 9 janvier 1993; le Protocole d'Accord entre le Gouvernement de la République Rwandaise et le FPR sur le rapatriement des réfugiés rwandais et la réinstallation des personnes déplacées, signé à Arusha le 9 juin 1993; le Protocole d'Accord entre le Gouvernement de la République Rwandaise et le FPR relatif à l'intégration des Forces Armées des deux parties, signé à Arusha le 03 août 1993; le Protocole d'Accord entre le Gouvernement de la République Rwandaise et le FPR portant sur les questions diverses et dispositions finales signé à Arusha le 03 août 1993 ».

⁸²⁸ MANZAN I.E., *Les accords politiques dans la résolution des conflits armés internes en Afrique*, Thèse de doctorat, Université de La Rochelle, Université de Cocody-Abidjan, 2011, p. 379.

dans le Protocole d'accord entre le gouvernement de la République rwandaise et le FPR sur le partage du pouvoir dans le cadre d'un gouvernement de transition à base élargie signé le 20 octobre 1992, dont l'art. 16 dispose que : « Le gouvernement assure la gestion du pays ; il détermine et conduit la politique nationale [...] », alors que l'art. 35 de la constitution du 10 juin 1991 disposait que « Le pouvoir exécutif est exercé par le président de la République, assisté du gouvernement composé du Premier ministre, des ministres ou secrétaires d'Etat ». Dans la même dynamique, il revient au gouvernement, selon les termes de l'art. 17 du protocole de 1992 de garantir la souveraineté et l'unité nationales érudant de la sorte l'art. 39 de la constitution de 1991 qui attribuait cette compétence au président de la République. Si ce dernier préside le Conseil des ministres au cas où il décide d'y participer⁸²⁹, il ne peut en revanche exercer « aucun droit de véto aux décisions régulièrement adoptées par le Conseil des ministres, notamment les projets d'arrêtés présidentiels lorsqu'ils lui sont présentés pour signature par le Premier ministre. Cette signature d'officialisation des arrêtés présidentiels pris en Conseil des ministres doit intervenir dans les dix jours suivant la date de réception desdits arrêtés à la Présidence de la République. Passé ce délai, la décision est matérialisée par un arrêté du Premier ministre ». ⁸³⁰ Dans tous les cas, il avait été prévu que les actes du président de la République soient contresignés par le Premier ministre, les ministres et les Secrétaires d'Etat concernés⁸³¹, tout ceci accreditant l'idée d'un dépouillement du chef de l'Etat de ses pouvoirs régaliens. ⁸³²

Redoutant les conséquences juridiques, politiques et matérielles du rétrécissement des prérogatives présidentielles sur lequel allait inéluctablement déboucher l'application de l'accord d'Arusha, et ce d'autant que cela devait se faire au profit d'un gouvernement de transition dirigé par M. Faustin TWAGIRAMUNGU, farouchement opposé au président HABYARIMANA, le camp de ce dernier va, avant même la fin du processus de négociation s'y montrer très hostile⁸³³ ouvrant par la même occasion la voie à la perpétration entre avril et

⁸²⁹ Protocole d'Accord entre le Gouvernement de la République Rwandaise et le FPR sur le partage du pouvoir dans le cadre d'un Gouvernement de Transition à Base Elargie, Arusha, 30 octobre 1992, art. 8.

⁸³⁰ *Ibid.*, art. 9.

⁸³¹ *Ibid.*, art. 10.

⁸³² V. MANZAN I.E., *Les accords politiques dans la résolution des conflits armés internes en Afrique*, op. cit., p. 378.

⁸³³ V. BA M., *20e anniversaire des accords d'Arusha : quand la paix mène au génocide*, <https://cutt.ly/8ei7Y6v>, consulté le 12 juin 2017.

juillet 1994 du génocide contre les populations Tutsi et à la suspension de l'accord. Tout ceci fera dire plus tard aux experts chargés par l'OUA d'enquêter sur le génocide qu'au bout du compte, « les conséquences d'Arusha ont été exactement contraires au but recherché. Visant l'équité ethnique et la démocratie, les négociations n'ont réussi qu'à persuader l'*Akazu* [surnom donné à l'entourage du président HABYARIMANA] qu'à moins d'agir tôt, ses jours de pouvoir étaient comptés ». ⁸³⁴

Une deuxième situation, plus fréquente consistera à intégrer l'accord politique dans un ordre juridique déjà existant. Dans ce contexte, des difficultés plus au moins graves peuvent surgir, car la survie de l'ordre juridique à la crise est susceptible de gêner voire d'empêcher l'intégration de l'accord politique en son sein. L'on se rappellera à ce propos qu'alors même que l'accord de Linas Marcoussis avait été signé et que le gouvernement de réconciliation nationale avait été constitué, le camp du président Laurent GBAGBO, sur la base d'arguments juridiques à la pertinence parfois douteuse, le rejeta estimant par la voix de M. Paul Yao N'DRE, alors ministre de l'Intérieur et par ailleurs professeur de droit public que celui-ci faisait une prime à la rébellion et surtout qu'il était nul et non avvenu en raison du fait qu'il partageait, en totale contradiction avec la constitution, le pouvoir entre un Premier ministre désigné « outre-mer » et un président démocratiquement élu. ⁸³⁵ Si cette déclaration paraissait excessive dans sa formulation et ne manquait pas d'arrière-pensées politiciennes dans ses motivations, elle traduisait tout de même une évidence, celle que certaines dispositions de l'Accord contrevenaient effectivement à la constitution ivoirienne de juillet 2000 alors même que la Conférence avait précisé que l'approbation de l'accord s'est faite dans le respect de la légalité constitutionnelle ⁸³⁶. Ainsi, en est-il des dispositions qui érodent les prérogatives constitutionnelles du chef de l'Etat dans les domaines politique ou militaire. Même si l'accord prévoyait que la délégation de pouvoirs du chef de l'Etat au Premier ministre se fasse dans le cadre de l'art. 53 de la constitution ⁸³⁷, les mots utilisés pour

⁸³⁴ V. OUA, *Rwanda: le génocide qu'on aurait pu stopper, Rapport du Groupe International d'éminentes personnalités nommés par l'Assemblée des chefs d'Etat et de gouvernement de l'Organisation de l'Unité Africaine*, Addis-Abeba, 2000, §. 8.14.

⁸³⁵ RFI, *Abidjan rejette Marcoussis*, <https://cutt.ly/aei74GB>, consulté le 10 mai 2017.

⁸³⁶ Conclusions de la Conférence des chefs d'Etat sur la Côte d'Ivoire, Paris, 25-26 janvier 2003, point 6.

⁸³⁷ Cette disposition prévoit en effet que « Le président de la République peut, par décret, déléguer certains de ses pouvoirs aux membres du gouvernement ; le Premier ministre supplée le président de la République

le dire semblent contraires à la disposition constitutionnelle. En effet, la liberté de délégation dont dispose le chef de l'Etat en vertu de l'art. 53 apparaît fortement remise en cause dans la mesure où l'accord stipule d'une manière assez péremptoire que le gouvernement de réconciliation nationale « disposera, pour l'accomplissement de sa mission, des prérogatives de l'exécutif en application des délégations prévues par la Constitution [...] ». Dès lors, il paraît tout à fait possible de douter de la constitutionnalité du décret du 10 mars 2003 qui opère cette délégation de pouvoirs.⁸³⁸ Globalement, le niveau de contrariété entre l'accord de Linas Marcoussis et la constitution ivoirienne est apparu tel que certains auteurs estimèrent que même le recours à la méthode d'interprétation dite de l'effet utile ne suffirait à concilier les deux textes.⁸³⁹ Ce qui accrédite l'idée selon laquelle « sur le plan strictement juridique, la conciliation des deux textes passait par la révision de la constitution de la Côte d'Ivoire ».⁸⁴⁰

D'une manière générale, les difficultés engendrées par l'intégration des accords politiques dans l'ordre juridique des Etats posent la question de leur nature juridique. S'agit-il de traités internationaux, de convention constitutionnelle, d'actes juridiques *sui generis* ou alors d'actes politiques dénués de tout caractère, voire de toute force juridique ?

La question de savoir si les accords politiques peuvent être rangés dans la catégorie des traités internationaux n'a rien d'extravagant. En effet, le droit international n'étant pas

lorsque celui-ci est hors du territoire national. Dans ce cas, le président de la République peut, par décret, lui déléguer la présidence du Conseil des ministres, sur un ordre du jour précis ; le président de la République peut déléguer, par décret, certains de ses pouvoirs au Premier ministre ou au membre du gouvernement qui assure l'intérim de celui-ci. Cette délégation de pouvoirs doit être limitée dans le temps et porter sur une matière ou un objet précis ».

⁸³⁸ Par ce décret, le chef de l'Etat délégua de larges pouvoirs au Premier ministre pour une durée de six mois renouvelable dans les matières suivantes : désarmement des forces rebelles, rétablissement de l'intégrité de l'autorité de l'Etat sur l'ensemble du territoire, refondation et restructuration des forces de défense et de sécurité, élaboration d'un projet de loi spéciale de naturalisation, préparation des échéances électorales, élaboration des propositions de réforme électorale, projet d'amendement de la loi sur le foncier rural, renforcement du contrôle sur la neutralité et l'indépendance des médias. Sans doute pour sauver les apparences, le décret prévoit en outre que le Premier ministre rende régulièrement compte au chef de l'Etat des avancements réalisés dans l'exercice de sa mission.

⁸³⁹ V. KPODAR A., « Politique et ordre juridique : les problèmes constitutionnels posés par l'accord de Linas-Marcoussis du 23 janvier 2003 », *RRJ*, 2005, n° 4, p. 2512.

⁸⁴⁰ DU BOIS DE GAUDUSSON J., « L'accord de Marcoussis, entre droit et politique », *op. cit.*, p. 46.

formaliste, cette appartenance se pose d'autant qu'assez souvent des Etats étrangers ou des organisations internationales y sont parties prenantes. Ce qui revient à se demander si la présence d'un élément d'extranéité suffit à conférer à ces accords la qualité de traité international sachant que leur objet porte sur la résolution d'une crise politique interne. En toute hypothèse, il paraît difficile de répondre par l'affirmative en vertu de l'art. 2.a de la convention de Vienne du 23 mai 1969 qui rappelle que « l'expression « traité » s'entend d'un accord international conclu par écrit entre Etats et régi par le droit international, qu'il soit consigné dans un instrument unique ou dans deux ou plusieurs instruments connexes, et, quelle que soit sa dénomination particulière ». En clair, les accords politiques ne peuvent être considérés comme des traités internationaux, car ils ne sont pas régis par le droit international, pas plus que le contentieux issu de leur application ne saurait être soumis à l'appréciation d'un juge *a fortiori* international⁸⁴¹.

La doctrine s'est parfois posé la question de savoir si les accords politiques pouvaient être assimilés à des conventions constitutionnelles⁸⁴². Ces conventions renvoient à des pratiques et usages développés par les acteurs politiques, le plus souvent en marge des dispositions constitutionnelles avec pour objectif de les compléter, de les interpréter ou les réinterpréter, voire de les remplacer. Longtemps, ces conventions furent considérées par une partie de la doctrine française comme un phénomène propre aux régimes politiques à constitution souple ou dépourvus de constitution écrite comme le régime parlementaire britannique qui les a d'ailleurs forgés⁸⁴³. Ce postulat, fondé sur l'idée que la constitution se réduit au texte écrit, y compris son interprétation jurisprudentielle est pourtant erroné.⁸⁴⁴ Il est en effet possible de relever en France, régime politique à constitution écrite et rigide, un certain nombre de règles qui ont été développées par les acteurs politiques en dehors de la constitution. Ainsi, en est-il, en période de convergence des majorités présidentielle et parlementaire de la responsabilité du Premier ministre devant le président de la

⁸⁴¹ L'injusticiabilité des accords politiques semble pour certains auteurs « relever de la simple logique dans la mesure où ce sont des accords politiques et non des accords juridiques en tant que tels ». V. AMOUGOU J.-L.A., « Les accords de paix dans l'ordre juridique interne en Afrique », *op. cit.*, p. 1736.

⁸⁴² *Ibid.*, p. 1732 et ss.

⁸⁴³ V. DICEY A.V., *Introduction to the Study of the Law of the Constitution*, Indianapolis, Liberty Fund, 1997.

⁸⁴⁴ V. MENY Y., « Les conventions de la Constitution », *Pouvoirs*, 1989, n° 50, p. 53.

République, que ce soit ce dernier qui détermine dans ses grandes lignes la politique de la nation alors que conformément à l'art. 20 de la constitution, cette prérogative doit revenir au gouvernement. Par analogie, ont pu aussi être considérées comme des conventions constitutionnelles les questions au gouvernement dont la procédure a été élaborée en marge du Règlement de l'Assemblée par la Conférence des présidents et mise en œuvre à partir de 1974.⁸⁴⁵

Au vu de ce qui précède, est-il permis de considérer les accords politiques comme des conventions constitutionnelles ? Certes, du point de vue de leur mode de production, ils procèdent toujours comme leur nom l'indique d'un contrat, d'une convention écrite⁸⁴⁶ entre les protagonistes de la crise.⁸⁴⁷ Aussi, ont-ils toujours le même objet que les conventions constitutionnelles à savoir la réorganisation des institutions et des pouvoirs publics⁸⁴⁸, ce qui apparait au demeurant souvent clairement dès les premiers points.⁸⁴⁹ Mais tout bien considéré, il semble assez hasardeux de vouloir assimiler les accords politiques à des conventions constitutionnelles dans la mesure où l'*opinio juris*, c'est-à-dire le sentiment de se conformer à une obligation juridique qui caractérise l'observation d'une convention constitutionnelle n'est pas toujours présent. L'on a pu d'ailleurs le constater avec l'accord de Marcoussis dont les termes furent qualifiés par le président Laurent GBAGBO de simples propositions⁸⁵⁰ ; tout le contraire de l'accord d'Arusha dont les parties avaient convenu qu'il constituerait indissolublement avec la constitution rwandaise du 10 juin 1991 la loi

⁸⁴⁵ La procédure sera constitutionnalisée à la faveur de la révision constitutionnelle du 4 août 1995.

⁸⁴⁶ Certains auteurs considèrent que la convention doit être tacite. Mais pour la plupart, cela n'a aucune espèce d'importance, le consentement pouvant aussi bien être tacite qu'explicite. V. par ex. MENY Y., « Les conventions de la Constitution », *op. cit.*

⁸⁴⁷ La pluralité des acteurs que la création d'une convention constitutionnelle suppose ne signifie pas pour autant leur unanimité. L'existence d'opinions dissidentes ne gênerait, ni n'empêcherait donc pas la création et le maintien d'une convention constitutionnelle, à moins que cela ne soit suffisante forte pour la renverser. V. *Ibid.*, p. 60.

⁸⁴⁸ AMOUGOU J.-L.A., « Les accords de paix dans l'ordre juridique interne en Afrique », *op. cit.*, p. 1736.

⁸⁴⁹ Ainsi en est-il de l'accord de Marcoussis dont la première mesure est qu'« un gouvernement de réconciliation nationale sera mis en place dès après la clôture de la Conférence de Paris pour assurer le retour à la paix et à la stabilité. Il sera chargé du renforcement de l'indépendance de la justice, de la restauration de l'administration et des services publics, et du redressement du pays »

⁸⁵⁰ Interview du président GBAGBO au magazine *Afrique Education* en date du 1^{er} au 14 février 2003 ; cité par AMOUGOU J.-L.A., « Les accords de paix dans l'ordre juridique interne en Afrique », *op. cit.*, p. 1735.

fondamentale qui régirait le pays durant la période de transition⁸⁵¹, un statut fondamental qui assoit donc son caractère obligatoire. Ces deux exemples au-delà de leur contrariété démontrent bien l'existence d'une incertitude quant à l'obligatorité des accords politiques. En fait, une telle incertitude n'est guère étonnante si l'on considère qu'à la différence des normes juridiques, le respect des accords politiques dépend assez souvent de la situation des acteurs, de leurs forces et faiblesses, toute chose ne permettant pas de les ranger dans la catégorie des conventions constitutionnelles ou dans toute autre catégorie juridique d'ailleurs, à moins de les considérer en désespoir de cause comme une expression interne de ce que le droit international qualifie de *soft law*. Quoi qu'il en soit, il est fort probable que la « prétention normative »⁸⁵² des accords politiques suscite toujours des problèmes en présence d'une constitution qui aurait survécu à la crise qu'ils devaient résoudre. Dans un tel contexte, il peut surgir une crise dans la crise susceptible de compliquer davantage la situation et amener la communauté internationale à envisager d'autres moyens, coercitifs notamment pour régler le conflit.

Section 2 - LA RESOLUTION DES CONFLITS PAR L'USAGE DE MOYENS COERCITIFS

Si par le jeu normal des institutions, les conflits politiques devraient en principe trouver des solutions apaisées, l'on a vu qu'il n'en était pas toujours ainsi en particulier pour des Etats en crise ou en transition démocratique. Lorsque la sortie de crise se fait par le moyen d'un accord politique, il peut arriver que les parties acceptent le déploiement d'une force policière ou militaire internationale afin d'en vérifier l'application. Cette force peut prendre la forme d'une opération onusienne de maintien de la paix (§1). Mais ce type d'opération ayant montré ses limites dans les années 1990 en particulier lors des conflits au Rwanda et dans les Balkans, la communauté internationale s'est interrogée sur la manière de réagir avec efficacité de sorte à éviter que ces conflits ne donnent lieu à des violations massives et systématiques des droits de l'homme. Des réflexions, il en sortira en 2001 le concept de responsabilité de protéger (§2), un énième avatar du concept déjà connu de droit

⁸⁵¹ Art. 3 de l'accord d'Arusha du 4 août 1993, *op. cit.*

⁸⁵² AÏVO F.J., « La crise de normativité de la Constitution en Afrique », *RDP*, 2012, n° 1, p. 12.

d'ingérence, qui même invoqué à des fins humanitaires ne reste pas moins un oxymore, en tout cas en droit international classique.

§1 - LES OPERATIONS DE MAINTIEN DE LA PAIX DES NATIONS UNIES

Conçues à l'origine comme un déploiement sur le terrain de forces militaires aux fins d'interposition dans les conflits interétatiques, les opérations de maintien de la paix ont dû évoluer en réaction à la prolifération et à l'intensification des conflits internes consécutives à la fin de la guerre froide. Faisant le constat que ces conflits découlaient assez souvent d'une absence de démocratie, il a semblé pertinent aux Nations Unies d'élargir le mandat de ses opérations de paix de manière à y inclure la reconstruction et la démocratisation des Etats (A) ; un élargissement qui inaugure une nouvelle approche de résolution de conflits qui n'ont cessé dans le même temps de se complexifier (B).

A - LES OPERATIONS DE PAIX ET LA DEMOCRATISATION DES ETATS

Décidées par le CSNU⁸⁵³ et pilotées par le SgNU, les opérations de paix sont devenues en un demi-siècle l'une des activités opérationnelles les plus importantes, en tous les cas l'une des plus connues des Nations Unies. Si elles contribuent assurément à la réalisation du but premier de l'organisation⁸⁵⁴, elles ne sont pourtant mentionnées nulle part dans la Charte. En effet, ni le chapitre 6 suggérant aux Etats des moyens pacifiques de résolution de leurs différends ni le chapitre 7 relatif aux moyens de coercition dont disposent les Nations Unies en cas de menace contre la paix, de la rupture de la paix ou d'acte d'agression ne font référence à la possibilité de l'envoi par l'Organisation d'une force militaire d'observation ou d'interposition dans un conflit armé. Il semble donc hasardeux de vouloir trouver dans la CNU une base juridique aux opérations de paix à moins de considérer avec

⁸⁵³ Le CSNU agit ici dans ce cadre au titre de sa responsabilité principale en matière de maintien de la paix et de la sécurité internationales. V. art. 24.1, CNU.

⁸⁵⁴ Le but premier de l'ONU étant le maintien de la paix et de la sécurité internationales. V. art. 1.1, CNU.

M. Dag HAMMARSKJÖLD qu'elles trouvent leurs fondements dans un virtuel chapitre 6 et demi.⁸⁵⁵

Pour la doctrine, les fondements juridiques des opérations de paix dérivent de trois dispositions de la CNU⁸⁵⁶ à savoir d'abord le pouvoir général de recommandation dont disposent l'AGNU et le CSNU en matière de paix et de sécurité internationales ; ensuite la capacité reconnue par la Charte aux organes principaux de créer les organes subsidiaires nécessaires à l'exercice de leurs fonctions⁸⁵⁷ et enfin la capacité de l'organisation à conclure des accords internationaux, en particulier avec les Etats.⁸⁵⁸ Mais plus certainement, c'est à la pratique que l'on doit d'avoir développé le cadre juridique du maintien de la paix avant que la résolution A/RES/47/71 du 14 décembre 1992 adoptée à la suite de l'*Agenda pour la paix* ne tente d'en planifier plus systématiquement la conduite.⁸⁵⁹ C'est en effet à l'occasion de la crise de Suez que fut inventée dans l'urgence et de façon totalement improvisée⁸⁶⁰ la première opération onusienne de maintien de la paix. Cette crise découle pour rappel de l'intervention en fin octobre 1956 de forces britanniques, françaises et israéliennes en réaction à la décision du 26 juillet 1956 du président égyptien, Gamal ABDEL NASSER de nationaliser au mépris de leurs intérêts le canal de Suez. Afin de faire respecter le cessez-le-feu obtenu sous la pression des Etats-Unis et de l'Union soviétique et qui allait entrée en vigueur le 7 novembre, l'AGNU réunie en session extraordinaire depuis le 2 novembre sur

⁸⁵⁵ L'ancien SgNU souhaitait manifestement concilier les caractères militaire et non coercitif de ces opérations. V. ZAHAR M.-J. et J. COULON, « Les casques bleus maintiennent-ils la paix? », PROFESSEURS DE SCIENCE POLITIQUE DE L'UNIVERSITE DE MONTREAL (dir.), *La politique internationale en questions*, Presses de l'Université de Montréal, 2009, p. 119.

⁸⁵⁶ V. COMBACAU J. et S. SUR, *Droit international public*, op. cit., p. 658.

⁸⁵⁷ V. art. 7 §2 pour l'ensemble des organes principaux, art. 22 pour l'AGNU et art. 29 pour le CSNU.

⁸⁵⁸ Le déploiement d'une mission sur le territoire d'un Etat ou la participation d'un Etat à une mission nécessite la conclusion d'un accord avec l'ONU. Sur la capacité des organisations à conclure des accords internationaux, V. *Convention de Vienne sur le droit des traités entre Etats et organisations internationales ou entre organisations internationales* de 1986 dans le préambule duquel il est noté que « les organisations internationales jouissent de la capacité de conclure des traités qui leur est nécessaire pour exercer leurs fonctions et atteindre leurs buts » ; V. aussi KASME B., *La capacité de l'Organisation des Nations Unies de conclure des traités.*, Paris, LGDJ, 1960.

⁸⁵⁹ Doc. A/RES/47/71 du 14 décembre 1992 portant « *Etude d'ensemble sur toute la question des opérations de maintien de la paix sous tous leurs aspects* ». V. COMBACAU J. et S. SUR, *Droit international public*, op. cit., p. 658.

⁸⁶⁰ V. HATTO R., *Le maintien de la paix: l'ONU en action*, Paris, Armand Colin, 2015.

convocation d'un CSNU⁸⁶¹ alors confronté à un blocage franco-britannique demanda au SgNU, Dag HAMMARSKJÖLD de lui soumettre un plan en vue de la constitution d'une Force internationale d'Urgence des Nations Unies (FUNU)⁸⁶². Le 5 novembre 1956 est adoptée une résolution créant un Commandement des Nations Unies pour une force internationale d'urgence chargée « d'assurer et de surveiller la cessation des hostilités conformément à toutes les dispositions de la résolution 997 (ES-I) ». ⁸⁶³ Le 27 novembre débarquèrent les premiers éléments des 6073 militaires de la FUNU qui seront déployés tout au long de la mission jusqu'à sa fin en juin 1967 à la demande du gouvernement égyptien.

Le croisement des deux rapports du SgNU sur la crise de Suez, le deuxième rapport en particulier⁸⁶⁴ et la série de résolutions de l'AGNU y afférant⁸⁶⁵ permet de dégager les principes fondamentaux qui régissent les opérations de la paix. La « *Doctrine Capstone* », document publié en 2008 par le Département des opérations de maintien de la paix des Nations Unies les rappelle d'ailleurs. Ainsi, en ressort-il d'abord le caractère consensuel des opérations de paix, leur constitution nécessitant que des Etats acceptent de mettre à la disposition des Nations Unies des moyens militaires et leur action que l'Etat ou des parties en conflit sur le territoire duquel ceux-ci seront déployés y consentent.

Le consentement de l'Etat ou des protagonistes présente une utilité opérationnelle dans la mesure où précise la *Doctrine Capstone*, il permet aux opérations de paix « d'avoir la liberté d'action politique et physique dont elles ont besoin pour accomplir les fonctions prévues par leur mandat ». ⁸⁶⁶ Ce qui laisse penser que son défaut est susceptible de porter préjudice à l'efficacité et aux objectifs de l'opération. Malgré tout, des aménagements voire des dérogations peuvent y être apportés en particulier dans le cadre des conflits internes. L'on sait en effet que dans ces conflits, l'universalité du consentement peut être difficile voire impossible à vérifier en raison du fait que les groupes armés sont souvent caractérisés

⁸⁶¹ Doc. S/RES/119 du 31 octobre 1956

⁸⁶² Doc. A/RES/998 (ES-I) du 4 novembre 1956

⁸⁶³ V. Doc. A/RES/1000 (ES-I) du 5 novembre 1956

⁸⁶⁴ V. Doc. A/3302 du 6 novembre 1956.

⁸⁶⁵ Ces résolutions rappellent à bien des égards la résolution Dean ACHESON du 3 novembre 1950. V. LEPRETTE J., « Le Conseil de sécurité et la Résolution 377 A (1950) », *op. cit.*

⁸⁶⁶ DEPARTEMENT DES OPERATIONS DE MAINTIEN DE LA PAIX, *Opérations de maintien de la paix des Nations Unies: Principes et Orientations*, 2008, p. 35.

par des divisions internes et des antagonismes politiques ou idéologiques plus ou moins forts. En conséquence et dans la mesure où l'urgence de la situation commande parfois de la célérité dans le déploiement de la force d'interposition, les Nations Unies n'exigent que le consentement des principaux protagonistes. Il n'en sera même pas ainsi lorsque le conflit sera considéré comme constitutif d'une menace à la paix et à la sécurité internationales ou lorsqu'il induit un péril humanitaire d'une certaine gravité. Dans ces deux derniers cas, l'on sort d'un point de vue technique du cadre d'une opération de paix, le premier consiste en une opération d'imposition de la paix et relève des mesures de sécurité collective du chapitre 7 de la CNU, le second de la responsabilité de protéger.

Les opérations de paix sont ensuite soumises à un principe d'impartialité qui les oblige à s'acquitter de leur mandat sans faveur ni préjugé à l'égard de l'une ou l'autre des parties. L'impartialité est particulièrement nécessaire à la préservation du consentement. D'un point de vue opérationnel, elle signifie que les opérations de paix ne doivent être guidées que par les nécessités de la mission sans faire de discrimination nationale, raciale, religieuse ou politique. La *Doctrine Capstone* fait cependant observer que l'impartialité ne doit pas être confondue avec la neutralité et l'inaction.⁸⁶⁷ Une opération de paix n'est en effet pas tenue à une obligation de neutralité en raison du fait que sa mission consiste à veiller au respect par les parties des termes de leur accord et plus généralement des principes internationaux. Ce faisant, elle doit agir en cas de violation de ces derniers, tout le contraire de ce qu'a par exemple été l'attitude unanimement jugée passive de la Mission des Nations Unies pour l'Assistance au Rwanda (MINUAR)⁸⁶⁸ en 1994⁸⁶⁹.

⁸⁶⁷ V. *Ibid.*, p. 36.

⁸⁶⁸ La MINUAR fut créée par le CSNU initialement pour une période de 6 mois en vue de surveiller l'application par le gouvernement rwandais et le FPR de l'accord d'Arusha signé 2 mois plutôt. Elle avait *inter alia* pour mandat de contribuer à assurer la sécurité de la ville de Kigali ; de superviser l'accord de cessez-le-feu ou de superviser les conditions de la sécurité générale dans le pays pendant la période terminale du mandat du gouvernement de transition jusqu'aux élections. V. Doc. S/RES/872 du 5 octobre 1993.

⁸⁶⁹ La passivité de la MINUAR a été pointée dans de nombreux rapports d'enquête dont celui d'une mission d'information parlementaire française sur les opérations militaires menées par la France, d'autres pays et l'ONU au Rwanda entre 1990 et 1994. V. QUILLES P., P. BRANA, et B. CAZENEUVE, *Enquête sur la tragédie rwandaise (1990-1994)*, Paris, Assemblée nationale, 1998, p. 303. La force onusienne avait été réduite au moment du déclenchement des massacres à un contingent de 200 militaires sous équipés suite à la résolution 912 du Conseil de sécurité du 21 avril 1994 adoptée sur la base du rapport du Secrétaire général du 20 avril 1994.

En conséquence de leurs caractères consensuel et non coercitif, les opérations de paix ne peuvent enfin recourir à la force sauf pour se défendre ou pour défendre le mandat dont elles sont investies.⁸⁷⁰ En réponse à la complexité croissante et à l'extrême volatilité des conflits internes dont le nombre n'a cessé d'augmenter depuis la fin de la guerre froide, l'idée d'investir les opérations de paix d'un « mandat robuste » fut émise en 2000 par le Groupe d'étude sur les opérations de paix de l'ONU. Ce mandat robuste consisterait à ce que les forces onusiennes soient autorisées à « employer tous les moyens nécessaires pour prévenir toute tentative de troubler le processus de paix, pour protéger les civils en cas de menace imminente d'atteinte à l'intégrité physique des personnes ou pour aider les autorités nationales à maintenir l'ordre public »⁸⁷¹. Cet usage proactif de la force constitue à bien des égards une réponse au cuisant échec des opérations menées au début des années 1990 par l'ONUSOM en Somalie⁸⁷², la FORPRONU en Bosnie⁸⁷³ et surtout la MINUAR au Rwanda.

D'un double point de vue conceptuel et opérationnel, la fin de la guerre froide marque l'avènement d'une nouvelle génération d'opérations de paix, aux objectifs et aux moyens mieux calibrés aux conflits internes. L'ONU verra ainsi « ses responsabilités s'accroître, généralement au titre des pouvoirs implicites qui peuvent être raisonnablement inférés de sa responsabilité en matière de maintien de la paix et de la sécurité internationales »⁸⁷⁴. Aux

⁸⁷⁰ Par exemple, le rapport du Secrétaire général du 27 octobre 1973 sur la mise en œuvre de la résolution 340 du 25 octobre 1973 du CSNU créant la Force d'urgence des Nations Unies au Moyen-Orient (FUNU II) prévoyait que « la Force recevra des armes de caractère exclusivement défensif. Elle ne devra faire usage de la force qu'en cas de légitime défense. La légitime défense comprendrait la résistance à toute tentative, de l'empêcher par la force de s'acquitter de ses fonctions conformément au mandat du Conseil de sécurité ». V. Doc. S/11052/Rev.1 portant rapport du Secrétaire général sur la mise en œuvre de la résolution du Conseil de sécurité 340 (1973) du 27 octobre 1973, § 4.

⁸⁷¹ DEPARTEMENT DES OPERATIONS DE MAINTIEN DE LA PAIX, *Opérations de maintien de la paix des Nations Unies: Principes et Orientations*, *op. cit.*, p. 37. Même avec un mandat robuste, l'usage de la force reste strictement encadré. Il ne doit intervenir qu'en dernier ressort et doit être toujours proportionné conformément au principe de la force minimale nécessaire pour atteindre l'objectif escompté.

⁸⁷² V. GAYFFIER-BONNEVILLE A.-C. de, « L'intervention en Somalie 1992-1993 », *Revue historique des armées*, 2011, n° 263, p. 93-103.

⁸⁷³ TARDY T., « L'ONU et la gestion des conflits yougoslaves (1991-1995) : faillite d'une institution, faillite des Etats ? », *Relations internationales*, 2006, n° 128, p. 37-53.

⁸⁷⁴ D'ASPREMONT J., « La création internationale d'Etats démocratiques », *RGDIP*, 2005, vol. 109, n° 4, p. 890.

moyens humains et financiers considérablement renforcés, la nouvelle génération se caractérise par un mandat qui ne se contente plus de contenir une situation en attendant que soit trouvée une solution politique, mais vise *in fine* à rétablir la paix et à la consolider, un élargissement du mandat dont le SgNU, M. Boutros BOUTROS-GHALI s'était d'ailleurs félicité dans son *Agenda pour la paix*.⁸⁷⁵ En pratique, il s'est agi d'adjoindre une composante civile à la force militaire classique de manière à constituer une opération polyvalente, multifonctionnelle ou multidimensionnelle dont les tâches iraient de la protection des civils aux opérations de déminage ou de désarmement⁸⁷⁶, de la fourniture d'assistance humanitaire à la reconstruction des infrastructures, de la promotion des droits de l'homme à l'assistance dans la mise en place d'institutions démocratiques considérées comme une garantie de stabilité durable.

La démocratisation de l'Etat apparait en effet clairement comme un élément transversal de la deuxième génération des opérations de paix.⁸⁷⁷ Cette transversalité ne tient pas seulement au fait que leur conceptualisation ait coïncidé avec l'émergence au début des années 1990 d'un impératif de démocratisation s'imposant aux Etats ; elle tient sans doute aussi au fait qu'à la chute des régimes communistes, la démocratie libérale est assez logiquement apparue comme le régime le mieux à même d'éviter que les divergences politiques ne débouchent sur des conflits violents. La prise en compte de cet impératif dans le mandat des opérations de paix se traduira *inter alia* par la fourniture d'une assistance électorale et des actions en matière de protection et de promotion des droits de l'homme. Dans le premier cas, leur rôle peut consister par ordre d'importance à observer la bonne tenue des opérations électorales, à certifier que celles-ci ont été conformes aux standards

⁸⁷⁵ V. BOUTROS-GHALI B., *Agenda pour la paix: diplomatie préventive, rétablissement de la paix et maintien de la paix*, New York, Nations Unies, 1992, p. §. 49.

⁸⁷⁶ Sur le désarmement, V. Doc. A/60/705, *Rapport du Secrétaire général intitulé « Désarmement, Démobilisation, Réintégration »*, du 2 mars 2006. V. aussi DEPARTEMENT DES OPERATIONS DE MAINTIEN DE LA PAIX, *Les pratiques de désarmement, démobilisation et réintégration (DDR) de « deuxième génération » dans les opérations de paix*, 2010.

⁸⁷⁷ V. SICILIANOS L.-A., *L'ONU et la démocratisation de l'Etat : systèmes régionaux et ordre juridique universel*, op. cit., p. 232.

internationaux,⁸⁷⁸ mais également, dans de rares cas, à se charger de leur organisation⁸⁷⁹, y compris de l'élaboration de la loi électorale.⁸⁸⁰ En ce qui concerne les droits de l'homme, l'ONUCI avait par exemple été mandaté par le CSNU de « contribuer à la promotion et à la défense des droits de l'homme en Côte d'Ivoire en prêtant une attention particulière aux actes de violence commis contre les femmes et les filles, et aider à enquêter sur les violations des droits de l'homme pour mettre fin à l'impunité ».⁸⁸¹

D'une manière générale, la prise en compte de l'impératif de démocratisation dans les opérations de paix traduit l'émergence d'une nouvelle philosophie de résolution des conflits consistant d'une part pour les Nations Unies à en avoir une approche globale et d'autre part à y faire jouer un rôle plus important aux organisations internationales.

B - UNE NOUVELLE PHILOSOPHIE DE RESOLUTION DES CONFLITS POLITIQUES

Les efforts déployés en vue de résoudre les conflits butent le plus souvent, non pas sur l'insuffisance des moyens ou un manque de volonté des acteurs, mais sur le fait que la stratégie de résolution des conflits se révèle inadaptée à la nature des conflits. En effet, il a déjà été relevé que les conflits armés depuis la fin de la guerre froide se sont transformés en guerres intraétatiques ; des guerres faisant principalement leurs victimes parmi les civils.⁸⁸² Il a encore déjà été relevé que ce changement de nature des conflits ainsi que l'accent mis sur la protection des populations civiles et le respect des droits de l'homme ont contribué à un changement paradigmatique important. Tout ceci a conduit à l'émergence dans les années 1990 d'une approche globale qui ne se contente pas de la résolution des

⁸⁷⁸ V. en guise d'exemple la résolution 1880 du 30 juillet 2009 aux termes de laquelle le CSNU confie au Représentant spécial du Secrétaire général en Côte d'Ivoire agissant dans le cadre de l'ONUCI la mission de certifier que « toutes les étapes du processus électoral fournissent toutes les garanties nécessaires pour la tenue d'élections présidentielles et législatives ouvertes, libres, justes et transparentes, conformément aux normes internationales ». Doc. S/RES/1880 du 30 juillet 2009, § 7.

⁸⁷⁹ Ainsi en avait-il été de l'APRONUC à qui l'art. 13 de l'Accord pour un règlement politique global du conflit du Cambodge avait confié la responsabilité de l'organisation et de la conduite de ces élections.

⁸⁸⁰ V. SICILIANOS L.-A., *L'ONU et la démocratisation de l'Etat : systèmes régionaux et ordre juridique universel*, op. cit., p. 232.

⁸⁸¹ Doc. S/RES/1528 du 9 mars 2004, § 6n.

⁸⁸² V. DAVID C.-P. et J.-J. ROCHE, *Théories de la sécurité : définitions, approches et concepts de la sécurité internationale*, Paris, Montchrestien, 2002, p. 110.

conflits *stricto sensu*, mais qui va au-delà. Aller au-delà signifie identifier les facteurs déclencheurs des conflits et y apporter des solutions, car « il n'est désormais plus possible de définir simplement la sécurité collective comme une absence de conflits armés, qu'il s'agisse de conflits internationaux ou de conflits internes. Les violations flagrantes des droits de l'homme, les déplacements massifs de population, le terrorisme international, la pandémie du sida, le trafic de la drogue et des armes et les catastrophes écologiques portent directement atteinte à la sécurité commune, nous forçant à adopter une approche beaucoup plus coordonnée à l'égard de toute une gamme de questions »⁸⁸³.

Même si le concept d'approche globale est relativement nouveau, que son appellation et sa signification peuvent varier d'une organisation à l'autre⁸⁸⁴, la philosophie principale qu'elle sous-tend est que la complexité des conflits requiert une combinaison « des efforts civils et militaires pour gérer au mieux une situation en incluant les acteurs internationaux et locaux ». ⁸⁸⁵ Ainsi, au niveau des Nations Unies, organisation qui peut être considérée à certains égards comme à l'origine du concept, il « s'appuie sur un plan stratégique commun et une compréhension commune des priorités et des types d'intervention programmés qui doivent être réalisés à différents moments d'un processus de reconstruction. A travers son approche intégrée, le système onusien cherche à maximiser sa cohérence dans des États fragiles venant d'affronter des conflits et cela en mutualisant les différents moyens engagés d'une façon cohérente »⁸⁸⁶.

Au regard de cette définition, l'on peut affirmer que la Mission multidimensionnelle intégrée des Nations Unies pour la stabilisation au Mali (MINUSMA) est une illustration de l'approche globale, telle qu'elle est conçue et mise en œuvre par les Nations Unies. En effet, une résolution adoptée le 25 avril 2013 la charge d'aider les autorités de transition maliennes à stabiliser le pays et à appliquer la feuille de route pour la transition, en protégeant les civils, en surveillant la situation des droits de l'homme, en mettant en place les conditions

⁸⁸³ V. Doc. A/55/1, *Rapport du Secrétaire général sur l'activité de l'Organisation*, 30 août 2000, Supplément n°1, § 34.

⁸⁸⁴ V. WENDLING C., *L'approche globale dans la gestion civilo-militaire des crises: analyse critique et prospective du concept*, Paris, IRSEM, Institut de recherche stratégique de l'Ecole militaire, coll.« Cahiers de l'IRSEM », n° 6, 2010.

⁸⁸⁵ *Ibid.*, p. 12.

⁸⁸⁶ V. *Note d'orientation du Secrétaire général de l'ONU sur les missions intégrées*, 2006, § 4. https://undg.org/wp-content/uploads/2016/09/Guidance-on-the-role-of-SRSG-and-DSRSG_RC_HC.pdf

nécessaires à l'acheminement de l'aide humanitaire et au retour des déplacés, à l'extension de l'autorité de l'État et à la préparation d'élections libres, ouvertes à tous et pacifiques⁸⁸⁷. Les activités de la MINUSMA s'étendent aussi à la promotion de l'égalité des genres, à la protection de l'environnement, au développement durable ainsi qu'à la sauvegarde du patrimoine culturel et historique, notamment du Nord Mali endommagé en 2012 par les islamistes d'*Ansar Dine* et d'*Al-Qaïda au Maghreb Islamique* (AQMI).

Le second élément de la nouvelle philosophie de résolution des conflits consiste en un renforcement des mécanismes régionaux de prévention, les acteurs régionaux étant bien souvent « les mieux placés pour s'apercevoir qu'une catastrophe est imminente pour déterminer où et comment l'aide de la communauté internationale peut être la plus utile »⁸⁸⁸. C'est en effet dans le cadre des organisations régionales que les systèmes d'alerte et de suivi peuvent être particulièrement efficaces pour prévenir les conflits. A ce sujet, les chefs d'Etats et de gouvernement se sont engagés dans le Document final du Sommet mondial de 2005 à apporter assistance aux Etats dans lesquels existent des tensions avant qu'une crise ou qu'un conflit n'éclate⁸⁸⁹. Dans cette perspective, les accords régionaux peuvent jouer un rôle important en contribuant à assurer que l'information remonte en temps voulu sans altération au niveau mondial. C'est pour cette raison que la CEDEAO a mis en place, en partenariat avec un réseau d'acteurs de la société civile, un système d'alerte précoce et de réponse rapide qui met l'accent sur la sécurité des populations. En 2010, la Conférence internationale sur la région des Grands Lacs⁸⁹⁰ a établi un Comité régional pour la prévention et la répression du crime de génocide, des crimes de guerre, des crimes contre l'humanité et de toutes les formes de discrimination. Ce Comité, première instance sous régionale dans le monde chargée de prévenir des atrocités massives, observera notamment

⁸⁸⁷ V. Doc. S/RES/2100 du 25 avril 2013.

⁸⁸⁸ V. Docs A/65/877-S/2011/393, *Rapport du Secrétaire général sur le rôle des accords régionaux et sous régionaux dans la mise en œuvre de la responsabilité de protéger*, 28 juin 2011, note 9, § 24.

⁸⁸⁹ Doc. A/60/L.1, *Document final du Sommet mondial*, *op. cit.*, § 139, p. 33.

⁸⁹⁰ La Conférence (CIRGL) réunit onze Etats de la région des Grands Lacs. Elle a été mise en place conjointement par le Secrétariat des Nations Unies et l'Union Africaine à Nairobi. En 2004, fut adoptée la Déclaration sur la paix, la sécurité et le développement dans la région des Grands Lacs, dite « *Déclaration de Dar-es-Salam* », suivie en 2006 de l'adoption du Pacte sur la sécurité, la stabilité et le développement dans la région des Grands Lacs.

le respect par les pays de la région de la Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide de 1948. Par ailleurs, chaque Etat membre de la Conférence a l'obligation de mettre en place, sur les recommandations du Comité, un dispositif d'alerte rapide au niveau national.

L'action de prévention des crises par les organisations régionales peut aussi se faire à travers des instruments ou des opérations militaires spécifiques visant à protéger les populations. Relativement aux instruments, ceux instaurés dans le cadre de l'UE méritent l'attention. En effet, il y a été adopté un règlement dénommé « Instrument de stabilité » qui vise spécifiquement des mesures de coopération financière, économique et technique avec les pays tiers afin de contribuer à la stabilité dans une situation de crise ou de crise émergente⁸⁹¹. Le règlement prévoit une réaction efficace pour aider à préserver, établir ou restaurer les conditions essentielles pour permettre la mise œuvre effective des politiques de développement de l'UE dans des situations de « crise ou de crise émergente », notamment une menace à la démocratie, l'ordre public, la protection des droits de l'homme ou la sécurité et la sûreté des personnes. Cette capacité « préventive » dans la gestion des crises paraît susceptible d'approfondissements substantiels du fait de l'instauration du Service européen pour l'action extérieure. Des évolutions dans le domaine semblent aussi envisageables en Afrique dans le cadre de l'Architecture de paix et de sécurité de l'UA⁸⁹².

Toujours dans une perspective préventive, mais d'un point de vue opérationnel, les organisations régionales disposent d'un atout non négligeable. En effet, ces organisations sont le plus souvent, amenées avec l'autorisation du CSNU à déployer des forces militaires en vue de prévenir des crises ou leur aggravation. En raison de la grande sollicitation des forces onusiennes dans de nombreuses régions du monde, le SgNU a plaidé dans son rapport pour un renforcement des capacités militaires régionales⁸⁹³. En raison de la récurrence des crises aux fortes conséquences humanitaires en Afrique, il a été prévu dans ce sens la mise en place d'une force en attente qui doit reposer sur un système de cinq contingents gérés par différentes organisations régionales africaines. En cas de crise, cette

⁸⁹¹ V. Règlement (CE) n° 1717/2006 du Parlement européen et du Conseil du 15 novembre 2006.

⁸⁹² V. Docs A/65/877-S/2011/393, *Rapport du Secrétaire général sur le rôle des accords régionaux et sous régionaux dans la mise en œuvre de la responsabilité de protéger*, note 9, § 2, *op.cit.*, note 9, § 29.

⁸⁹³ *Ibid.*

force sera déployée sous mandat de l'UA et placée sous le contrôle opérationnel de l'ONU ou de l'UA.

§ 2 - LA RESPONSABILITE DE PROTEGER

« Si l'intervention humanitaire constitue effectivement une atteinte inadmissible à la souveraineté, comment devons-nous réagir face à des situations comme celles dont nous avons été témoins au Rwanda ou à Srebrenica et devant des violations flagrantes, massives et systématiques des droits de l'homme, qui vont à l'encontre de tous les principes sur lesquels est fondée notre condition d'êtres humains ? ». ⁸⁹⁴ En posant cette question dans le rapport du Millénaire, le SgNU résuma assez bien tout le dilemme auquel fut confrontée la communauté internationale dans les années 1990. Pour tenter d'y répondre, la Commission internationale de l'intervention et de la souveraineté de l'Etat (CIISE) mise en place en 2000 à l'initiative du Canada formula le concept de « responsabilité de protéger » fondé sur l'idée générale qu'il incombe aux Etats la responsabilité de protéger leurs populations contre les catastrophes naturelles et les crimes de masse et qu'à défaut, il revient à la communauté internationale de s'y employer. Ainsi appréhendée, la responsabilité de protéger s'inscrit d'un point de vue philosophique dans la même logique que le droit ou devoir d'intervention humanitaire (A) et en reprend donc fatalement les critiques (B).

A - LA RESPONSABILITE DE PROTEGER, UN NOUVEAU VISAGE POUR UNE IDEE ANCIENNE

Si le concept de responsabilité de protéger a été posé pour la première fois en 2001 ⁸⁹⁵, sa philosophie générale est en fait bien plus ancienne ⁸⁹⁶. L'on pourrait la faire remonter au XVIII^e siècle quand certains auteurs prétendaient que toute puissance étrangère était en

⁸⁹⁴ Doc. A/54/2000 du 27 mars 2000, § 217.

⁸⁹⁵ CIISE, *La responsabilité de protéger*, Ottawa, CRDI, 2001.

⁸⁹⁶ V. THOUVENIN J.-M., « Genèse de l'idée de responsabilité de protéger », SFDI, COLLOQUE DE NANTERRE (dir.), *La responsabilité de protéger*, Paris, Pedone, 2008, p. 21-38 ; BOISSON DE CHAZOURNES L. et L. CONDORELLI, « De la "responsabilité de protéger", ou d'une nouvelle parure pour une notion déjà bien établie », *RGDIP*, 2006, n° 1, p. 11-18.

droit de soutenir un peuple opprimé qui lui demande assistance⁸⁹⁷ ou au XX^e siècle quand d'autres assuraient que « chaque fois que les droits humains d'un peuple seraient méconnus par ses gouvernants, un ou plusieurs Etats pourraient intervenir au nom de la SDN, soit pour demander l'annulation des actes de puissances publiques critiquables, soit pour empêcher à l'avenir de tels actes, soit pour suppléer à l'inaction du gouvernement en prenant des mesures conservatoires, urgentes et en substituant momentanément leur souveraineté à celle de l'Etat contrôlé ». ⁸⁹⁸

Du point de vue de ses sources, la responsabilité de protéger ou du moins l'obligation de protection des populations qu'elle suppose résulte de plusieurs textes internationaux, récents ou anciens. Dans le Document final du Sommet mondial de 2005, il est affirmé que « c'est à chaque Etat qu'il incombe de protéger les populations du génocide, du nettoyage ethnique et des crimes contre l'humanité ». ⁸⁹⁹ Ce texte fait écho à la convention contre la torture de 1984 qui disposait déjà en son art. 2 que « tout Etat partie prend des mesures législatives, administratives, judiciaires et autres mesures efficaces pour empêcher que des actes de torture soient commis dans tout territoire sous sa juridiction » ou à la convention sur la prévention et la répression du crime de génocide de 1948 à propos de laquelle la CIJ dira qu'elle « vise d'une part à sauvegarder l'existence même de certains groupes humains, d'autre part à confirmer et à sanctionner les principes de morales les plus élémentaires ». ⁹⁰⁰ L'obligation de protection s'impose même dans des situations d'occupation coloniale ou militaire. Ainsi, l'Acte général de la Conférence de Berlin de 1885, ⁹⁰¹ considéré comme le texte de référence du droit de la colonisation disposait-il que « toutes les puissances exerçant des droits de souveraineté ou une influence dans lesdits territoires s'engagent à veiller à la conservation des populations indigènes et à l'amélioration de leurs conditions morales et matérielles d'existence et à concourir à la suppression de l'esclavage et surtout la traite des noirs ; elles protégeront et favoriseront, sans distinction de nationalités ni de

⁸⁹⁷ V. Vattel E. de, *Le droit des gens ou Principes de la loi naturelle appliqués à la conduite et aux affaires des nations et des souverains*, Londres, 1758, vol.1, p. 298.

⁸⁹⁸ ROUGIER A., *La théorie de l'intervention d'humanité*, Paris, Pedone, 1910, p. 472.

⁸⁹⁹ Doc. A/60/L.1, *Document final du Sommet mondial*, op. cit., § 138, p. 33.

⁹⁰⁰ CIJ, *Affaire des Activités armées sur le territoire du Congo*, arrêt du 19 décembre 2005, Rec. 2005, § 178.

⁹⁰¹ ALCANDRE J.-J., « La Conférence de Berlin 15 novembre 1884 - 26 février 1885 », *Allemagne d'aujourd'hui*, 2016, n° 217, p. 90-97.

cultes, toutes les institutions et entreprises religieuses, scientifiques ou charitables créées et organisées à ces fins ou tendant à instruire les indigènes et à leur faire comprendre et apprécier les avantages de la civilisation ». ⁹⁰² Un peu plus récemment, dans l'affaire dite des activités militaires au Congo, la CIJ jugea que l'Ouganda en qualité de puissance occupante d'une partie du pays, le district de l'Ituri, se trouvait dans l'obligation, énoncée à l'art. 43 du règlement de La Haye de 1907, de prendre toutes les mesures qui dépendaient de lui en vue de rétablir et d'assurer, autant que possible, l'ordre public et la sécurité dans le territoire occupé. Cette obligation comprend, dira la Cour le devoir de veiller au respect des règles applicables du droit international relatif aux droits de l'homme et du droit international humanitaire, de protéger les habitants du territoire occupé contre les actes de violence et de ne pas tolérer de tels actes de la part d'une quelconque tierce partie. ⁹⁰³

Si le droit international oblige l'Etat à protéger ses populations, se pose naturellement la question de contre quoi cette protection doit être assurée ? En dehors des catastrophes naturelles, la protection vise essentiellement à prévenir les violations dites massives de droits de l'homme, celles qui constituent des crimes internationaux. L'on ne s'attardera pas ici sur les catastrophes naturelles sauf à relever qu'une série de textes internationaux, conventionnels ⁹⁰⁴ ou déclaratoires ⁹⁰⁵, onusiens ou non rappellent l'obligation qui incombe aux Etats, non seulement de « prendre soin des victimes des catastrophes naturelles et situations d'urgence du même ordre se produisant sur son territoire », ⁹⁰⁶ mais aussi en amont de prévenir la survenance de telles catastrophes. ⁹⁰⁷

⁹⁰² Art. 6, Acte général de la Conférence de Berlin, 26 février 1885.

⁹⁰³ CIJ, *Affaire des Activités armées sur le territoire du Congo*, *op. cit.*, § 178.

⁹⁰⁴ V. par ex. l'Accord de l'Association des Nations de l'Asie du Sud-Est (ASEAN) sur la gestion des catastrophes et les interventions d'urgence du 26 juillet 2005, art. 3-1.

⁹⁰⁵ V. Doc. A/CONF/206/6, *Déclaration de Hyogo*, 22 janvier 2005, §4.

⁹⁰⁶ V. Doc. A/RES/43/131 du 8 décembre 1988, § 2.

⁹⁰⁷ Au titre de la prévention, l'AGNU soulignait par exemple dans une résolution de 2006 que « chaque Etat est le premier responsable de son propre développement durable, des mesures efficaces à prendre pour réduire les risques des catastrophes, notamment pour protéger les populations sur son territoire, les infrastructures et autres biens nationaux des retombées de la catastrophe ainsi que de l'exécution et du suivi du Cadre d'action de Hyogo, et souligne que les coopérations et partenariats internationaux sont essentiels pour seconder ces efforts nationaux. V. Doc. A/RES/61/200 du 20 décembre 2006, § 3.

Relativement aux crimes internationaux, il en existe 4 à savoir le crime génocide, le crime de guerre, le crime contre l'humanité et le nettoyage ethnique. Le droit international donne pour chacun d'eux une définition précise. Par crime de génocide, il faut entendre selon l'art. 2 de la convention pour la prévention et la répression du crime de génocide du 9 décembre 1948 « l'un quelconque des actes ci-après, commis dans l'intention de détruire, en tout ou en partie, un groupe national, ethnique, racial ou religieux, comme tel : meurtre de membres du groupe; atteinte grave à l'intégrité physique ou mentale de membres du groupe; soumission intentionnelle du groupe à des conditions d'existence devant entraîner sa destruction physique totale ou partielle; mesures visant à entraver les naissances au sein du groupe; transfert forcé d'enfants du groupe à un autre groupe ». Le crime contre l'humanité lui est défini par l'art. 7 du Statut de Rome comme des actes de violence commis dans le cadre d'une attaque généralisée ou systématique lancée contre la population civile et en connaissance de cette attaque.⁹⁰⁸ Quant au crime de guerre, l'art. 8 du même Statut de Rome le définit comme des infractions aux lois et coutumes de la guerre telles qu'établies par les conventions de Genève de 1949. Ces infractions peuvent notamment prendre la forme d'homicides, d'actes de torture ou de traitements inhumains, y compris le fait de causer intentionnellement de grandes souffrances ou de porter gravement atteinte à l'intégrité physique ou à la santé d'un prisonnier de guerre. Concernant enfin le nettoyage ethnique, il n'a pas de définition juridique. Il est surtout « employé dans les sphères politiques et médiatiques pour désigner des formes de violences ethniques visant non pas l'extermination d'un groupe, mais la modification du peuplement sur un territoire donné ».⁹⁰⁹ En pratique, il consiste « à rendre une zone ethniquement homogène en utilisant la force ou l'intimidation pour faire disparaître de la zone en question des personnes appartenant à des groupes déterminés ».⁹¹⁰ Si l'on peut être tenté à partir de cette définition de rapprocher le nettoyage ethnique du génocide, il faut néanmoins avoir à

⁹⁰⁸ Ces actes peuvent *inter alia* consister en un meurtre, une extermination, une réduction en esclavage, une déportation ou un transfert forcé de population, un emprisonnement ou autre forme de privation grave de liberté physique en violation des dispositions fondamentales du droit international.

⁹⁰⁹ JEANGENE VILMER J.-B., *La guerre au nom de l'humanité: tuer ou laisser mourir*, Paris, PUF, 2012, p. 333.

⁹¹⁰ Doc. S/25274 du 26 janvier 1993, Rapport intérimaire de la Commission d'experts constituée conformément à la résolution 780 (1992) du CSNU, § 55.

l'esprit que « le génocide a pour finalité un peuple [alors que] le nettoyage ethnique a pour finalité un territoire ».⁹¹¹

L'objet de l'obligation de protection déterminé, il reste à préciser comment l'Etat doit s'y prendre concrètement. En ce qui concerne les catastrophes naturelles, dans la mesure où celles-ci peuvent s'accompagner d'une crise humanitaire, l'Etat doit se munir d'un arsenal législatif et d'un dispositif opérationnel lui permettant d'y répondre efficacement⁹¹² ou alors solliciter l'assistance des organisations internationales et des Etats tiers.⁹¹³ Il est ici entendu que la responsabilité de l'Etat ne pourra être retenue que s'il fait preuve de légèreté dans sa gestion de l'urgence humanitaire ; un raisonnement bien différent de celui qui s'applique aux crimes internationaux dans la mesure où ceux-ci résultent bien souvent d'une action délibérée, d'une négligence ou d'une incapacité à agir, dans tous les cas d'une défaillance dont la responsabilité est imputable aux services de l'Etat.⁹¹⁴ Cette situation constitue l'hypothèse principale, sinon unique dans laquelle une intervention de la communauté internationale au titre de sa responsabilité de protéger sera mise en œuvre pour protéger les populations civiles. C'est ce qui semble ressortir de l'Acte constitutif de l'UA dont l'art. 4-h autorise l'organisation à « intervenir dans un Etat membre sur décision

⁹¹¹ ROSIERE S., *Le nettoyage ethnique: terreur et peuplement*, Paris, Ellipses, 2006, p. 24.

⁹¹² V. MIRON A., « L'obligation de prévention des catastrophes naturelles : statut et visages », SFDI, COLLOQUE DE NANTERRE (dir.), *La responsabilité de protéger*, Paris, Pedone, 2007, p. 177-185.

⁹¹³ Inversement, l'Etat ne doit pas refuser une offre d'assistance de bonne foi et exclusivement destiné à fournir une assistance humanitaire ou l'accès aux victimes sous peine d'y être contraint par le CSNU si son refus est constitutif d'une violation de l'interdiction d'affamer des populations civiles et d'une menace à la paix et à la sécurité internationale. V. dans ce sens, IDI, *Résolution sur l'assistance humanitaire, session de Bruges*, 2003. Pour un commentaire de cette résolution, V. KOLB R., « De l'assistance humanitaire : la résolution sur l'assistance humanitaire adoptée par l'Institut de droit international à sa session de Bruges en 2003 », *RICR*, 2004, vol. 86, n° 856, p. 853-878. Dans la perspective d'une assistance de la communauté internationale, il a d'ailleurs été mis en place dans le cadre de la Stratégie internationale de prévention des catastrophes (SPIC), le Fonds central d'intervention pour les urgences humanitaires, un fonds d'affectation spéciale créée en 2006 par l'AGNU avec pour objectif de faire en sorte qu'une aide humanitaire fiable parvienne plus rapidement aux personnes touchées par les catastrophes naturelles et les conflits armés. V. Doc. A/RES/60/24, 8 mars 2006. Pour information, La SIPC a été créée en 2000 avec pour vision d'ensemble d'aider « les sociétés à mieux résister aux effets des catastrophes naturelles et des désastres technologiques et écologiques liés à ces catastrophes afin de réduire les pertes sur le plan humain, économique et social ». V. Doc. A/56/68-E/2001/63, Rapport du Secrétaire général du 8 mai 2001 sur la mise en œuvre de la stratégie, § 14-45, p. 5

⁹¹⁴ CIISE, *La responsabilité de protéger*, op. cit., p. 54.

de la Conférence, dans certaines circonstances graves, à savoir : les crimes de guerre, le génocide et les crimes contre l'humanité ».⁹¹⁵ Au niveau universel, les Etats affirmeront dans le Document final du Sommet mondial de 2005 qu'il « incombe également à la communauté internationale, dans le cadre de l'ONU, de mettre en œuvre les moyens diplomatiques, humanitaires et autres moyens pacifiques appropriés, conformément aux chapitres 6 et 7 de la Charte afin d'aider à protéger les populations du génocide, des crimes de guerre, du nettoyage ethnique et des crimes contre l'humanité ».⁹¹⁶ Au cas où ces moyens pacifiques se révèlent inadéquats et que les autorités nationales n'assurent manifestement pas la protection de leurs populations contre les crimes sus visés, les Etats déclarent être « prêts à mener en temps voulu une action collective résolue, par l'entremise du CSNU, conformément à la Charte, notamment son chapitre 7, au cas par cas et en coopération, le cas échéant avec les organisations régionales compétentes ».⁹¹⁷ Le 17 mars 2011, comme pour concrétiser cet engagement, l'ONU autorise une intervention militaire en Libye afin d'y faire cesser des violations flagrantes et systématiques des droits de l'homme commises par le régime de Mouammar KADHAFI contre des populations civiles. Une résolution inédite est à cette fin adoptée par le CSNU. Cette résolution rappelle d'abord qu'il incombe aux autorités libyennes de protéger les populations civiles et de prendre toutes les mesures voulues à cette fin, puis faisant le constat que la situation constituait une menace pour la paix et la sécurité internationales, autorise les Etats membres agissant à titre national ou dans le cadre d'organismes ou d'arrangements régionaux et en coopération avec le SGNU à prendre toutes mesures nécessaires pour protéger les populations et les zones civiles menacées d'attaque.⁹¹⁸ Dès le 19 mars est lancée sous le commandement de l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN) des opérations militaires qui aboutiront le 20 octobre à la chute du régime de Mouammar KADHAFI.

Invoquer la protection des populations civiles pour justifier une intervention militaire dans un conflit interne ne répond toutefois pas à la question du régime juridique qui en encadre la mise en œuvre. Dans la mesure où celle-ci est autorisée sur le fondement

⁹¹⁵ V. Sur cette disposition, HAJJAMI N., *La responsabilité de protéger*, Bruxelles, Bruylant, 2013, p. 457 et ss.

⁹¹⁶ Doc. A/60/L.1, *Document final du Sommet mondial*, op.cit. § 139.

⁹¹⁷ *Ibid.*

⁹¹⁸ Doc. S/RES/1973, 17 mars 2011.

que la situation constitue une menace à la paix et à la sécurité internationales, l'intervention militaire relève du droit de la sécurité collective. En la matière, l'emploi de la force résulte d'un processus régi par les chapitres 6, 7 et 8 de la CNU. A travers cette architecture normative, les rédacteurs de la Charte ont mis en place un système avec l'idée que tout conflit ou menace de conflit international, même simplement localisé, est susceptible de dégénérer en menace ou en rupture de la paix à l'échelle mondiale. C'est pourquoi la Charte a établi une sorte de contrat social à l'échelle internationale aux termes duquel chaque Etat membre de l'ONU renonce à l'emploi de la force dans ses relations avec les autres Etats.⁹¹⁹ En contrepartie de cet abandon individuel du recours à la force, c'est au CSNU que sont confiés la responsabilité principale du maintien de la paix et de la sécurité internationale⁹²⁰ et le pouvoir d'entreprendre des actions militaires pour accomplir sa mission de police internationale.

La sécurité collective repose en outre sur l'engagement pris par chaque Etat de soutenir toute décision collective qui s'opposerait à un Etat jugé responsable, de l'avis de la majorité, d'une menace, d'une rupture de la paix ou d'un acte d'agression. Des mécanismes inscrits dans la Charte devaient permettre d'assurer la protection des Etats membres au cas où la force serait utilisée contre l'un d'entre eux. Il avait été prévu dans ce sens que l'ONU se dote d'une force armée⁹²¹ alimentée par les Etats membres sur la base d'accords spéciaux.⁹²² Mais si l'idée semblait être de créer une armée internationale, un constat d'échec s'est vite imposé. Cet échec pourrait s'expliquer d'une part par la guerre froide qui a rapidement mis en évidence de profondes divergences entre les Etats membres de l'organisation et d'autre part par le fait que le système tel qu'envisagé ne permettait pas que soit entreprise une action coercitive contre l'un des Etats membres permanents du CSNU⁹²³,

⁹¹⁹ Art. 2-4, CNU.

⁹²⁰ Art. 24-1, CNU.

⁹²¹ Ces forces seraient ainsi utilisées contre tout Etat qui violerait l'art. 2-4 de la CNU.

⁹²² V. art. 43-1 de la CNU.

⁹²³ Il paraît en effet improbable qu'une action coercitive puisse être entreprise contre un membre permanent du CSNU, simplement parce que celui aurait le pouvoir, à travers son droit de veto (art. 27-3 de la CNU) de bloquer la décision. L'on a pu s'en rendre compte en 2008 lors de l'attaque de la Géorgie par la Russie. A aucun moment, il n'a été envisagé une action collective contre la Russie qui avait pourtant violé l'art. 2-4 de la CNU.

voir contre un Etat soutenu par l'un d'eux.⁹²⁴ Dès lors, il paraît rigoureusement difficile de parler de sécurité collective quand le mécanisme n'assure que la sécurité de quelques Etats. Quoi qu'il en soit, que l'intervention militaire engagée par la communauté internationale au titre de sa responsabilité de protéger soit placée sous le commandement et le contrôle directs de l'ONU ou sous celui d'un Etat ou d'une coalition d'Etats, elle reste dans tous les cas, soumise au droit international humanitaire. Dans le premier cas de figure, la circulaire du 6 août 1999 du SgNU⁹²⁵ rappelle que les forces des Nations Unies sont soumises, quand elles participent activement à des conflits armés, internes ou internationaux, au respect des règles et principes fondamentaux du droit international humanitaire ; qu'en cas de violation de ces principes, le personnel militaire sera poursuivi devant les tribunaux de son pays d'origine sans préjudice de la possibilité de poursuites selon le principe de la juridiction pénale universelle⁹²⁶. Dans la seconde hypothèse, les contingents nationaux des Etats participants à la force d'intervention sous soumis aux conventions de Genève du 12 août 1949⁹²⁷ avec ses protocoles additionnels du 8 juin 1977⁹²⁸ et du 8 décembre 2005.⁹²⁹ Le commandement de ce dernier type d'opérations militaires échappant aux Nations Unies, il est à craindre que les Etats engagés ne prennent des libertés avec un certain nombre de principes. Par exemple, l'intervention militaire de 2011 en Libye ayant conduit à un changement de régime politique et non pas seulement à la création d'une zone d'exclusion aérienne comme le stipulait la résolution 1973, elle semble avoir outrepassé non seulement

⁹²⁴ Le soutien systématique des Etats-Unis à Israël pourrait dans une large mesure empêcher une action collective contre sa politique de colonisation contraire à l'art. 2-4 de la CNU.

⁹²⁵ V. Doc. ST/SGB/1999/13, Respect du droit international humanitaire par les forces des Nations Unies, 6 août 1999,

⁹²⁶ V. notamment les art. 4, 5, 6 et 7 de la circulaire

⁹²⁷ Ces conventions sont respectivement relatives à l'amélioration du sort des blessés et des malades dans les forces armées en campagne, à l'amélioration du sort des blessés, des malades et des naufragés des forces armées sur mer et enfin au traitement des prisonniers de guerre ; relative à la protection des personnes civiles en temps de guerre

⁹²⁸ Le premier protocole additionnel est relatif à la protection des victimes des conflits armés internationaux et le second à la protection des victimes des conflits armés non internationaux.

⁹²⁹ Ce protocole est relatif à l'adoption d'un signe distinctif additionnel.

son mandat, mais également le principe de proportionnalité⁹³⁰, suscitant de nombreuses questions sur ses objectifs réels et jetant par la même occasion le doute sur la responsabilité de protéger.

B - LA RESPONSABILITE DE PROTEGER, UNE MISE EN ŒUVRE EPROUVANTE

De sa formulation en 2001 à nos jours, la responsabilité de protéger n'a, semble-t-il, été invoquée que lors de l'intervention de 2011 en Libye. Dans le même temps, des conflits internes non moins attentatoires aux droits de l'homme comme en Syrie se sont multipliés sans que la communauté internationale envisage une quelconque action militaire. Ce paradoxe pourrait s'expliquer par le fait que si la responsabilité de protéger résulte d'un processus juridique plus ou moins long, la décision d'y recourir elle, semble davantage liée à des considérations politiques, peut-être stratégiques, voire économiques. Le mécanisme serait ainsi, au même titre que celui d'intervention humanitaire, sujet à une forte sélectivité basée sur des considérations pas forcément ou pas seulement humanitaire. A cette critique s'ajoute une autre qui veut que la responsabilité de protéger puisse constituer une source de fragilisation de la souveraineté, en particulier celle des Etats faibles.

Par sélectivité, l'on veut dire qu'il y'a un traitement différentiel de situations *a priori* similaires, une discrimination qui fait que l'on intervient dans un cas, mais pas dans l'autre, pour des raisons qui n'ont souvent rien à voir avec la gravité de la situation. La différence entre la célérité avec laquelle la communauté internationale est intervenue en Libye et sa relative passivité, voire indifférence par rapport à la crise latente que connaît la République Démocratique du Congo depuis des décennies et qui a sans doute fait infiniment plus de victimes constitue un exemple éclairant de ce « double standard ». ⁹³¹ L'on savait déjà que la commission d'un crime international même établie par une juridiction pénale ne suffisait pas à ce que la communauté internationale agisse pour la faire cesser, autrement elle serait intervenue dans le conflit qui touche le Darfour depuis 2003, conflit

⁹³⁰ Le principe de proportionnalité n'est pas en effet seulement celle des moyens, elle est aussi celle du but, qui doit se limiter au sauvetage de la population en péril. JEANGENE VILMER J.-B., *La guerre au nom de l'humanité*, *op. cit.*, p. 446.

⁹³¹ *Ibid.*, p. 389.

qui questionne pour certains le seuil de victimes à partir duquel une situation est non pas juridiquement, mais politiquement qualifiée de génocide⁹³².

A vrai dire, la décision d'intervenir dans un conflit pour y faire cesser des violations de droits de l'homme étant par nature politique, il n'est pas certain que les considérations morales y aient beaucoup de place. Ainsi, le problème de la responsabilité de protéger ne serait pas tant lié à la sélectivité dont elle peut faire l'objet qu'aux acteurs ou instances qui peuvent en déclencher la mise en œuvre. S'il est courant de faire porter cette responsabilité à la communauté internationale, il reste que cette dernière n'a aucune existence juridique⁹³³ à moins de considérer le CSNU, seule instance internationale à pouvoir autoriser le recours à la force, comme étant son représentant. Mais cette solution se heurte à trois problèmes. D'abord, la composition du CSNU et surtout le droit de veto dont disposent ses 5 membres permanents sont régulièrement critiqués comme reflétant l'équilibre d'un monde qui a disparu. Depuis sa création en effet, le CSNU n'a que très peu évolué alors que le nombre d'Etats a considérablement augmenté et que l'équilibre des forces a tout aussi changé. Des Etats aussi puissants que l'Allemagne ou l'Inde, des continents entiers comme l'Afrique ou l'Amérique latine sont exclus du statut de membres permanents. Il y'a ensuite le problème du contrôle des décisions du CSNU qui étant placé « au sommet de la pyramide ne rend de comptes à personnes ». ⁹³⁴ Cet aspect combiné à celui de sa non-représentativité renforce la conviction, largement partagée, que rien n'empêche ses membres permanents notamment de prendre des décisions en fonction de leurs intérêts propres et non en fonction de ceux de la communauté internationale. Concernant enfin le mode de prise de décision du CSNU, le droit de veto, hégémonie légalisée⁹³⁵ dont disposent les membres permanents représente un problème en matière de responsabilité de protéger. Que « cinq grandes puissances qui exportent 90% des armes produites dans le monde, aient les moyens légaux de s'opposer aux décisions de l'AGNU en ne représentant qu'une faible partie de la population mondiale,

⁹³² V. JEANGENE VILMER J.-B., « La responsabilité de protéger et le débat sur la qualification de génocide au Darfour », SFDI, COLLOQUE DE NANTERRE (dir.), *La responsabilité de protéger*, Paris, Pedone, 2007, p. 233-241.

⁹³³ V. VILLALPANDO S., « L'émergence de la communauté internationale dans le débat doctrinal », *L'émergence de la communauté internationale dans la responsabilité des Etats*, Genève, Graduate Institute Publications, 2014, p. 42-74 ; JOUANNET E., « La communauté internationale vue par les juristes », *AFRI*, 2005, vol. 6, p. 3-26.

⁹³⁴ JEANGENE VILMER J.-B., *La guerre au nom de l'humanité*, op. cit., p. 292.

⁹³⁵ SIMPSON G., *Great powers and outlaw states*, Cambridge University Press, 2004, p. 68.

constitue sans aucun doute un scandale que la communauté internationale, au nom justement des principes qu'elle déclare poursuivre a le devoir de réparer.⁹³⁶ Il est anormal, voire inacceptable que des situations humanitaires soient prises en otage par des intérêts nationaux et que le veto d'un seul Etat puisse bloquer une décision que, par hypothèse, toute la communauté internationale souhaiterait prendre. Dans ce sens, il paraît évident que l'usage du droit de veto empêcherait la mise en œuvre de la responsabilité de protéger au cas où c'est précisément l'un des membres permanents qui manque à son obligation de protéger ses populations. Ainsi « la difficile consolidation de l'Etat de droit en Russie ou en Chine permet d'imaginer des situations, certes hypothétiques, où le CSNU se verra dans la position d'examiner des situations en Tchétchénie ou au Tibet, sans être capable de prendre une décision à cause du veto des Etats concernés ».⁹³⁷ Inversement, il est envisageable qu'un membre permanent profitant de sa position essaie de forcer « une décision d'intervention à partir de ce qu'il présente comme preuve de l'existence des quatre crimes qui entrent dans le champ de la responsabilité internationale de protéger les populations ».⁹³⁸ L'analyse théorique des interventions onusiennes dans différents conflits montre dans tous les cas que celles-ci ne sont presque jamais désintéressées.⁹³⁹ Toutes ces critiques du CSNU font qu'il y a une nécessité d'envisager d'autres instances de prise de décisions. Dans ce sens, l'AGNU pourrait être une bonne alternative même si la lenteur qui caractérise souvent ses prises de décisions peut être handicapante en cas d'urgence humanitaire. Quoiqu'il en soit, si CSNU devait être réformé, cela ne garantirait pas pour autant que la responsabilité de protéger cesse d'être analysée par certains Etats faibles comme une source de fragilisation de leur souveraineté.

La souveraineté est cette caractéristique que présente toute collectivité humaine d'être indépendante de toute subordination dans l'ordre international⁹⁴⁰. Elle « en est venue à désigner, selon le schéma westphalien, l'identité juridique de l'Etat en droit international.

⁹³⁶ ZANETTI V., *L'intervention humanitaire: droits des individus, devoirs des Etats*, Labor et Fides, 2008, p. 14.

⁹³⁷ CABANIS A., J.-M. CROUZATIER, et C. MIHALI, *La responsabilité de protéger: une perspective francophone*, Cluj, AUF, 2010, p. 191.

⁹³⁸ *Ibid.*, p. 192.

⁹³⁹ NEACK L., « UN peace-keeping: in the interest of community or self? », *Journal of Peace Research*, 1995, vol. 32, n° 2, p. 181-196. cité par CABANIS A., J.-M. CROUZATIER, et C. MIHALI, *La responsabilité de protéger, op. cit.*, p. 192.

⁹⁴⁰ DUPUY P.-M. et Y. KERBRAT, *Droit international public*, 11^e éd., Paris, Dalloz, 2012, p. 32.

La souveraineté introduit ordre, stabilité et prévisibilité dans les relations internationales, en ce sens que les Etats souverains sont considérés comme étant égaux, indépendamment des différences de taille ou de richesse ». ⁹⁴¹ Pour certains auteurs, la souveraineté de l'Etat constituerait même la source de la responsabilité de protéger ⁹⁴² dans la mesure où si celle-ci protège l'Etat contre toute ingérence étrangère, ⁹⁴³ elle l'oblige en retour à respecter, hors de ses frontières la souveraineté des autres Etats et à l'intérieur les droits et libertés fondamentales des personnes qui y vivent. ⁹⁴⁴ L'hypothèse de base de la responsabilité de protéger est que la défaillance de l'Etat dans le respect de cette dernière obligation doit susciter une intervention de la communauté internationale sans que cela ne constitue une violation de sa souveraineté puisqu'il apparaît « juridiquement indéfendable d'assimiler une action militaire autorisée par le CSNU à une violation de la souveraineté d'un Etat ». ⁹⁴⁵ Si le droit international ne semble pas avoir encore entériné cette théorie, il reste que « la montée en importance des règles protectrices des droits de l'homme, du droit humanitaire [...] et du droit pénal international a sans aucun doute contribué à rehausser le niveau d'exigence des Etats souverains à l'égard de leurs pairs, que ce soit dans leurs relations bilatérales ou à travers leurs organisations internationales quant à la protection dont ils attendent qu'ils gratifient leurs populations ». ⁹⁴⁶

Mais si la responsabilité de protéger peut être appréhendée comme un corollaire de la souveraineté de l'Etat, elle peut tout aussi en constituer une source de fragilisation. Cela ne signifie pas que l'on récuse le principe encore moins ses fondements, mais l'usage qui peut en être fait. L'interprétation de la résolution 1973 autorisant l'intervention en Libye ainsi que la manière dont les opérations militaires y ont été menées ont par exemple laissé à beaucoup d'observateurs le sentiment que la protection des populations civiles par la

⁹⁴¹ CIISE, *La responsabilité de protéger*, *op. cit.*, p. 13.

⁹⁴² V. DAILLIER P., « La responsabilité de protéger, corollaire ou remise en cause de la souveraineté ? », SFDI, COLLOQUE DE NANTERRE (dir.), *La responsabilité de protéger*, Paris, Pedone, 2007, p. 39-58.

⁹⁴³ V. CIJ, *Affaire du détroit de Corfou*, arrêt du 9 avril 1949, Rec. 1949, p. 35. V. aussi CIJ, *Activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci*, fond, *op. cit.*, p. 96.

⁹⁴⁴ CIISE, *La responsabilité de protéger*, *op. cit.*, p. 9.

⁹⁴⁵ CORTEN O. et B. DELCOURT, « L'intervention militaire en Libye : une avancée du droit international ? », *Politique*, 2011, n° 70, p. 5.

⁹⁴⁶ THOUVENIN J.-M., « Genèse de l'idée de responsabilité de protéger », *op. cit.*

création d'une zone d'exclusion aérienne n'était pas le seul objectif de l'OTAN. L'on s'est même posé la question de savoir, au vu de ses résultats, si le fondement humanitaire de l'intervention n'était pas finalement qu'un alibi. Un rapport d'enquête parlementaire britannique publié en 2016 semble répondre par la positive, du moins en ce qui concerne les motivations françaises.⁹⁴⁷ Si certains estimèrent que les Etats qui sont intervenus en Libye avaient commis un « véritable détournement de pouvoir »⁹⁴⁸, d'autres, plus incisifs affirmeront que la responsabilité de protéger avait tout simplement été dévoyée en Libye, car « au lieu de s'en tenir à l'objectif de protection des populations civiles, initialement proclamé dans la résolution, la coalition internationale engagée en Libye lui a substitué rapidement un objectif politique, à savoir le départ de KADHAFI ». ⁹⁴⁹ En conséquence, le Brésil qui avait pourtant soutenu l'intervention demandera que « lorsqu'elle exerce la responsabilité de protéger, la communauté internationale doit se montrer responsable » ;⁹⁵⁰ une mise en œuvre « responsable » donc de la responsabilité de protéger⁹⁵¹ qui signifie *inter alia* que l'autorisation d'utiliser la force doit être limitée quant à sa portée juridique, opérationnelle et temporelle, que l'intervention militaire doit se dérouler conformément à la lettre et à l'esprit du mandat conféré par le CSNU ou l'AGNU dans le strict respect du droit international ou que dans le cas où le recours à la force est envisagé, l'intervention doit être judicieuse, proportionnée et limitée aux objectifs fixés par le CSNU.

En tant que mécanisme curatif, la responsabilité de protéger ayant d'une certaine manière montré ses limites en Libye, il serait peut-être plus indiqué d'insister davantage sur la responsabilité de prévenir des Etats. Cela passe, selon le rapport de la CIISE par une

⁹⁴⁷ FOREIGN AFFAIRS COMMITTEE et HOUSE OF COMMONS, PARLIAMENT OF GREAT BRITAIN, *Libya: examination of intervention and collapse and the UK's future policy options*, 2016, p. 10.

⁹⁴⁸ V. BALMOND L., « La sécurité collective », S. DOUMBE-BILLE (dir.), *La régionalisation du droit international*, Bruxelles, Bruylant, 2012, p. 42.

⁹⁴⁹ D'ALANÇON F., *Cornelio Sommaruga : la « responsabilité de protéger » est morte en Libye*, <https://cutt.ly/Iei7Fr7>, consulté le 16 août 2017. M. Cornelio SOMMARUGA ancien président du CICR a participé à la rédaction du rapport de la CIISE sur la responsabilité de protéger. V. aussi THOUVENIN J.-M., « Sanctions économiques et droit international », *Droits*, 2013, n° 57, p. 163.

⁹⁵⁰ V. Doc. A/66/551-S/2011/701, 11 novembre 2011 portant Lettre datée du 9 novembre 2011, adressée au SgNU par la Représentante permanente du Brésil auprès de l'ONU.

⁹⁵¹ V. Doc. A/66/874-S/2012/578 du 25 juillet 2012, *Responsabilité de protéger : réagir de manière prompte et décisive*, Rapport du Secrétaire général, p. 14, § 49.

stratégie de prévention qui s'attaque aux causes directes des conflits à travers notamment le traitement des besoins et des carences politiques ; le traitement des privations et de l'inégalité des chances économiques ; le renforcement des protections et des institutions juridiques ; le lancement des réformes qui s'imposent dans le secteur militaire et les autres services de l'Etat⁹⁵² ; en clair de garantir des mécanismes et des institutions démocratiques.

⁹⁵² CIISE, *La responsabilité de protéger*, *op. cit.*, p. 26.

CONCLUSION DU TITRE 2

De par leur nature, les activités opérationnelles de démocratisation des Etats menées par les organisations internationales se caractérisent par une certaine diversité. Certains auteurs distinguent entre les activités visant à instaurer ou à réinstaurer la démocratie et les activités ayant pour objectif à la consolider. L'assistance électorale par exemple ferait partir des premières quand certaines opérations de maintien de la paix relèveraient des seconds⁹⁵³. Mais cette distinction est contestable. En effet, certains pays comme le Burkina Faso dont l'ouverture démocratique commence à dater continuent pourtant à solliciter une assistance électorale internationale. En revanche, d'autres pays comme le Cambodge n'ont pu emprunter la voie de la démocratie qu'après un conflit armé interne dont la résolution a nécessité une mission onusienne de maintien de la paix. Mais peu importe, la contribution des organisations internationales à la démocratisation des Etats ne se limite pas à l'édiction de normes ou à des activités comme la fourniture d'une assistance électorale, elle s'exprime aussi dans des garanties politiques ou juridictionnelles visant à prévenir ou à sanctionner la violation au sein des Etats des droits démocratiques.

⁹⁵³ *L'ONU et la démocratisation de l'Etat : systèmes régionaux et ordre juridique universel*, op. cit., p. 161-288.

CONCLUSION DE LA PARTIE 1

Les processus de démocratisation des Etats lancés en particulier à partir des années 1990 n'ont pas seulement résulté de dynamiques internes ; ils ont largement bénéficié d'un environnement international propice consécutifs à l'effondrement du bloc communiste. Apparaissant comme le seul type de régime légitime, la démocratie pluraliste est dès lors investie ou réinvestie par les organisations internationales, tant universelles que régionales, interétatiques que privées.

Si certaines organisations régionales, telles que le Conseil de l'Europe, profitant d'un espace politique relativement homogène étaient déjà très investies dans la promotion des principes démocratiques, les Nations Unies ont dû rompre avec le principe de l'équivalence des régimes politiques qui durant la guerre froide l'avait contraint à observer une stricte neutralité sur la nature des régimes politiques. A partir des années 1990, l'organisation va donc s'engager à accompagner les Etats vers une ouverture démocratique, un engagement qui trouve ses fondements dans une revalorisation⁹⁵⁴ des principes du droit des peuples à l'autodétermination interne et du droit des citoyens à participer à la direction des affaires publiques. Ainsi la volonté librement exprimée du peuple devient-elle le critère premier de la légitimité démocratique des gouvernants, conformément à ce que prévoyaient déjà l'art. 21 de la DUDH et l'art. 25 du PIDCP.

Le soutien des Nations Unies aux Etats en phase de démocratisation se traduit pour l'essentiel par une assistance dans l'organisation des élections, souvent de façon autonome, et quelques fois dans le cadre des opérations de maintien de la paix dont les buts ne visent plus seulement le rétablissement de la paix, mais aussi la démocratisation des Etats.

D'un point de vue théorique, le formidable engagement international en faveur de la démocratie a indubitablement contribué à en faire une obligation internationale à laquelle les Etats sont désormais tenus ; une obligation dont le respect est garanti par un ensemble de mécanismes aussi divers par leur nature que par les pouvoirs qui leur sont dévolus.

⁹⁵⁴ V. *Ibid.*, p. 121-135.

Partie 2 - LES GARANTIES INTERNATIONALES DE LA DEMOCRATISATION DES ETATS

Il semble acquis que les Etats soient désormais tenus de par le droit international à une obligation démocratique. Cette obligation renvoie d'une manière générale au respect des droits de l'homme et d'une façon spécifique au respect du droit des citoyens à participer à la direction des affaires publiques de telle sorte que le pouvoir politique tire sa légitimité de leur volonté librement exprimée. C'est ce qui ressort entre autres de l'art. 25 du PIDCP.

Mais s'il importe de reconnaître des droits à des individus, encore faut-il pouvoir en contrôler ou en garantir le respect. Ceci pour dire que la norme seule ne saurait suffire ; elle doit être accompagnée de mécanismes ou de procédures permettant d'en contrôler la mise en œuvre et éventuellement d'en sanctionner la violation. Ceci vaut aussi bien en droit interne qu'en droit international.

En droit international pourtant, les droits démocratiques ne bénéficient pas d'une protection spécifique. Leur protection se fait dans le cadre plus général des mécanismes visant à garantir le respect des droits de l'homme. Ces mécanismes peuvent être distingués selon divers critères, par exemple selon qu'il s'agit de mécanismes universels ou régionaux. Mais le critère de distinction le plus pertinent du moins pour une approche globale semble être celui de leur nature et corrélativement de la force attachée à leurs décisions. Ainsi peut-on distinguer les mécanismes politiques (Titre 1) des mécanismes juridictionnels (Titre 2), les décisions des premiers n'étant pas contraignantes même s'il serait erroné de leur enlever tout effet quand celles des seconds jouissent d'une autorité certaine, celle de la chose jugée.

Titre 1 - LES GARANTIES POLITIQUES DE LA DEMOCRATISATION

Les garanties politiques internationales au respect des droits démocratiques sont en fait des mécanismes ou procédures utilisés dans le cadre d'instances internationales visant à s'assurer, par le biais d'un contrôle que les Etats respectent leur obligation démocratique c'est-à-dire les droits démocratiques de leurs citoyens. En général, ces instances sont créées sur la base de traités ; toutes ne fonctionnent pas de la même manière, mais toutes évoluent au sein des organisations internationales. Ainsi, suivant l'organisation à laquelle elles sont rattachées, elles peuvent avoir une compétence universelle, c'est le cas du Comité des droits de l'homme des Nations Unies, ou régionale comme la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples (Chapitre 1).

Si les mécanismes politiques permettent aux organisations qui les mettent en œuvre de contrôler le respect par les Etats de leurs obligations, les décisions qui en découlent ne sont toutefois pas contraignantes d'un point de vue juridique. Autrement dit, ils ne peuvent décider de sanctionner un Etat qui manque à ses obligations ; tout juste peuvent-ils lui faire des recommandations. Dans certaines situations pourtant, lorsque les violations observées s'avèrent très graves, d'autres instances peuvent prendre des sanctions souvent politiques, parfois économiques ; des sanctions impliquant dans certains cas le recours à la force pour ramener l'Etat violateur à de meilleures pratiques (Chapitre 2).

Chapitre 1 - LES MECANISMES INTERNATIONAUX DE CONTROLE

En 2005, le SgNU affirmait à l'attention des chefs d'Etat et de gouvernement qu'il ne pouvait y avoir de sécurité sans développement ni de développement sans sécurité et que l'un et l'autre dépendaient du respect des droits de l'homme⁹⁵⁵ ; en fait, aurait-il dû dire du respect des principes démocratiques, entendu que la démocratie est sans doute le régime politique qui garantit le mieux le respect des droits de l'homme, à moins qu'il n'espérât sans le dire, que le respect des droits de l'homme débouche sur la démocratie. Quoiqu'il en soit, les propos du SgNU rappellent aux Etats l'obligation qui leur incombe en vertu de leurs engagements conventionnels de mettre en place des mécanismes nationaux de contrôle de nature à garantir le respect sur leur territoire des droits de l'homme, à l'instar de ceux des organisations internationales, universelles (§1) ou régionales (§2).

Section 1 - LES MECANISMES UNIVERSELS DE CONTROLE

Les traités internationaux relatifs aux droits de l'homme sont généralement assortis de mécanismes permettant d'en contrôler l'application par les Etats. Ces mécanismes sont mis en œuvre par des comités créés à cet effet⁹⁵⁶. S'il existe donc autant de mécanismes que de traité, seul celui exercé par le Comité des droits de l'homme (Com. DH) intéressera la

⁹⁵⁵ Doc. A/59/2005, *Dans une liberté plus grande : développement, sécurité et respect des droits de l'homme pour tous* », Rapport du Secrétaire général, 24 mars 2005, annexe, §2, p. 64.

⁹⁵⁶ Ainsi est-il du Comité des droits de l'homme (art. 28 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques de 1966), du Comité des droits économiques, sociaux et culturels (Doc. E/RES/1985/17 du 28 mai 1985), du Comité pour l'élimination de la discrimination raciale (art. 8 de la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale de 1965), du Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes (art. 17 de la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes de 1979), du Comité contre la torture (art. 17 de la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants de 1984), du Comité des droits de l'enfant (art. 43 de la Convention relative aux droits de l'enfant de 1989), Comité pour les travailleurs migrants (art. 72 de la Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et de leur famille de 1990), du Comité des droits des personnes handicapées (art. 34 de la Convention relative aux droits des personnes handicapées de 2006), du Comité des disparitions forcées (art. 26 de la Convention internationale pour la protection de toutes les personnes contre les disparitions forcées de 2006).

présente étude (§1). Parallèlement à ces organes de traité, il a été conçu en 2006, lors de la création du Conseil des droits de l'homme (Con. DH), un mécanisme de contrôle innovant, l'examen périodique universel (§2) avec pour but de redynamiser, sinon de « recrédibiliser » un système onusien de protection des droits de l'homme à bout de souffle. Mais dans quelle mesure ces mécanismes participent-ils à une meilleure garantie des droits démocratiques ?

§1 - UN MECANISME DE CONTROLE CONVENTIONNEL

Au-delà des droits que le PIDCP reconnaît aux individus, son objectif ultime semble consister en l'édification de sociétés démocratiques au sein des Etats. Le Comité des droits de l'homme⁹⁵⁷, organe composé d'experts indépendants est chargé d'en contrôler le respect. A cet effet, les observations générales éclairent ses décisions en ce qu'elles dégagent le sens des droits garantis par le Pacte (A) et en déterminent les limites (B).

A - L'ETENDUE DU DROIT DE PARTICIPER A LA DIRECTION DES AFFAIRES PUBLIQUES

Le Com. DH contrôle la mise en œuvre du PIDCP en examinant les rapports⁹⁵⁸ que lui soumettent les Etats. Qualifié à juste titre de « protection par investigation »⁹⁵⁹, ce système oblige en effet les Etats à lui présenter périodiquement, tous les 4 ans en général un rapport qui renseigne sur les mesures législatives, administratives ou judiciaires prises pour mettre en œuvre les droits garantis par le Pacte. En retour, depuis 1992, le Comité leur adresse des « conclusions finales » qui évaluent sans complaisance et souvent de manière accablante⁹⁶⁰ l'effectivité de la protection des droits protégés sur leur territoire, constatent les lacunes ou les insuffisances et formulent enfin des recommandations⁹⁶¹.

L'examen des rapports étatique se fait à l'aune des observations générales du Comité sur les droits garantis par le Pacte. S'adressant aux Etats, ces observations découlent du pouvoir d'interprétation du traité dont dispose le Comité. Elles sont considérées comme

⁹⁵⁷ V. Doc. A/RES/2200 (XXI), *op. cit.*, art. 28 et ss.

⁹⁵⁸ V. art. 40, *Ibid.*

⁹⁵⁹ MOURGEON J., « Les pactes internationaux relatifs aux droits de l'homme », *AFDI*, 1967, n° 1, p. 351.

⁹⁶⁰ SUDRE F., *Droit européen et international des droits de l'homme*, Paris, PUF, 2008, p. 783.

⁹⁶¹ DUPUY P.-M. et Y. KERBRAT, *Droit international public, op. cit.*, p. 264-265.

des « sources de la seule interprétation autorisée du Pacte »⁹⁶² en ce qu'elles éclairent le contenu précis des droits garantis et en déterminent les prolongements ou les limites.⁹⁶³ Depuis son entrée en fonction, le Comité en a rendu une trentaine sur la plupart des droits garantis par le PIDCP⁹⁶⁴. Si toutes ces observations présentent un intérêt certain en raison du caractère universel, indivisible, indissociable, interdépendant des droits de l'homme, mais aussi des liens de consubstantialité et de complémentarité qui existent entre les droits de l'homme et la démocratie⁹⁶⁵, seule l'obs. gén. n°25 relative à l'art. 25 consacrant le droit de participation démocratique des citoyens aux affaires publiques intéresse cette étude⁹⁶⁶.

D'une manière générale, l'obs. gén. n°25 accentue l'évolution qualitative du contenu des observations générales et confirme en même temps l'abandon par le Comité du style lapidaire et timide qui en limitait l'apport juridique⁹⁶⁷. Il y est explicité les droits reconnus par l'art. 25 ainsi que leur portée, leurs modalités d'exercice ainsi que les restrictions qui

⁹⁶² SUDRE F., *Droit européen et international des droits de l'homme*, *op. cit.*, p. 784.

⁹⁶³ V. ABLINE G., « Les observations générales, une technique d'élargissement des droits de l'homme », *RTDH*, 2008, vol. 19, n° 74, p. 450.

⁹⁶⁴ V. par ex. COMITE DES DROITS DE L'HOMME, *Obs. gén. n°12 sur le droit à l'autodétermination (art. 1^{er})*, 12 avril 1984 ; *Obs. gén. n°4 sur l'égalité des droits entre hommes et femmes (art. 3)*, 30 juillet 1981 ; *Obs. gén. n°14 sur le droit à la vie (art. 6)*, 1^{er} janvier 1985 ; *Obs. gén. n°20 sur l'interdiction de la torture et des peines ou traitement cruels, inhumains et dégradants (art. 7)*, 30 septembre 1992 ; *Obs. gén. n°35 sur le droit à la liberté et à la sécurité de la personne (art. 9)*, 15 décembre 2014 ; *Obs. gén. n°32 sur le droit à l'égalité devant les tribunaux et les cours de justice à un procès équitable (art. 14)*, 23 août 2007 ; *Obs. gén. n°16 sur le droit au respect de la vie privée (art. 17)*, 28 septembre 1988 ; *Obs. gén. n°22 sur le droit à la liberté de pensée, de conscience et de religion (art. 18)*, 27 septembre 1993 ; *Obs. gén. n°34 sur la liberté d'opinion et d'expression (art. 19)*, 12 septembre 2011 ; *Obs. gén. n°11 sur l'interdiction de la propagande en faveur de la guerre et de l'incitation à la haine nationale, raciale ou religieuse (art. 20)*, 29 juillet 1983 ; *Obs. gén. n°19 sur la protection de la famille (art. 23)*, 27 juillet 1990 ; *Obs. gén. n°17 sur les droits de l'enfant (art. 24)*, 29 septembre 1989 ; *Obs. gén. n°25 sur le droit de tout citoyen de prendre part à la direction des affaires publiques, de voter et d'être élu et le droit d'accéder aux fonctions publiques (art. 25)*, 27 août 1996 ; *Obs. gén. n°23 sur les droits des minorités (art. 27)*, 26 avril 1994, etc.

⁹⁶⁵ V. *Déclaration et le Programme d'action de Vienne*, 1993 ; *Document final du Sommet mondial*, 2005 ; doc. A/RES/20/251 de l'AGNU, *Création du Conseil des droits de l'homme*, 15 mars 2006.

⁹⁶⁶ L'art. 25 dispose en effet que « tout citoyen a le droit et la possibilité, sans aucune des discriminations visées à l'art. 2 et sans restrictions déraisonnables : de prendre part à la direction des affaires publiques, soit directement, soit par l'intermédiaire de représentants librement choisis; de voter et d'être élu, au cours d'élections périodiques, honnêtes, au suffrage universel et égal et au scrutin secret, assurant l'expression libre de la volonté des électeurs; d'accéder, dans des conditions générales d'égalité, aux fonctions publiques de son pays ».

⁹⁶⁷ ABLINE G., « Les observations générales, une technique d'élargissement des droits de l'homme », *op. cit.*, p. 456.

peuvent y être apportées par les Etats. Dès les premières lignes, le Comité insiste sur le caractère individuel des droits garantis précisant que si ceux-ci se distinguent du droit des peuples à l'autodétermination (art. 1^{er}), ils n'en restaient pas moins liés⁹⁶⁸. Ainsi, dans ses observations finales sur le rapport présenté en 2000 par le Congo, le Comité réaffirma-t-il ces liens en constatant avec préoccupation qu'en raison du report des élections générales, le peuple congolais n'avait pas été mis en mesure d'exercer son droit à l'autodétermination (art. 1^{er}), et que les citoyens congolais avaient été privés de la possibilité de participer à la direction des affaires publiques (art. 25)⁹⁶⁹.

Le caractère individuel des droits consacrés par l'art. 25 n'a pas qu'un intérêt formel. Il emporte aussi des conséquences concrètes. En matière contentieuse, il s'oppose à ce que la disposition puisse servir de moyen à une action de groupe. Le Comité a sur ce fondement estimé dans une affaire que même si l'influence d'une communauté spécifique en tant que communauté avait pu être affectée par des mesures prises par l'Etat, l'allégation selon laquelle ces mesures avaient eu des effets négatifs sur l'exercice du droit pour chacun des membres de la communauté, de prendre part à la direction des affaires publiques ou d'accéder dans des conditions générales d'égalité avec les autres citoyens de leur pays, aux fonctions publiques devait être étayée pour chaque individu de la communauté⁹⁷⁰. Ce qui laisse inversement entendre qu'une personne agissant à titre individuel ne saurait non plus se prévaloir d'une violation générale de l'art. 25 ; seuls les faits se rattachant à sa personne devant pour ainsi dire fonder sa prétention⁹⁷¹.

Si l'art. 25 donne à chacun le droit de participer « sans distinction aucune notamment de race, de couleur, de sexe, de langue, de religion, d'opinion politique ou de toute autre opinion, d'origine nationale ou sociale, de naissance ou de toute autre situation »⁹⁷² à la direction des affaires publiques, encore faut-il savoir ce que recouvre vraiment la notion de « direction des affaires publiques » et les modalités d'exercice du droit qui s'y rattache ?

⁹⁶⁸ Doc. CCPR/C/21/Rev.1/Add.7, *obs. gén. n°25*, 27 août 1996, §2.

⁹⁶⁹ Doc. CCPR/C/79/Add.118, *Obs. fin. République du Congo*, 27 mars 2000, §20.

⁹⁷⁰ Doc. CCPR/C/69/D/760/1997, *Diernaardt et autres c. Namibie*, 6 septembre 2000, §10.8.

⁹⁷¹ BOUMGHAR M., « Article 25 », E. DECAUX (dir.), *Le pacte international relatif aux droits civils et politiques : commentaire article par article*, Economica, 2010, p. 533.

⁹⁷² Doc. CCPR/C/21/Rev.1/Add.7, *op. cit.*, §3.

L'obs. gén. n°25 a une conception relativement large de la notion estimant qu'elle inclut l'exercice des pouvoirs législatif, exécutif et administratif et couvre tous les aspects de l'administration publique.⁹⁷³ Il s'agit donc d'un droit général de participation au sens où l'entendait déjà l'art. 21 de la DUDH. Pour ce qui concerne ses modalités d'exercice, il faut distinguer selon qu'elles sont directes ou indirectes. Elles sont directes quand les citoyens participent « en tant que membres des organes législatifs ou détenteurs de fonctions publiques [...], des assemblées populaires qui sont habilitées à prendre des décisions sur des questions d'intérêt local ou sur des affaires intéressant une communauté particulière [...] »⁹⁷⁴ ou indirecte quand ils le font par l'intermédiaire de représentants choisis librement lors d'élections honnêtes organisées périodiquement. C'est l'idée qui ressort du second alinéa de l'art. 25 qui garantit à « tout citoyen le droit et la possibilité [...] de voter et d'être élu, au cours d'élections périodiques, honnêtes, au suffrage universel et égal et au scrutin secret, assurant l'expression libre de la volonté des électeurs ». Le Comité précise que peu importe le système électoral adopté par l'Etat partie, ces exigences doivent être respectées⁹⁷⁵.

En dehors du cadre électoral, les citoyens peuvent à tout moment exercer leur droit de participation « en influant sur la direction des affaires publiques par le débat public et le dialogue avec leurs représentants ou par leur capacité de s'organiser »⁹⁷⁶. Cette modalité de participation nécessite qu'il leur soit garanti le droit à la liberté d'expression, de réunion et d'association comme le prévoient respectivement les art. 19, 21 et 22 du Pacte. Le lien entre le droit de participation et la liberté d'expression paraît évident et a d'ailleurs souvent été rappelé par le Comité⁹⁷⁷. Relativement au lien qui existe entre le droit de participation et la liberté d'association, il sous-entend l'existence d'un système politique qui garantit le

⁹⁷³ *Ibid.*, §5.

⁹⁷⁴ *Ibid.*, §6.

⁹⁷⁵ *Ibid.*, §21.

⁹⁷⁶ *Ibid.*, §8.

⁹⁷⁷ Doc. CCPR/C/95/D/1553/2007, *Korneenko c. Bélarus*, 24 avril 2009, §8.4. Dans cette affaire, le Comité rappelle utilement que pour « assurer le plein exercice des droits garantis à l'art. 25, la communication libre des informations et des idées concernant des questions publiques et politiques entre les citoyens est essentielle [et en conséquence], il faut que les droits garantis notamment à l'art. 19 soient pleinement respectés, particulièrement la liberté de publier des textes politiques, de mener campagne en vue d'une élection et de diffuser des idées politiques ».

multipartisme. Le Comité a estimé dans ce sens que le droit de se présenter à des élections ne pouvait être limité en obligeant les candidats à appartenir à des partis ou à un parti déterminé⁹⁷⁸ et/ou inversement en faisant de l'appartenance à un parti un empêchement à l'exercice du droit de vote⁹⁷⁹. En somme, sans le dire clairement⁹⁸⁰, l'organe de contrôle semble envisager la démocratie pluraliste comme le seul modèle politique qui soit compatible avec les dispositions du Pacte. Aussi, en prétendant que « quel que soit le type de constitution ou de gouvernement adopté par un Etat, l'art. 25 lui fait obligation d'adopter les mesures d'ordre législatif ou autres qui peuvent être nécessaires pour que les citoyens aient la possibilité effective d'exercer les droits qu'il protège »⁹⁸¹, sans doute a-t-il voulu définitivement neutraliser les principes de l'autonomie constitutionnelle des Etats⁹⁸² ou de l'équivalence des régimes politiques⁹⁸³ qui pendant la guerre froide avaient contraint les Nations Unies à observer une attitude de réserve sur la démocratisation des Etats.

B - LES RESTRICTIONS AU DROIT DE PARTICIPER A LA DIRECTION DES AFFAIRES PUBLIQUES

Le contrôle du respect des droits garantis par le PIDCP ne se fait pas seulement par l'examen des rapports étatiques. Il peut aussi se faire suite à une plainte introduite auprès du Comité par un individu ou un Etat. Ce mécanisme dit des « communications » donne au Comité le pouvoir de constater les manquements au respect du Pacte. Il se fonde sur l'art. 41 en vertu duquel tout Etat partie déclare « à tout moment qu'il reconnaît la compétence du Comité pour recevoir et examiner des communications dans lesquelles un Etat partie prétend qu'un autre Etat partie ne s'acquitte pas de ses obligations au titre du présent Pacte » et l'art. 1^{er} du premier protocole au Pacte que tout Etat partie reconnaît au Comité la « compétence pour recevoir et examiner des communications émanant de particuliers

⁹⁷⁸ Doc. CCPR/C/21/Rev.1/Add.7, *op. cit.*, §17.

⁹⁷⁹ *Ibid.*, §10.

⁹⁸⁰ V. KAMTO M., *Droit international de la gouvernance*, Paris, Pedone, 2013, p. 83, §182.

⁹⁸¹ Doc. CCPR/C/21/Rev.1/Add.7, *op. cit.*, §1.

⁹⁸² V. KAMTO M., « Constitution et principe de l'autonomie constitutionnelle », *op. cit.* ; HUET V., « L'autonomie constitutionnelle de l'État », *op. cit.* ; BEN ACHOUR R., « Etat de droit, démocratie et droit international », *ROIDU*, 2014, p. 181-221.

⁹⁸³ SICILIANOS L.-A., *L'ONU et la démocratisation de l'Etat : systèmes régionaux et ordre juridique universel*, *op. cit.*, p. 27-87.

relevant de sa juridiction qui prétendent être victimes d'une violation, par cet Etat partie, de l'un quelconque des droits énoncés dans le Pacte ».⁹⁸⁴ Le mécanisme des plaintes permet ainsi de déterminer en situation contentieuse le sens des droits garantis par le Pacte, leur étendue, mais aussi les restrictions voire les limites qu'ils peuvent supporter.

Concernant le droit des citoyens de participer à la direction des affaires publiques, le Comité a estimé que cela impliquait le droit de participer au débat public, lequel constitue un cadre pouvant leur permettre d'agir sur la direction des affaires publiques. Pour autant a-t-il décidé dans l'affaire *Beydon et al. c. France*, de manière indirecte certes, la participation au débat public ne garantissait en rien aux citoyens le droit que leur opinion soit adoptée par l'Etat⁹⁸⁵. Dans cette affaire, close par une décision d'irrecevabilité, les plaignants, réunis dans le cadre d'une association de défense de droits de l'homme estimaient avoir été lésés par l'Etat français dans leur droit de participer à la direction des affaires publiques en ne donnant pas suite à leurs « espoirs légitimes »⁹⁸⁶ de renoncer à se prévaloir de l'art. 124 du Statut de Rome, disposition qui permet à un Etat partie de déclarer que, pour une période de 7 ans à partir de l'entrée en vigueur du Statut à son égard, il n'accepte pas la compétence de la Cour en ce qui concerne les crimes de guerre lorsqu'il est allégué qu'un crime a été commis sur son territoire ou par ses ressortissants, la déclaration pouvant être renouvelée à l'infini. En déclarant irrecevable la plainte, l'organe de contrôle a sans doute voulu exclure toute idée de mandat impératif⁹⁸⁷ tout comme il n'avait déjà pas souhaité reconnaître aux citoyens une liberté de choix quant aux modalités de leur participation à la direction des affaires publiques⁹⁸⁸.

⁹⁸⁴ Doc. A/RES/21/2200, 6 décembre 1966.

⁹⁸⁵ BOUMGHAR M., « Article 25 », *op. cit.*, p. 540.

⁹⁸⁶ Doc. CCPR/C/85/D/1400/2005, 28 novembre 2005, §3.4.

⁹⁸⁷ Le Comité estime néanmoins que « lorsque les citoyens participent à la direction des affaires publiques par l'intermédiaire de représentants librement choisis, il ressort implicitement de l'art. 25 que ces représentants exercent un pouvoir réel de gouvernement et qu'ils sont responsables à l'égard des citoyens, par le biais du processus électoral, de la façon dont ils exercent ce pouvoir. Il est également implicite que ces représentants n'exercent que les pouvoirs qui leur sont conférés conformément aux dispositions de la constitution ». Doc. CCPR/C/21/Rev.1/Add.7, *op. cit.*, §7.

⁹⁸⁸ Dans une affaire, le Comité a par exemple jugé que le premier alinéa de l'art. 25 du Pacte ne peut sûrement pas signifier que tout citoyen peut décider soit de participer directement à la direction des affaires publiques, soit d'en laisser la responsabilité à des représentants librement choisis et qu'il appartenait au système

Le droit de participation ne revêt donc pas un caractère absolu, sa jouissance et son exercice peuvent être soumis à des conditions ou faire l'objet de restrictions. Il peut dans ce sens être conditionné par la citoyenneté. Celle-ci découle en général de la nationalité, notion appréhendée en droit international comme « un lien juridique ayant à sa base un fait social de rattachement [d'un individu à un Etat], une solidarité effective d'existence, d'intérêts, de sentiments jointe à une réciprocité de droits et de devoirs »⁹⁸⁹. Aussi, il appartient à chaque Etat de définir de manière discrétionnaire les conditions d'attribution ou d'acquisition de sa nationalité⁹⁹⁰, ce qui veut dire, au moins tacitement qu'il détermine librement qui peut sur son territoire se prévaloir ou pas du statut de citoyen. En faveur des personnes qui ne peuvent s'en prévaloir, en général les étrangers, le Comité recommande aux Etats d'octroyer à ceux d'entre eux qui résident sur leur territoire de façon permanente le droit de participer au moins aux élections locales⁹⁹¹, ou mieux de leur faciliter l'accès à une citoyenneté pleine et entière en simplifiant les critères de naturalisation⁹⁹².

Le droit de participer, en particulier de voter ou d'être éligible peut aussi être assorti d'une condition tenant à l'âge. Le Comité ne s'oppose pas en effet à ce qu'il soit exigé « un âge minimum plus élevé pour être éligible ou nommé à des postes particuliers dans la fonction publique ou pour exercer le droit de vote »⁹⁹³. La plupart des législations nationales établissent cet âge minimum à 18 ans, ⁹⁹⁴ mais des pays comme l'Autriche l'ont fixé à un âge

juridique et constitutionnel de l'Etat partie de fixer les modalités de cette participation. Doc. CCPR/C/43/D/205/1986, *Société tribale micmaque c. Canada*, 4 novembre 1991, §5.4.

⁹⁸⁹ CIJ, *Affaire des Nottebohm*, arrêt du 6 avril 1955, deuxième phase, Rec. 1955, p. 23.

⁹⁹⁰ *Ibid.*, p. 20. Cette position de la CIJ confirme celle de la CPJI qui avait auparavant estimé que « les questions de nationalité, sont, en principe, [...] comprise dans le domaine réservé de l'Etat ». CPJI, *Avis consultatif sur les décrets de nationalité promulgués en Tunisie et au Maroc*, série B, n° 4 (1923), 7 février 1923, p. 24.

⁹⁹¹ Doc. CCPR/C/21/Rev.1/Add.7, *op. cit.*, §3. Dans ce sens, l'art. 43.2 du code électoral du Burkina Faso en date de mai 2015 prévoit que « sont aussi électeurs : [...] pour les élections locales, tout étranger titulaire d'une pièce d'identité en cours de validité (passeport, carte d'identité, carte consulaire), ayant une résidence effective de dix ans au moins, pouvant justifier d'une profession ou d'une fonction légalement reconnue et à jour de ses obligations fiscales ».

⁹⁹² Doc. CCPR/C/79/Add.59 (1995), *obs. fin. Estonie*, 2 novembre 1995, §12.

⁹⁹³ Doc. CCPR/C/21/Rev.1/Add.7, *op. cit.*, §4.

⁹⁹⁴ Le code électoral burkinabè précité dispose par ex. en son art. 42 que « le corps électoral se compose de tous les burkinabè des deux sexes, âgés de dix-huit ans accomplis à la date du scrutin, jouissant de leurs droits civiques et politiques, inscrits sur les listes électorales et n'étant dans aucun cas d'incapacité prévu par la loi ».

moindre, 16 ans à la suite d'une réforme intervenue en 2007⁹⁹⁵. Dans le même sens, l'organe de contrôle ne s'oppose pas non plus à des restrictions fondées sur une incapacité mentale⁹⁹⁶ ou sur la durée de résidence pour participer à un scrutin local s'inscrivant dans le cadre d'un processus d'autodétermination⁹⁹⁷.

D'une façon générale, selon une jurisprudence constante du Comité, les restrictions aux droits garantis par l'art. 25 ne peuvent être admises que si elles sont raisonnables et objectives⁹⁹⁸. Ainsi, a-t-il été jugé déraisonnable ou dénué de fondements objectifs le fait pour un Etat « d'instituer en matière d'éligibilité à un comité d'entreprise une distinction visant certains étrangers en fonction de leur nationalité »⁹⁹⁹ ; le fait pour une commission électorale de refuser d'inscrire un candidat sur une liste électorale parce que les données personnelles fournies par celui-ci dans son dossier de candidature « ne correspondait pas à la réalité »¹⁰⁰⁰ ; l'absence de recours indépendant et impartial permettant à un candidat de contester le refus par une commission électorale d'inscrire sa candidature sur la liste électorale¹⁰⁰¹ ; le fait qu'une législation prévoit que toute personne condamnée à une peine d'emprisonnement soit automatiquement privée de son droit de vote¹⁰⁰² ; le fait que la durée de privation du droit de vote d'une personne condamnée excède celle de sa peine¹⁰⁰³ ou le fait pour un Etat d'interdire à des citoyens d'exercer toute activité politique pendant 15 ans¹⁰⁰⁴.

⁹⁹⁵ V. art. 26.1, Constitution autrichienne de 1920.

⁹⁹⁶ Doc. CCPR/C/21/Rev.1/Add.7, *op. cit.*, §4.

⁹⁹⁷ Doc. CCPR/C/75/D/932/2000, *Gillot et autres c. France*, 26 juillet 2002

⁹⁹⁸ Doc. CCPR/C/21/Rev.1/Add.7, *op. cit.*, §4, §14, §15.

⁹⁹⁹ Doc. CCPR/C/74/D/965/2000, *Karakurt c. Autriche*, 29 avril 2002, §8.4

¹⁰⁰⁰ Doc. CCPR/C/100/D/1354/2005, *Sudalenko c. Bélarus*, 19 octobre 2010, §6.4

¹⁰⁰¹ Doc. CCPR/C/88/D/1047/2002, *Sinitsin c. Bélarus*, 16 janvier 2007, §7.3

¹⁰⁰² Doc. CCPR/C/101/D/1410/2005, *Yevdokimov et Rezanov c. Fédération de Russie*, 9 mai 2011, §7.5

¹⁰⁰³ Doc. CCPR/C/93/D/1373/2005, *Dissanayake c. Sri Lanka*, 4 août 2008, §8.5. Dans cette affaire, le Comité a cru devoir rappeler que « si le fait d'avoir été condamné pour une infraction est un motif de privation du droit de vote, la période pendant laquelle l'interdiction s'applique devrait être en rapport avec l'infraction et la sentence ». Doc. CCPR/C/21/Rev.1/Add.7, *op. cit.*, §14.

¹⁰⁰⁴ Doc. CCPR/C/12/D/34/1978, *Landinelli Silva c. Uruguay*, 8 avril 1981, §9.

En définitive, si le mécanisme du contrôle par voie de communication ne confère pas au Comité un pouvoir juridictionnel¹⁰⁰⁵, celui-ci ne disposant ni d'une « compétence de décision de fond, ni *a fortiori* d'un pouvoir de contrainte »¹⁰⁰⁶, en revanche, dans la mesure où ses constatations qualifient juridiquement et de manière circonstanciée l'existence ou non d'une violation du Pacte, il n'est pas excessif de parler, à défaut d'autorité de la chose jugée, d'autorité de la chose constatée, d'autant que les constatations opérées par le Comité sont définitives et s'opposent à ce que les mêmes affaires puissent être réexaminées par un autre organe international de contrôle¹⁰⁰⁷. Parallèlement à ce mécanisme et à tous les autres utilisés par les différents organes de traité relatifs aux droits de l'homme, il a été imaginé en 2006 un nouveau mécanisme de contrôle, l'examen périodique universel censé renforcer le système onusien de protection des droits de l'homme.

§ 2 - UN MECANISME DE CONTROLE STATUTAIRE

Les activités normatives des Nations Unies sur les droits de l'homme ont donné lieu à une importante création institutionnelle. Chaque convention a institué un organe chargé d'en contrôler le respect par les Etats parties. Ainsi du Comité des droits de l'homme pour le PIDCP, mais avant de la Commission des droits de l'homme, organe créé en 1946 en vertu de l'art. 68 de la CNU qui autorise le Conseil Economique et Social des Nations Unies (CESNU) à instituer « des commissions pour les questions économiques et sociales et le progrès des droits de l'homme ainsi que toutes autres commissions nécessaires à l'exercice de ses fonctions ».

¹⁰⁰⁵ Certains auteurs estiment en revanche qu'en « tranchant des contestations sur la base du droit », le Comité exerce bien une fonction juridictionnelle. V. AMOR A., « Le Comité des droits de l'homme des Nations Unies: aux confins d'une juridiction internationale des droits de l'homme? », N. ANDO (dir.), *Towards implementing universal human rights: Festschrift for the twenty-fifth anniversary of the Human Rights Committee*, Leiden, Nijhoff, 2004, vol.18, p. 57.

¹⁰⁰⁶ SUDRE F., *Droit européen et international des droits de l'homme*, op. cit., p. 759.

¹⁰⁰⁷ SUDRE F., *Droit européen et international des droits de l'homme*, Paris, PUF, 2011, p. 855., cité par OBERDORFF H., *Droits de l'homme et libertés fondamentales*, Paris, LGDJ, 2011, p. 271.

A - UN CADRE INSTITUTIONNEL REMANIE

Composée de représentants de gouvernement, la Commission des droits de l'homme n'avait à sa création qu'une compétence de production normative. Elle avait en effet été chargée par le CESNU de lui présenter « des propositions, recommandations et rapports concernant une déclaration internationale des droits de l'homme ; des déclarations ou conventions internationales sur les libertés civiles [...] »¹⁰⁰⁸. Mais l'adoption des résolutions 1235¹⁰⁰⁹ et 1503¹⁰¹⁰ ajouta à cette compétence de production une compétence de protection qui consista d'une part à constituer en son sein des groupes de travail chargés d'enquêter sur des situations particulières de violation des droits de l'homme et d'autre part à instituer de nouvelles procédures permettant d'examiner de manière approfondie des informations révélant des violations flagrantes et systématiques des droits de l'homme dans les Etats. Dès lors apparaissait au moins en filigrane l'intérêt d'un organe statutaire par rapport aux organes conventionnels. A l'inverse d'un organe conventionnel, la compétence matérielle d'un organe statutaire est très large ; elle lui permet le contrôle la mise en œuvre de tous les droits de l'homme et pas seulement de droits spécifiques. Dans les mêmes proportions, la compétence personnelle d'un organe statutaire permet un contrôle à l'égard de tous les Etats membres des Nations Unies contrairement à un organe de traité strictement dont la compétence se limite aux Etats parties au traité considéré.

Mais l'interventionnisme de la Commission¹⁰¹¹ sur la base des nouvelles procédures de contrôle va assez logiquement susciter des critiques. Certains Etats dénoncèrent « les choix opérés par cet organe concernant l'examen de telle situation nationale au détriment de telle autre, selon des critères qui seraient en réalité liés à la position de force ou de faiblesse de

¹⁰⁰⁸ V. Doc. E/RES/5(I) du 16 février 1946 ; doc. E/RES/9(II) du 21 juin 1946. C'est donc au sein de la Commission que furent élaborés les principaux textes internationaux de protection des droits de l'homme dont la DUDH ainsi que les pactes de 1966

¹⁰⁰⁹ V. rés. 1235 (XLII), doc. E/4393 (1967) du 6 juin 1967.

¹⁰¹⁰ V. rés. 1503 (XLVIII), doc. E/4832 / Add.1 (1970) du 27 mai 1970

¹⁰¹¹ V. MARIE J.-B., « La pratique de la Commission des droits de l'homme de l'ONU en matière de violation des droits de l'homme », *RBDI*, 1980, n° 2, p. 360 et ss. Jusqu'en 1967, la Commission s'était cantonnée à des activités normatives estimant n'être « habilitée à prendre aucune mesure au sujet de réclamations relatives aux droits de l'homme ». Doc. E/259, chap. V. §22

l'Etat concerné »¹⁰¹². Il lui fut par ailleurs reproché sa composition étatique,¹⁰¹³ mais en fait la présence en son sein d'Etats peu vertueux en matière de respect des droits de l'homme¹⁰¹⁴. Même le SgNU regrettera que certains Etats aient « cherché à se faire élire à la Commission non pas pour défendre les droits de l'homme, mais pour se soustraire aux critiques, ou pour critiquer les autres »¹⁰¹⁵. Tous ces griefs amenèrent à faire le constat que la Commission « était de moins en moins en mesure de jouer le rôle de conscience onusienne en matière de droits de l'homme »¹⁰¹⁶. En 2006, il fut décidé de remplacer la Commission par le Conseil des droits de l'homme¹⁰¹⁷. D'une plus grande clarté structurelle et conceptuelle¹⁰¹⁸, ce nouvel organe auquel ont été assignés des objectifs très ambitieux¹⁰¹⁹ devait permettre selon le SgNU de placer la question des droits de l'homme à la place prioritaire que lui accorde la CNU. Son rattachement à l'AGNU et non plus au CESNU voudrait d'ailleurs témoigner de cet objectif, l'idée étant aussi probablement de renforcer par cette subsidiarité son autorité et sa légitimité institutionnelle¹⁰²⁰.

Si le Conseil se distingue de la Commission par son rattachement institutionnel et ses objectifs mieux affinés, il l'est encore davantage par un mécanisme de contrôle innovant, l'examen périodique universel¹⁰²¹ conçu pour être un mécanisme de contrôle démocratique. Mais pour parer aux reproches de sélectivité, de pratique du double standard ou même de

¹⁰¹² EUDES M., « De la Commission au Conseil des droits de l'homme : vraie réforme ou faux-semblant ? », *AFDI*, 2006, vol. 52, n° 1, p. 600.

¹⁰¹³ La Commission des droits de l'homme comprend un représentant de chacun des 53 Etats membres élus par le Conseil sur la base d'une répartition géographique équitable dont les modalités sont détaillées dans la résolution 1990/48 du Conseil. V. doc. E/RES/1990/40, 25 mai 1990, §1.

¹⁰¹⁴ Par ex. l'élection de la Libye et du Soudan à la Commission en 2003 suscita de nombreuses critiques d'ONG.

¹⁰¹⁵ Doc. A/59/2005, *op. cit.*, §182, p.53.

¹⁰¹⁶ GODET B., « La création et le fonctionnement du Conseil des droits de l'homme », *Relations internationales*, 2009, n° 136, p. 91.

¹⁰¹⁷ Doc. A/RES/60/251, 15 mars 2006, §1.

¹⁰¹⁸ Doc. A/59/2005/Add.1, 23 mai 2005, §1.

¹⁰¹⁹ *Ibid.*, §2, ss.

¹⁰²⁰ CHETAIL V., « La réforme de l'ONU depuis le sommet mondial de 2005 : bilan et perspectives », *Relations internationales*, 2006, n° 128, p. 84.

¹⁰²¹ V. FASSASSI I., « L'examen périodique universel devant le Conseil des droits de l'homme des Nations Unies », *RTDH*, 2009, vol. 20, n° 79, p. 739-761.

politisation dont avait souffert la Commission¹⁰²², ce nouveau mécanisme doit se référer à des « principes d'universalité, d'impartialité, d'objectivité et de non-sélectivité, du dialogue et de la coopération constructifs à l'échelle internationale de façon à favoriser la promotion et la défense de tous les droits de l'homme [...] ». ¹⁰²³ Il devrait comme l'affirme la résolution 5/1 du 18 juin 2007 être un « mécanisme coopératif reposant sur des informations objectives et dignes de foi et sur le dialogue »¹⁰²⁴ qui vise à « assurer la couverture universelle et l'égalité de traitement de tous les Etats »¹⁰²⁵ de sorte qu'aucun Etat, en particulier les grands qui ont « toujours su se soustraire à un examen critique de leur performance dans les enceintes politiques ne puissent désormais se dérober à un tel exercice¹⁰²⁶. En cela, pourrait-on dire, il érige le Conseil en une « chambre d'examen collégial [qui procède] pour chaque Etat à une évaluation par les pairs »¹⁰²⁷.

L'examen périodique universel a lieu selon une périodicité de 4 ans et demi. 42 Etats sont examinés chaque année lors de 3 sessions qui se tiennent généralement aux mois de janvier-février, avril-mai et octobre-novembre à raison de 14 Etats par session¹⁰²⁸. L'objet de l'examen, ses modalités, ses bases normatives, sa durée ainsi que les suites à donner à ses conclusions sont notés dans la résolution 5/1. On y relève qu'il porte sur 3 documents : un rapport national établi par l'Etat examiné selon des directives bien précises¹⁰²⁹ et pour la rédaction duquel il est exhorté à procéder à des consultations de large envergure au niveau

¹⁰²² V. AMNESTY INTERNATIONAL, *De la Commission des droits de l'homme au Conseil des droits de l'homme: le défi d'une transformation*, Londres, 2005, p. 6.

¹⁰²³ Doc. A/RES/60/251, *op. cit.* §4. Dans le même sens, il est précisé plus loin que « les méthodes de travail du Conseil seront transparentes, équitables et impartiales et favoriseront un véritable dialogue, seront axées sur les résultats et ménageront l'occasion de débats sur la suite à donner aux recommandations adoptées et sur leur application ainsi que l'occasion d'échanges de fond avec les procédures et mécanismes spéciaux ». *Ibid.*, §12.

¹⁰²⁴ Doc. A/HRC/RES/5/1, 18 juin 2007, Annexe, §3. B.

¹⁰²⁵ *Ibid.*,

¹⁰²⁶ TOMUSCHAT C., *La réforme du système des Nations Unies pour la protection des droits de l'homme*, <https://cutt.ly/wei5qgQ>. p.16.

¹⁰²⁷ GODET B., « La création et le fonctionnement du Conseil des droits de l'homme », *op. cit.*, p. 94.

¹⁰²⁸ MISSION PERMANENTE DE LA SUISSE AUPRES DE L'ONU ET DES AUTRES ORGANISATIONS INTERNATIONALES, *Le Conseil des droits de l'homme : guide pratique*, Genève, 2015, p. 11.

¹⁰²⁹ V. doc. A/HRC/DEC/6/102 du 27 septembre 2007 ; doc. A/HRC/DEC/17/119 du 19 juillet 2011

national avec toutes les parties prenantes¹⁰³⁰, les acteurs de la société civile, les institutions nationales des droits de l'homme surtout ; un recueil d'informations du HCDH basé sur des renseignements issus de documents officiels des Nations Unies, de ses agences spécialisées telles que le PNUD ou de rapports des organes de traité comme le Comité des droits de l'homme¹⁰³¹ ; un résumé par le HCDH d'informations crédibles émanant d'autres parties prenantes à l'examen périodique universel¹⁰³² c'est-à-dire principalement d'ONG, ce qui à l'évidence « permet de faire entendre un autre son de cloche que l'officiel »¹⁰³³.

Concernant les bases normatives de l'examen, la résolution 60/251 de 2006 indiquait qu'il devait vérifier le respect par chaque Etat de ses obligations et engagements en matière de droits de l'homme de façon à garantir au Conseil l'universalité de son action¹⁰³⁴. Plus précise, la résolution 5/1 de 2007 prévoit, elle, que l'examen soit fondé, outre sur la CNU et la DUDH, sur les instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme auxquels l'Etat est partie ainsi que les obligations et engagements qu'il a volontairement souscrits¹⁰³⁵. Toutefois, l'objectif d'un mécanisme de contrôle cohérent et universel risque de ne jamais être atteint puisque les « Etats ont chacun des obligations et des engagements différents en fonction des traités des droits de l'homme et des autres instruments qu'ils ont ratifiés »¹⁰³⁶ et que ceux-ci ne peuvent être juridiquement contrôlés sur les traités qu'ils n'ont pas signés à moins que les droits que ces traités garantissent relèvent du droit international coutumier ou du *jus cogens*.

B - L'EXAMEN PERIODIQUE UNIVERSEL DES DROITS DEMOCRATIQUES

L'examen pour chaque Etat se déroule au sein d'un groupe de travail de 47 membres auxquels peuvent se joindre des Etats observateurs non membres du Conseil et d'autres parties intéressées. Il débute par la présentation par l'Etat examiné de son rapport national,

¹⁰³⁰ Doc. A/HRC/RES/5/1, *op. cit.*, §15. a.

¹⁰³¹ *Ibid.*, b.

¹⁰³² *Ibid.*, c.

¹⁰³³ GODET B., « La création et le fonctionnement du Conseil des droits de l'homme », *op. cit.*, p. 96.

¹⁰³⁴ Doc. A/RES/60/251, *op. cit.*, §5. e.

¹⁰³⁵ Doc. A/HRC/RES/5/1, *op. cit.*, §1.

¹⁰³⁶ ABRAHAM M., *Un nouveau chapitre pour les droits de l'homme*, traduit par Magali FRANÇOIS, Genève, ISHR, 2006, p. 49.

se poursuit par un dialogue interactif avec les autres Etats qui lui posent des questions ou lui font des recommandations et se termine par des observations finales de l'Etat examiné. Dans le but d'en faciliter le déroulement, le groupe de travail et l'Etat examiné sont assistés d'un groupe de trois Etats rapporteurs – la « troïka » – qui reçoit en amont les questions des Etats et les transmet à l'Etat examiné et prépare en aval un rapport final consistant en un « résumé des débats, des recommandations et/ou conclusions et des engagements pris volontairement par l'Etat intéressé »¹⁰³⁷.

Les recommandations constituent l'élément central de l'examen en ce sens qu'elles visent à améliorer la situation des droits de l'homme dans l'Etat examiné. Leur objet et leur nature varient. Lors du 1^{er} cycle d'examen périodique universel par exemple, entre 2008 et 2011, plus de 20000 recommandations ont été adressées aux 193 Etats qui s'y sont prêtés¹⁰³⁸ sur des sujets aussi divers que complémentaires comme les institutions et la gouvernance, les droits civils et politiques ou encore les droits économiques, sociaux et culturels. Un certain nombre concernait la nécessité pour les Etats de tenir des élections démocratiques, de garantir le pluralisme politique ou de faciliter la participation de la société civile au processus démocratique. La Suède a-t-elle ainsi recommandé à l'Arménie de « prendre des mesures pour qu'à l'avenir les élections se déroulent de manière libre et démocratique »¹⁰³⁹ ; le Canada à la Bosnie-Herzégovine de « poursuivre la réforme constitutionnelle et donner à tous les peuples le droit de se présenter aux élections et de participer à la vie politique, dans des conditions d'égalité »¹⁰⁴⁰ ; l'Allemagne à l'Ethiopie de « prendre toutes les mesures nécessaires pour assurer des moyens d'information libres et indépendants qui rendent compte du pluralisme dans les opinions, notamment celles des groupes minoritaires et des partis d'opposition »¹⁰⁴¹ ; le Canada à l'Angola de « veiller à ce que les partis d'opposition et les organisations de la société civile puissent participer librement au processus politique,

¹⁰³⁷ Doc. A/HRC/RES/5/1, *op. cit.*, §18.

¹⁰³⁸ *Global statistics on the Universal periodic review recommendations and voluntary pledges*, <https://cutt.ly/eei6ZRT>, consulté le 23 octobre 2017.

¹⁰³⁹ Doc. A/HRC/15/9, 6 juillet 2010, recom. 93.37. En 2008, la contestation des résultats de l'élection présidentielle par l'opposition avait entraîné des violences policières. V. *Arménie : Erevan sous haute surveillance après des violences qui ont fait huit morts*, <https://cutt.ly/Vei6LBf>, consulté le 23 octobre 2017.

¹⁰⁴⁰ Doc. A/HRC/14/16, 17 mars 2010, recom. 101.

¹⁰⁴¹ Doc. A/HRC/13/17, 4 janvier 2010, recom. 60.

sans crainte de représailles »¹⁰⁴² ; la France à l'Australie de « poursuivre en particulier le processus de réforme constitutionnelle afin de reconnaître davantage les droits des peuples autochtones »¹⁰⁴³ ; le Royaume-Uni à la Colombie de « collaborer plus étroitement avec les acteurs de la société civile, les défenseurs des droits de l'homme et les groupes minoritaires et les soutenir davantage, et garantir leur sécurité, en mettant en place des mécanismes spéciaux si nécessaire, y compris en reconnaissant publiquement le rôle important qui est le leur dans une démocratie »¹⁰⁴⁴ ; les Etats-Unis à la Turquie d'« intégrer les opinions de la société civile aux processus de réforme démocratiques et transparents »¹⁰⁴⁵ ; la Corée du Sud au Kazakhstan de « redoubler d'efforts pour élargir l'espace démocratique des médias et de la société civile, afin que leur liberté d'expression soit respectée conformément aux normes internationales »¹⁰⁴⁶ ou encore les Pays-Bas au Qatar de « faciliter la participation en toute indépendance de la société civile au processus de démocratisation et lever les restrictions à la liberté d'association et de réunion, conformément aux normes internationales en matière de droits de l'homme »¹⁰⁴⁷.

Si les recommandations sus notées ont toutes été acceptées par les Etats examinés, il n'en est pas toujours ainsi. Il arrive en effet que les Etats se contentent simplement de les noter, voire de les refuser. Ce fut par exemple le cas du Liechtenstein, qui arguant de ce que ni le PIDCP, ni la Conv. EDH n'obligeaient à accorder le droit de vote pour les non-citoyens refusa la recommandation hollandaise tendant à « accorder le droit de vote aux résidents étrangers de longue durée pour les élections locales, et de mettre en place des mécanismes adéquats permettant aux non-ressortissants d'être consultés et de participer activement au processus de décision politique au niveau local »¹⁰⁴⁸. La Belgique en fit de même avec la recommandation biélorusse visant à « accroître l'efficacité des mesures de protection des manifestations de haine raciale ou d'intolérance, notamment dans les déclarations des responsables politiques, de fonctionnaires publics et de la presse, et rendre rapidement

¹⁰⁴² Doc. A/HRC/14/11, 24 mars 2010, recom. 109.

¹⁰⁴³ Doc. A/HRC/17/10, 24 mars 2011, recom. 86.104.

¹⁰⁴⁴ Doc. A/HRC/10/82, 9 janvier 2009, recom. 47.

¹⁰⁴⁵ Doc. A/HRC/15/13, 17 juin 2010, recom. 100.10.

¹⁰⁴⁶ Doc. A/HRC/14/10, 23 mars 2010, recom. 77.

¹⁰⁴⁷ Doc. A/HRC/14/2, 15 mars 2010, recom. 19.

¹⁰⁴⁸ Doc. A/HRC/10/77, 17 janvier 2009, recom. 21.

illégales les activités de tout parti politique et de toute association propageant la haine ou la discrimination raciale »¹⁰⁴⁹. Le Venezuela refusa lui les recommandations canadiennes et tchèques consistant respectivement à « promouvoir l'exercice de la liberté d'expression, d'association et de réunion pour les membres de partis politiques, de syndicats, de médias et de la société civile, sans restrictions indues »¹⁰⁵⁰ et à « soutenir les activités indépendantes menées par les ONG et élaborer une stratégie visant à défendre les militants des droits de l'homme dans l'intérêt du développement durable et sain du pays »¹⁰⁵¹.

L'examen périodique universel semble après une décennie d'activités avoir atteint, du moins formellement son objectif de constituer un mécanisme coopératif et égalitaire de contrôle des droits de l'homme ; l'occasion de faire un premier point sur la mise œuvre des recommandations. L'ouverture en 2012 du deuxième cycle a permis de faire un bilan pour le moins mitigé du premier. En effet, si certains Etats comme l'Australie ou la Colombie semblaient avoir pris des mesures adéquates visant à appliquer les recommandations, respectivement sur l'amélioration des droits des peuples autochtones¹⁰⁵² et une meilleure participation des acteurs la société civile au processus démocratique¹⁰⁵³, pour d'autres en revanche, le constat était tout autre. C'est par exemple le cas de l'Ethiopie par rapport à qui la Suède avait, à l'instar d'autres Etats « fait part de sa préoccupation face à l'exclusion de la société civile et face aux restrictions imposées à la liberté d'expression et d'association en application de la loi sur la lutte contre le terrorisme »¹⁰⁵⁴ ; de la Bosnie-Herzégovine pour qui la Belgique avait dit « déplorer le fait que les minorités ethniques aient été empêchées de se présenter à des postes de niveau élevé de l'Etat durant les élections, et que le droit de se présenter à ces postes n'ait été accordé qu'aux trois groupes ethniques reconnus dans la constitution »¹⁰⁵⁵ à savoir les Bosniaques, les Serbes et les Croates ; du Kazakhstan au sujet

¹⁰⁴⁹ Doc. A/HRC/18/3, 11 juillet 2011, recom. 103.6

¹⁰⁵⁰ Doc. A/HRC/19/12, 7 décembre 2011, recom. 96.30

¹⁰⁵¹ *Ibid.* recom. 96.33.

¹⁰⁵² L'Equateur a par exemple accueilli avec satisfaction la proposition du Parlement australien de réformer la constitution pour y incorporer une référence aux peuples autochtones d'Australie. Doc. A/HRC/31/14, 13 janvier 2016, §126.

¹⁰⁵³ La Suisse a salué les mesures prises par le gouvernement colombien pour établir un dialogue constructif avec la société civile. Doc. A/HRC/24/6, 4 juillet 2013, §42.

¹⁰⁵⁴ Doc. A/HRC/27/14, 7 juillet 2014, §132.

¹⁰⁵⁵ Doc. A/HRC/28/17, 4 décembre 2014, §50.

duquel le Royaume-Uni avait « exprimé des inquiétudes concernant les restrictions imposées à la société civile, à la liberté d'expression et à la liberté religieuse »¹⁰⁵⁶.

Au final, si le bilan de la mise en œuvre des recommandations que l'on a tenté d'établir à partir des deux premiers cycles d'examen périodique universel révèle un fort contraste, plus généralement, il montrerait aussi une nette corrélation entre l'adhésion d'un Etat aux principes et valeurs démocratiques et son usage intensif du mécanisme¹⁰⁵⁷ ; une corrélation qui voudrait signifier *a contrario* que les Etats moins ou non démocratiques n'en font qu'une utilisation modeste, voire sans conviction compromettant ainsi son efficacité.

Section 2 - LES MECANISMES REGIONAUX DE CONTROLE ET DE SUIVI

Au niveau régional, il existe autant de mécanismes de contrôle que d'organisations promouvant les droits de l'homme ou prescrivant des obligations démocratiques. Ainsi de la Commission interaméricaine des droits de l'homme, de la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples ou encore de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe. Seuls ces deux mécanismes derniers intéresseront cette étude.

§ 1 - LES MECANISMES DE CONTROLE DU CONSEIL DE L'EUROPE

Fondé sur le respect des droits de l'homme, le Conseil de l'Europe a développé depuis sa création tout un ensemble de normes relatives aux droits civils et politiques, aux droits sociaux, à la promotion de l'Etat de droit et de la démocratie, à la prévention de la torture ou encore à la lutte contre le racisme. Ces normes sont en général assorties de mécanismes de contrôle, de suivi ou de *monitoring*¹⁰⁵⁸ permettant au Conseil d'identifier les cas de non-

¹⁰⁵⁶ Doc. A/HRC/28/10, 10 décembre 2014, §82.

¹⁰⁵⁷ MCMAHON E.R. et E. JOHNSON, *Evolution not revolution: the first two cycles of the UN Human Rights Council universal periodic review mechanism*, 2016, p. 18.

¹⁰⁵⁸ Les notions de « suivi » et de « monitoring » ont fait leur apparition dans les années 1990, la première pour les mécanismes utilisés par l'Assemblée parlementaire, la seconde pour ceux mis en œuvre par le Comité des ministres. Si dans le langage courant, ces notions sont tenues pour synonymes de « contrôle », une distinction semble devoir être faite. Ainsi, le Comité des ministres a-t-il préféré le terme « monitoring » aux termes « suivi » et « contrôle », le premier considéré trop faible et le second trop fort. V. SICILIANOS L.-A., *L'ONU et la démocratisation de l'Etat : systèmes régionaux et ordre juridique universel*, *op. cit.*, p. 59. Pour une analyse plus

respect et de faire des recommandations aux Etats concernés. Ainsi du Comité européen pour la prévention de la torture ou du Comité européen des droits sociaux. Concernant le suivi du respect par les Etats de leurs engagements en matière de démocratie, cette tâche incombe en grande partie à l'Assemblée parlementaire utilise à cet effet une procédure de suivi (A) et une autre dite de dialogue et de post-suivi (B).

A - LA PROCEDURE DE SUIVI DE L'ENGAGEMENT DEMOCRATIQUE DES ETATS

L'élargissement du Conseil de l'Europe aux Etats d'Europe centrale et orientale dans les années 1990 s'est accompagné d'une « période d'approfondissement où le suivi de l'application des normes émerge comme une priorité majeure »¹⁰⁵⁹. Afin de parer aux risques de méconnaissance des normes promues par l'organisation, il a ainsi été institué tant au niveau de l'Assemblée parlementaire qu'au niveau du Comité des ministres ou même du Secrétariat général, des procédures visant à s'assurer que ces nouveaux adhérents dont la plupart étaient issus de l'Union soviétique respectaient les engagements souscrits lors de leur adhésion. Parmi ces engagements, figure évidemment le respect du statut du Conseil dont l'art. 3 dispose, faut-il le rappeler que tout membre de l'organisation « reconnaît le principe de la prééminence du droit et le principe en vertu duquel toute personne placée sous sa juridiction doit jouir des droits de l'homme et des libertés fondamentales ». Les candidats devaient par ailleurs s'engager à adhérer à des instruments juridiques élaborés au sein du Conseil comme la Convention européenne des droits de l'homme ou à mener « en fonction des insuffisances juridiques et politiques constatées par l'Assemblée parlementaire »¹⁰⁶⁰ des réformes normatives ou institutionnelles. Ainsi, l'Arménie, à l'instar de tous les Etats qui ont introduit une candidature à partir de 1994¹⁰⁶¹ s'est-elle engagée à signer au moment de son adhésion et à ratifier dans un délai ;

approfondie des trois notions, v. ALLINCAI M., *Le suivi du respect des droits de l'homme au sein du Conseil de l'Europe: contribution à la théorie du contrôle international*, Paris, Pedone, , n° 16, 2012, p. 25-56.

¹⁰⁵⁹ KLEIN P., « Les mécanismes de contrôle des engagements des Etats parties aux conventions du Conseil de l'Europe », *Revue de droit de l'ULB*, 2000, p. 204.

¹⁰⁶⁰ BENOIT-ROHMER F. et H. KLEBES, *Le droit du Conseil de l'Europe: vers un espace juridique européen*, Council of Europe, 2005, p. 136.

¹⁰⁶¹ *Ibid.*, p. 135. V. aussi Ass. parl., demande d'adhésion d'Andorre, avis n° 182, 3 octobre 1994.

normalement d'une année¹⁰⁶² la Conv. EDH¹⁰⁶³ et ses divers protocoles ; la République fédérale de Yougoslavie s'était, elle engagée à réformer les dispositions constitutionnelles et législatives sur la décentralisation et l'organisation des pouvoirs locaux et des régions autonomes¹⁰⁶⁴, la Macédoine, à reconnaître « l'importance capitale de la liberté d'expression dans une démocratie saine »¹⁰⁶⁵ ou enfin la Géorgie à créer un « cadre juridique nécessaire à la mise en place d'une deuxième chambre du parlement [...] »¹⁰⁶⁶. En somme, il s'agissait pour les candidats de s'engager à respecter les « principes de liberté individuelle, de liberté politique et de prééminence du droit, sur lesquels se fonde toute démocratie véritable »¹⁰⁶⁷

Principe de base, l'engagement démocratique n'est pas seulement requis à l'adhésion, il est aussi constamment exigé pour participer de manière pleine et entière aux instances et activités de l'organisation. A cette fin, les différents mécanismes de contrôle évaluent régulièrement les performances des Etats et prévoient une échelle de sanctions pouvant aller jusqu'à l'exclusion des Etats dans lesquels l'engagement démocratique ferait défaut de façon persistante. Il ne paraît pas utile d'étudier tous les mécanismes de contrôle, l'accent sera ici porté sur la procédure de suivi de l'Assemblée qui a vu son rôle considérablement augmenter avec le processus d'élargissement¹⁰⁶⁸. Ce choix tient d'une part au fait que cette procédure de suivi est axée sur le respect par les nouveaux Etats membres des engagements souscrits au moment de leur adhésion¹⁰⁶⁹ et d'autre part au fait qu'à l'inverse du système de *monitoring* du Comité des ministres, elle ne se focalise pas sur des thématiques précises,¹⁰⁷⁰

¹⁰⁶² Ass. parl., respect des engagements pris par des Etats membres au moment de leur adhésion au Conseil de l'Europe, rés. 1031, 14 avril 1994, §9.

¹⁰⁶³ Ass. parl., Demande d'adhésion de l'Arménie, avis n°221, 28 juin 2000.

¹⁰⁶⁴ Ass. parl., Demande d'adhésion de la République fédérale de Yougoslavie, avis n°239, 24 septembre 2002.

¹⁰⁶⁵ Ass. parl., Demande d'adhésion de l'ex-République yougoslave de Macédoine, avis n°191, 27 septembre 1995.

¹⁰⁶⁶ Ass. parl., Demande d'adhésion de la Géorgie, avis n°209, 27 janvier 1999.

¹⁰⁶⁷ V. Statut du Conseil de l'Europe, *op. cit.*, préambule.

¹⁰⁶⁸ MALENOVSKY J., « Suivi des engagements des Etats membres du Conseil de l'Europe par son Assemblée parlementaire : une course difficile entre droit et politique », *AFDI*, 1997, vol. 43, n° 1, p. 635.

¹⁰⁶⁹ La résolution 1031 du 14 avril 1994 estimait en son §6 dans ce sens que la procédure de suivi devait être considérée comme un moyen de stimuler et de guider la consolidation de la démocratie dans les nouveaux Etats membres. V. aussi BENOIT-ROHMER F. et H. KLEBES, *Le droit du Conseil de l'Europe*, *op. cit.*, p. 138.

¹⁰⁷⁰ DRZEMCZEWSKI A., « La prévention des violations des droits de l'homme : les mécanismes de suivi du Conseil de l'Europe », *RTDH*, 2000, vol. 11, p. 419.

mais donne la vision la plus globale possible de la situation du pays suivi par rapport à ses engagements¹⁰⁷¹.

C'est lors de la procédure d'adhésion de la Slovaquie au Conseil en 1993 que l'idée d'un mécanisme de contrôle des engagements s'est imposée¹⁰⁷². Dans une directive, l'Assemblée chargea à cet effet sa commission des questions politiques et sa commission des questions juridiques et des droits de l'homme de « veiller de près au respect des engagements pris par les autorités des nouveaux Etats membres »¹⁰⁷³ instaurant *de facto* une distinction entre « anciens » et « nouveaux » membres. Critiquée, cette distinction fut d'abord atténuée par la résolution 1031, puis définitivement supprimée par la directive 508 de sorte à soumettre tous les Etats membres à la procédure de suivi¹⁰⁷⁴. L'adoption de la résolution 1115 en 1997 marque quant à elle la consolidation et l'institutionnalisation de la procédure de suivi avec la création de la Commission pour le respect des engagements et obligations des Etats membres couramment appelée « Commission de suivi » à qui est confié le mandat de veiller « au respect des obligations contractées par tous les Etats membres aux termes du statut de l'organisation, de la convention européenne des droits de l'homme et de toutes les autres conventions de l'organisation auxquelles ils sont parties [et] au respect des engagements pris par les autorités des Etats membres à l'occasion de leur adhésion au Conseil de l'Europe »¹⁰⁷⁵. A cette fin, des critères d'évaluation des progrès réalisés ont été élaborés ; leur respect conditionne la fin de la procédure de suivi.

Outre le respect des engagements sus mentionnés, un pays suivi doit avoir au moins ratifié toutes les conventions du Conseil de l'Europe et s'il y avait été organisé des élections, celles-ci doivent avoir été véritablement libres et démocratiques de sorte que la situation politique du pays devienne suffisamment stable pour permettre la réalisation de réformes tangibles et irréversibles. D'une manière précise, la clôture d'une procédure de suivi est assujettie au respect par le pays suivi des obligations statutaires à savoir la protection des

¹⁰⁷¹ BENOIT-ROHMER F. et H. KLEBES, *Le droit du Conseil de l'Europe*, *op. cit.*, p. 134.

¹⁰⁷² *Ibid.*, p. 136.

¹⁰⁷³ Ass. parl., Respect des engagements pris par les nouveaux Etats membres, dir. 488, 29 juin 1993, §3.

¹⁰⁷⁴ Ass. parl., Respect des obligations et engagements contractés par les Etats membres du Conseil de l'Europe, dir. 508, 26 avril 1995, §6.

¹⁰⁷⁵ Ass. parl., Création d'une commission de l'Assemblée pour le respect des obligations et engagements des Etats membres du Conseil de l'Europe, rés. 1115, 29 janvier 1997, § 17.1, §17.2

droits de l'homme, le respect de l'Etat de droit et de la démocratie pluraliste, c'est-à-dire que « de véritables élections démocratiques doivent avoir eu lieu, tant au niveau national que local ; des observateurs internationaux doivent avoir confirmé que ces élections ont été conduites de manière libre et équitable ; la séparation des pouvoirs doit être garantie à la fois dans la constitution et dans la pratique ; les médias doivent être véritablement libres de tout contrôle gouvernemental ; des conditions juridiques, administratives et fiscales correctes doivent être garanties à la société civile pour lui permettre de remplir son rôle ». ¹⁰⁷⁶ En application de ces critères, la Commission a ainsi décidé de clore en 2015 la procédure de suivi du Monténégro au regard de ses progrès sur l'indépendance du pouvoir judiciaire, la situation des médias, la lutte contre la corruption et le crime organisé, les droits des minorités et la situation des réfugiés et des personnes déplacées à l'intérieur du pays ¹⁰⁷⁷. Par contre, notant *inter alia* que depuis son adhésion le 25 janvier 2001 au Conseil de l'Europe aucun scrutin organisé en Azerbaïdjan n'avait été jugé pleinement libre et équitable, que malgré les efforts des autorités, la corruption y restait un problème majeur, que le climat général pour les médias indépendants y s'était dégradé avec des actes de violence perpétrés contre des journalistes, l'Assemblée parlementaire décida de « poursuivre son exercice de suivi du respect des obligations et engagements », en clair de ne pas clore la procédure de suivi ¹⁰⁷⁸. Dans le même sens, en dépit de ses progrès significatifs en matière de primauté du droit, de respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales, l'Assemblée décida en 2007 de ne pas clore la procédure de suivi de l'Albanie ¹⁰⁷⁹ pénalisée par un rapport mitigé de la mission internationale d'observation des élections qui avait estimé que les élections législatives du 3 juillet 2005 n'avaient respecté que partiellement les engagements et les normes internationales en matière d'élections démocratiques. ¹⁰⁸⁰

¹⁰⁷⁶ Ass. parl., Rapport sur l'évolution de la procédure de suivi de l'Assemblée (mai 2005-juin 2006), doc. 10960, 12 juin 2006, §24.a

¹⁰⁷⁷ V. Ass. parl., Respect des obligations et engagements du Monténégro, rés. 2030, 27 janvier 2015

¹⁰⁷⁸ V. Ass. parl., Respect des obligations et des engagements de l'Azerbaïdjan, rés. 1545, 16 avril 2007.

¹⁰⁷⁹ V. Ass. parl., Respect des obligations et des engagements de l'Albanie, rés. 1538, 25 janvier 2007

¹⁰⁸⁰ V. Mission d'observation de l'OSCE/BIDDH, rapport final, doc. ODIHR.GAL/78/05, 8 novembre 2005

Afin d'inciter les Etats à remplir leurs engagements ou de les dissuader d'y manquer, la résolution 1115 prévoit que l'Assemblée pourra sur le fondement du rapport, initialement biennuel, quadriennal depuis 2013¹⁰⁸¹ que la Commission de suivi doit lui rendre sur chaque pays suivi « sanctionner le manque de respect persistant des obligations et engagements contractés et le manque de coopération dans le processus de suivi ». Cette sanction peut consister en un refus « de ratifier les pouvoirs d'une délégation parlementaire nationale au début de sa session ordinaire suivante ou en annulant des pouvoirs ratifiés dans le courant de la même session ordinaire [...] »¹⁰⁸². Dans le cas où le pays suivi continue à ne pas respecter ses engagements, la sanction pourra même dans les cas les plus extrêmes déboucher sur sa suspension ou son exclusion dans les conditions des art. 8 et 9 du statut du Conseil¹⁰⁸³. Ainsi de la suspension entre avril 2000 et janvier 2001 du droit de vote de la délégation nationale russe à l'Assemblée parlementaire suite à l'intervention de l'armée russe en Tchétchénie en octobre 1999¹⁰⁸⁴.

B - LE MECANISME DE DIALOGUE POST-SUIVI

En 2000, il fut institué un mécanisme dit de « dialogue post-suivi »¹⁰⁸⁵ qui permet à la Commission de suivi à la fin d'une procédure de poursuivre avec l'Etat un « dialogue sur les suites accordées par les autorités de cet Etat aux mesures recommandées par l'Assemblée parlementaire dans ses textes adoptés, clôturant la procédure de suivi, ou sur toute autre question découlant des obligations de cet Etat »¹⁰⁸⁶. Par exemple en 2004, après avoir décidé de clore la procédure de suivi dont était l'objet la Turquie depuis 1996, l'Assemblée annonça aussitôt l'ouverture d'un dialogue post-suivi avec les autorités turques sur des questions relatives *inter alia* à la mise à niveau de la constitution de 1982 par rapport aux standards européens ou encore la relecture des lois sur les associations, les syndicats et sur les partis

¹⁰⁸¹ Ass. parl., Harmonisation des dispositions réglementaires et para-réglementaires concernant les procédures de suivi et de dialogue post-suivi, rés. 1936, 31 mai 2013, §7.1.

¹⁰⁸² Ass. parl., rés. 1115, *op. cit.*, §12.

¹⁰⁸³ *Ibid.*

¹⁰⁸⁴ BENOIT-ROHMER F. et H. KLEBES, *Le droit du Conseil de l'Europe*, *op. cit.*, p. 47.

¹⁰⁸⁵ Ass. parl., Rapport d'activité du Bureau, doc. 8689, 3 avril 2000, §6.

¹⁰⁸⁶ Ass. parl., Révision des mandats des commissions de l'Assemblée, rés. 1425, Annexe SX.6.

politiques, des lois datant de l'époque de l'état d'urgence¹⁰⁸⁷ afin d'assurer « une cohérence maximale avec l'esprit des réformes récentes »¹⁰⁸⁸.

Depuis 2002, la Commission de suivi a progressivement accru sa réactivité en faisant pleinement usage de son mandat politique de manière à réagir promptement à l'actualité politique et aux dernières évolutions dans les Etats suivis¹⁰⁸⁹. Dans le cadre d'une procédure d'urgence, elle peut produire à l'attention de l'Assemblée un rapport sur le fonctionnement des institutions démocratiques ou sur d'autres sujets dans lesdits Etats. En témoigne le rapport du 24 avril 2017 sur le fonctionnement des institutions démocratiques en Turquie¹⁰⁹⁰ qui porte sur l'organisation le 16 avril 2016 d'un référendum constitutionnel, la prorogation de l'état d'urgence et surtout la volonté affirmée du président Recep Tayyip ERDOGAN de rétablir la peine de mort¹⁰⁹¹ après le coup d'Etat manqué du 15 juillet 2016¹⁰⁹². Se basant sur ce rapport, l'Assemblée parlementaire rappellera dans la résolution 2156 que si l'art. 15 de la Conv. EDH permet aux Etats parties de déclarer l'état d'urgence en cas de danger menaçant la vie de la nation, dans le cas d'espèce une tentative de coup d'Etat, cette situation devrait être strictement limitée dans le temps et dans ses effets. Ce qui ne semble pas être le cas ici puisque l'état d'urgence en était à son troisième prolongement. Elle souligne ensuite que si l'Etat turc a le droit et le devoir de résoudre les problèmes de sécurité pour protéger ses citoyens et ses institutions démocratiques, ceci doit se faire dans le respect des droits de l'homme et de l'Etat de droit et que toute ingérence en la matière doit avoir été prévue par la loi, être nécessaire dans une société démocratique et strictement proportionnée au but poursuivi. Mais constatant que la situation s'était détériorée depuis la tentative de putsch en raison des violations répétées de la liberté des médias et de la liberté d'expression, de l'ampleur des purges dans l'administration publique ou l'institution judiciaire contre des personnes supposées hostiles aux autorités, elle estimera que le rétablissement de la peine de mort dans ce contexte serait incompatible avec

¹⁰⁸⁷ V. sur ce point les art. 15, 17, 18, 19 de la constitution turque du 7 novembre 1982.

¹⁰⁸⁸ Ass. parl., Respect des obligations et engagements de la Turquie, rés. 1380, 22 juin 2004, §23.7.

¹⁰⁸⁹ LINTNER E., *Documents de séance, session ordinaire de 2007 (deuxième partie)*, Council of Europe, 2008, vol.3, p. 394.

¹⁰⁹⁰ Com. de suivi, Fonctionnement des institutions démocratiques en Turquie, doc. 14282 Add., 24 avril 2017.

¹⁰⁹¹ *Turquie: Erdogan ravive le spectre de la peine de mort*, <https://cutt.ly/Pei6Xj4>, consulté le 5 novembre 2017.

¹⁰⁹² *Tentative de coup d'Etat: nuit de chaos en Turquie*, <https://cutt.ly/Oei6XDG>, consulté le 5 novembre 2017.

l'appartenance de la Turquie au Conseil de l'Europe. Enfin, se fondant sur le rapport de la mission d'observation du référendum constitutionnel de l'OSCE/BIDDH, l'Assemblée dira que le scrutin ne s'était pas déroulé dans des conditions équitables et que de sérieux doutes pesaient sur la légitimité de ses résultats. Sont notamment mises en cause la levée de l'immunité et la mise en détention de parlementaires de certains partis politiques d'opposition, ce qui aurait eu un effet dissuasif et conduit à des restrictions sensibles du débat démocratique pendant la campagne en vue du référendum constitutionnel du 16 avril 2017¹⁰⁹³.

Si la situation turque ainsi décrite apparaît très préoccupante en matière de garantie des droits de l'homme, de respect de l'Etat de droit et plus globalement de fonctionnement des institutions démocratiques, l'Assemblée se déclare néanmoins résolue à poursuivre le dialogue et la coopération ainsi qu'à renforcer et intensifier son suivi de l'évolution de la Turquie, toute chose qui justifie pour elle la réouverture d'une procédure de suivi jusqu'à ce que ses préoccupations aient été traitées de façon satisfaisante¹⁰⁹⁴. Cette stratégie qui se veut à la fois intransigeante sur le respect des principes et constructive dans la démarche ne manque guère de pertinence en particulier à un moment où des partis et gouvernements populistes s'imposent dans beaucoup d'Etats membres du Conseil¹⁰⁹⁵. En même temps, comme tout mécanisme de contrôle politique de respect des droits de l'homme, elle souffre d'un gros handicap. Ouverts à la prise en compte d'arguments d'opportunité, d'arguments non juridiques pour ainsi dire, ces mécanismes de contrôle exercés par des organes de nature politique débouchent sur des décisions dépourvues de force contraignante¹⁰⁹⁶, d'où l'idée d'y adjoindre des mécanismes de contrôle juridictionnel même si les particularités du milieu international dans lequel ceux-ci doivent opérer rendent leur efficacité incertaine.

¹⁰⁹³ Ass. Parl., le fonctionnement des institutions démocratiques en Turquie, rés. 2156, 25 avril 2017, §11.

¹⁰⁹⁴ *Ibid.*, §38.

¹⁰⁹⁵ JAGLAND T., *Populisme - Le système de contre-pouvoirs est-il suffisamment puissant en Europe ?*, Conseil de l'Europe, coll. « Rapport annuel du Secrétaire Général du Conseil de l'Europe sur la situation de la démocratie, des droits de l'homme et de l'Etat de droit en Europe », n° 4, 2017. Dans ce rapport, le Secrétaire Général note par exemple qu'en « 2016, le climat politique [en Europe] s'est caractérisé par la montée des discours populistes dans la sphère politique, parfois en corollaire d'un soutien électoral croissant pour des partis ou mouvements politiques à tendance populiste ». *Ibid.*, p. 8.

¹⁰⁹⁶ V. MOURGEON J., « Les pactes internationaux relatifs aux droits de l'homme », *op. cit.*, p. 349.

§ 2 - LES MECANISMES AFRICAINS DE CONTROLE ET DE SUIVI

Tout comme les autres conventions internationales et régionales de protection des droits de l'homme, la Ch. ADHP prévoit un mécanisme de contrôle afin de s'assurer de son respect par les Etats parties. Ce mécanisme est celui de la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples qui constituait jusqu'à la création de la Cour africaine des droits de l'homme et des peuples en 1998 « la pièce essentielle du mécanisme de sauvegarde prévu par la Charte [...] »¹⁰⁹⁷ (A). L'avènement en 2003 du Mécanisme Africain d'Evaluation par les Pairs a ouvert des perspectives nouvelles, mais pas forcément plus efficaces dans le contrôle du respect par les Etats des principes démocratiques (B).

A - LA COMMISSION AFRICAINE DES DROITS DE L'HOMME ET DES PEUPLES

Instituée par l'art 30 de la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples pour promouvoir les droits de l'homme et des peuples et assurer leur protection en Afrique, les missions de la Commission africaine des droits de l'homme sont donc de deux ordres : une mission de promotion qui revient *inter alia* à « formuler et élaborer, en vue de servir de base à l'adoption de textes législatifs par les gouvernements africains, des principes et règles qui permettent de résoudre les problèmes juridiques relatifs à la jouissance des droits de l'homme et des peuples et des libertés fondamentales »¹⁰⁹⁸ ; une mission de protection qui s'inspirant très largement de celle du Comité des droits de l'homme des Nations Unies conduit la Commission à recevoir et examiner d'une part des rapports que les Etats doivent régulièrement lui soumettre par rapport aux « mesures d'ordre législatif ou autre, prises en vue de donner effet aux droits et libertés reconnus et garantis dans la présente Charte »¹⁰⁹⁹ et d'autre part à se prononcer sur les communications étatiques¹¹⁰⁰ et individuelles¹¹⁰¹, c'est-

¹⁰⁹⁷ OUGUERGOUZ F., « La Commission africaine des droits de l'homme et des peuples : présentation et bilan d'activités (1988-1989) », *AFDI*, 1989, vol. 35, n° 1, p. 557.

¹⁰⁹⁸ Charte africaine des droits de l'homme et des peuples, *op. cit.*, art. 45.

¹⁰⁹⁹ *Ibid.*, art. 62.

¹¹⁰⁰ *Ibid.* art. 47.

¹¹⁰¹ *Ibid.* art. 55. Entrent aussi dans la catégorie des communications individuelles, les plaintes émanant d'associations ou d'organisations non gouvernementales.

à-dire les plaintes lui faisant part de la violation par un Etat des droits et libertés garantis par la Charte.

Depuis le début de ses activités en novembre 1987, la Commission n'a été saisie que d'une seule communication étatique¹¹⁰², une situation qui contrairement à ce que l'on pourrait penser ne s'explique pas tant par l'absence de violations de droit de l'homme sur le continent,¹¹⁰³ mais par « la préférence des Etats à régler leur conflit en dehors des instances internationales, surtout lorsqu'il s'agit de questions sensibles »¹¹⁰⁴. Ce boycottage semble d'ailleurs aussi se vérifier dans le faible taux de dépôt des rapports étatiques auprès de la Commission¹¹⁰⁵. Les communications étatiques étant donc rares, cette étude n'aura pour seul objet que les communications individuelles, c'est à dire celles introduites par toute personne qui allègue d'une violation de ses droits par un Etat partie à la Charte ; par toute personne, si la victime de la violation est dans l'incapacité de soutenir sa plainte ou par toute ONG¹¹⁰⁶. L'accent sera notamment mis sur les communications relatives à la violation de l'art. 13 de la Charte qui garantit à tous les citoyens « le droit de participer librement à la direction des affaires publiques de leur pays, soit directement, soit par l'intermédiaire de

¹¹⁰² V. Com. n°227/99, République Démocratique du Congo c. Burundi, Rwanda et Ouganda, 16^e rapport d'activités de la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples, 33^e session ordinaire, 15-29 mai 2003.

¹¹⁰³ AMNESTY INTERNATIONAL, *La situation des droits humains dans le monde. Rapport 2016/17*, 2017, p. 14-23.

¹¹⁰⁴ EBA NGUEMA N., « Recevabilité des communications par la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples », *La Revue des droits de l'homme. Revue du Centre de recherches et d'études sur les droits fondamentaux*, 2014, n° 5, p. 2.

¹¹⁰⁵ L'on note que seuls 9 Etats sont à jour de leurs rapports quand 39 accusent un retard d'1 à 4 rapports et que même 7 à savoir les Comores, Djibouti, l'Erythrée, la Guinée Bissau, la Guinée Equatoriale, Sao Tomé et Principe et la Somalie n'ont jamais soumis de rapport à la Commission. V. *Statistics / Rapports d'Etat / CADHP*, <https://cutt.ly/ceorqp2>, consulté le 8 novembre 2017.

¹¹⁰⁶ KABA S., *L'avenir des droits de l'homme en Afrique à l'aube du XXI^e siècle*, Dakar, Le nouvel Horizon, 1996, p. 191. En autorisant sa saisine par des personnes ou des ONG non victimes des faits incriminés, le système africain des droits africain consacre à l'instar du système interaméricain (V. art. 44 de la Convention américaine des droits de l'homme) un droit d'action populaire la distinguant ainsi du système européen dont faut-il rappeler que l'art. 34 de la Conv. EDH ne reconnaît le droit de saisine qu'à la victime. V. MUBIALA M., *Le système régional africain de protection des droits de l'homme*, Bruxelles, Bruylant, 2005, p. 81. Dans ce contexte, l'on comprend que les ONG aient fini par devenir les principaux relais des victimes auprès de la Commission car introduisant la plupart des communications. A la date du 12 mai 2014, 477 ONG dont 87 venant d'Etats non parties à la Charte avaient le statut d'observateur auprès de la Commission. V. *Réseau / CADHP*, <https://cutt.ly/Yeorwwi>, consulté le 22 novembre 2017.

représentants librement choisis, ce, conformément aux règles édictées par la loi [et] le droit d'accéder aux fonctions publiques de leurs pays ». Accessoirement, l'on s'intéressera aussi à l'art. 20 dont le premier alinéa dispose que « tout peuple a un droit imprescriptible et inaliénable à l'autodétermination [et] détermine librement son statut politique et assure son développement économique et social selon la voie qu'il a librement choisie ».

D'un point de vue procédural déjà, l'examen des communications individuelles obéit à des règles « sensiblement plus complexes et autrement plus rigoureuses »¹¹⁰⁷ que celles auxquelles sont soumises les communications étatiques¹¹⁰⁸. L'art. 56 de la Charte prévoit des conditions dont le nombre et les imprécisions ne sont pas *a priori*, de nature à inciter ou à faciliter la saisine de la Commission. Les communications individuelles doivent en effet indiquer l'identité de leur auteur¹¹⁰⁹ ; être compatibles avec la Charte de l'OUA ou avec la Charte¹¹¹⁰; ne pas contenir des termes outrageants ou insultants à l'égard de l'Etat mis en

¹¹⁰⁷ KAMARA M., « La promotion et la protection des droits fondamentaux dans le cadre de la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples et du Protocole facultatif additionnel de juin 1998 », *RTDH*, 2005, vol. 16, n° 63, p. 717.

¹¹⁰⁸ La procédure des communications étatiques varie selon qu'il s'agit d'une communication-négociation ou d'une communication-plainte (V. art. 86 et 87 du Règlement intérieur de la Commission). Dans le premier cas, conformément à l'art. 47 de la Charte, si un Etat partie estime qu'un autre Etat partie a violé les dispositions de la Charte, « il peut appeler, par communication écrite, l'attention de cet Etat sur la question. Cette communication sera également adressée au Secrétaire Général de l'OUA et au Président de la Commission. Dans un délai de 3 mois à compter de la réception de la communication, l'Etat destinataire fera tenir à l'Etat qui a adressé la communication, des explications ou déclarations écrites élucidant la question, [...] ». Dans le second cas, qui résulte de l'échec des négociations, il est prévu aux termes de l'art. 48 que « si dans un délai de 3 mois à compter de la date de réception de la communication originale par l'Etat destinataire, la question n'est pas réglée à la satisfaction des deux Etats intéressés, par voie de négociation bilatérale ou par toute autre procédure pacifique, l'un comme l'autre auront le droit de la soumettre à la Commission par une notification adressée à son Président, à l'autre Etat intéressé et au Secrétaire Général de l'OUA ». Toutefois, un Etat partie qui estimerait qu'un autre Etat partie a méconnu les dispositions de la Charte n'est pas obligé de passer par une phase de conciliation ; il peut, conformément à l'art. 49 de la Charte, « saisir directement la Commission par une communication adressée à son Président, au Secrétaire Général de l'OUA et à l'Etat intéressé ».

¹¹⁰⁹ Pour des raisons de sécurité, la Commission peut toutefois anonymiser la communication. V. Com. n°283/2003, *B. c. Kenya*, 17^e rapport d'activité de la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples, 35^e session ordinaire, 21 mai - 4 juin 2004.

¹¹¹⁰ Etre compatible avec la Charte de l'OUA ou la Ch. ADHP signifie que la communication ne peut attaquer qu'un Etat cumulativement partie aux deux textes, ne peut remettre en cause des principes consacrés par la Charte de l'OUA tels le principe de l'intégrité territoriale des Etats ou de l'intangibilité des frontières, doit

cause¹¹¹¹, de ses institutions ou de l'OUA ; ne pas se limiter à rassembler exclusivement des nouvelles diffusées par des moyens de communication de masse¹¹¹² ; être postérieures à l'épuisement des recours internes s'ils en existent, à moins qu'il ne soit manifeste à la Commission que la procédure de ces recours se prolonge d'une manière anormale¹¹¹³ ; être

enfin exposer de manière précise les droits garantis qui ont été violés. V. EBA NGUEMA N., « Recevabilité des communications par la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples », *op. cit.*, p. 5-6.

¹¹¹¹ La Commission a par exemple rejeté une plainte de la Ligue camerounaise des droits de l'homme contre l'Etat camerounais aux motifs que celle-ci constituait un ensemble de violations graves de la Charte en raison des termes suivants : « Paul BIYA doit répondre des crimes contre l'humanité », « trente années d'un régime néocolonial, criminel, incarné par le duo AHIDJO/BIYA », « régime tortionnaire » et « barbarismes gouvernementaux ». V. Com. n°65/92, *Ligue Camerounaise des Droits de l'Homme c. Cameroun*, 10^e rapport annuel d'activités de la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples, 21^e session ordinaire, 15 - 24 avril 1997. A l'analyse, cette condition paraît pour le moins subjective en l'absence d'une définition précise de ce qui pourrait constituer un outrage ou une insulte. A vouloir légitimement exiger des victimes le respect de l'Etat dont elles se plaignent, la Commission court le risque de brider leur liberté d'expression et de laisser impunies de graves violations des droits de l'homme.

¹¹¹² Si la communication doit essentiellement se fonder sur les récits personnels de la victime, la Commission ne s'oppose toutefois pas à ce que ceux-ci soient étayés ou complétés par des informations diffusées dans les médias. V. Com. n°147/95-149/96, *Sir Dawda K. Jawara c. Gambie*, 13^e rapport annuel d'activités de la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples, 27^e session ordinaire, 27 avril - 11 mai 2000.

¹¹¹³ L'épuisement des voies de recours internes est un principe classique en matière de saisine des juridictions et instances internationales des droits de l'homme. Il est fondé sur l'idée selon laquelle l'Etat visé doit d'abord être mis en situation de réparer par ses propres moyens, dans le cadre de son propre système judiciaire, les torts qui auraient été causés aux individus. Mais le principe n'est valable que sous certaines conditions : les voies de recours doivent exister effectivement ; elles doivent être accessibles et suffisantes. Ces conditions sont cumulatives comme le montre la décision de la Commission dans la Com. n° 275/03, *Article 19 c. Erythrée*, 22^e rapport d'activités de la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples, 11^e session ordinaire 25 - 29 juin 2007. La procédure des voies de recours internes ne doit pas être prolongée de façon anormale ou faire faire l'objet d'une obstruction volontaire du gouvernement. V. Com n°97/93, *John K. Modise c. Botswana*, 14^e rapport d'activité de la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples, 28^e session ordinaire, 23 octobre - 6 novembre 2000. Dans une autre affaire opposant une ONG sénégalaise à la Zambie concernant l'expulsion de 512 ressortissants ouest-africains en février 1992, le gouvernement zambien demanda le rejet de la communication en raison du non épuisement voies de recours internes. Il ne fut pas suivi par la Commission qui conclut à l'indisponibilité des voies de recours en raison du fait que le caractère collectif des arrestations, les conditions de détention des victimes et la rapidité de leur expulsion ne leur avaient laissé aucune possibilité de saisir le tribunal. V. Com. n°71/92, *Rencontre africaine pour la défense des droits de l'Homme (RADDHO) c. Zambie*, 10^e rapport annuel d'activités, 21^e session ordinaire, 21 - 31 octobre 1997.

Dans les situations où il apparaît difficile de concilier le principe de l'épuisement des voies de recours internes avec l'exigence de répondre avec célérité et efficacité à de graves allégations de violations de droits de l'homme comme les faits de torture ou de déplacements forcés de populations, la Commission n'exige pas que les voies

introduites dans un délai raisonnable courant depuis l'épuisement des recours internes¹¹¹⁴ ou depuis la date retenue par la Commission comme faisant commencer à courir le délai de sa propre saisine ; ne pas concerner des cas déjà réglés conformément aux principes de la Charte des Nations Unies¹¹¹⁵, de la Charte de l'OUA ou des dispositions de la Ch. ADHP.

Sur le plan substantiel, la Commission considère le droit d'élire et d'être élu comme « la clé de voute des systèmes démocratiques modernes que les Etats membres de l'Union Africaine se sont engagés à construire »¹¹¹⁶. Depuis son entrée en service, elle s'est prononcée sur une quinzaine de communications alléguant d'une violation de l'art. 13 de la Charte. L'analyse de sa jurisprudence révèle une certaine intransigeance sur le respect de cette disposition . Ainsi pour la Commission, l'annulation par un gouvernement militaire, même aux fins de redresser une situation politique qualifiée de « passablement dangereuse », des résultats d'une élection présidentielle dont le déroulement a été jugé conforme aux normes démocratiques par des observateurs nationaux et internationaux est contraire à l'art. 13.1. Elle estime à ce titre que « participer librement à la gestion des affaires publiques implique, entre autres, le droit d'élire un représentant de son choix ; [que] le corollaire évident de ce droit veut que le résultat de la libre expression de la volonté des

de recours internes soient épuisées. V. EBA NGUEMA N., « Recevabilité des communications par la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples », *op. cit.*, p. 9.

¹¹¹⁴ Le délai raisonnable n'étant pas déterminé par la Charte, la Commission dispose d'une marge d'appréciation qui ne tient pas toujours compte des difficultés particulières auxquelles les victimes peuvent être confrontées. Ainsi, a-t-elle déclaré irrecevable une communication introduite 22 mois après les faits allégués alors même que la victime justifiait ce long délai entre autres par le manque de moyens financiers. V. Com. n°308/2005, *Michael Majuru c. Zimbabwe*, 25^e rapport annuel d'activités de la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples, 44^e session ordinaire, 10-24 novembre 2008. Elle a aussi déclaré irrecevable une communication aux motifs que le plaignant avait attendu 29 mois, un délai jugé « déraisonnable », après le rejet de son affaire par la haute juridiction avant d'introduire sa communication. V. Com. n°310/2005, *Darfur Relief and Documentation Centre c. République du Soudan*, 27^e rapport annuel d'activités de la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples, 46^e session ordinaire, 11 - 25 novembre 2009.

¹¹¹⁵ V. dans ce sens Com. n° 69/92, *Amnesty International c. Tunisie*, 6^e rapport annuel d'activités de la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples, 13^e session ordinaire, 29 mars - 7 avril 1993.

¹¹¹⁶ Com n° 318/06, *Open Society Justice Initiative c. Côte d'Ivoire*, 38^e rapport d'activités de la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples, 17^e session extraordinaire, 19 - 28 février 2015, §164.

électeurs soit respecté ; [qu'] autrement, le droit de voter librement n'aurait pas de sens »¹¹¹⁷. En outre, poursuit-elle, des élections tenues dans des conditions jugées libres et justes par les observateurs électoraux étant l'expression du droit des peuples à choisir librement leur statut politique, l'annulation de ses résultats par l'autorité au pouvoir constitue une violation de l'art. 20.1¹¹¹⁸. Dans une autre affaire, la Commission a estimé qu'une proclamation royale interdisant la formation de partis politiques ou de toutes autres structures similaires contrevenait non seulement à la liberté d'association¹¹¹⁹ et de réunion,¹¹²⁰ mais aussi au droit des citoyens de participer à la gestion des affaires publiques¹¹²¹. Si elle admet à l'instar du Comité des droits de l'homme que l'exercice du droit de participation puisse faire l'objet de restrictions, celles-ci doivent par contre se baser sur des critères objectifs et raisonnables fixés par la loi. Ainsi pour elle, une maladie mentale n'est-elle pas nécessairement synonyme d'incapacité juridique pouvant justifier que des personnes internées soient privées de leur droit de participer à la gestion des affaires publiques¹¹²².

La question de la nationalité dans la mesure où elle conditionne la citoyenneté et donc le droit de voter ou d'être voté revient assez souvent. Dans une première affaire soumise à son jugement, la Commission a déclaré contraire à l'art. 13.1 le fait pour un Etat d'adopter un amendement constitutionnel qui en introduisant une distinction entre les citoyens en fonction du lieu de naissance de leurs ascendants avait pour effet d'en priver certains de

¹¹¹⁷ Com. n°102/93, *Constitutional Rights Project et Civil Liberties Organisation c. Nigeria*, 12^e rapport annuel d'activités de la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples, 24^e session ordinaire, 22 - 31 octobre 1998, Annexe V, §50.

¹¹¹⁸ *Ibid.*, §51.

¹¹¹⁹ L'art. 10 de la Charte : « Toute personne a le droit de constituer librement des associations avec d'autres, sous réserve de se conformer aux règles édictées par la loi [et que] nul ne peut être obligé de faire partie d'une association [...] ».

¹¹²⁰ L'art. 11 de Charte : « Toute personne a le droit de se réunir librement avec d'autres. Ce droit s'exerce sous la seule réserve des restrictions nécessaires édictées par les lois et règlements, notamment dans l'intérêt de la sécurité nationale, de la sûreté d'autrui, de la santé, de la morale ou des droits et libertés des personnes ».

¹¹²¹ Com. n°251/02, *Lawyers of Human Rights c. Swaziland*, 18^e rapport d'activités de la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples, 37^e session ordinaire, 27 avril - 11 mai 2005, § 63. V. aussi Com. n°147/95-149/96, *Sir Dawda K. Jawara c. Gambie*, *op.cit.*

¹¹²² Com. n°241/01, *Purohit et Moore v. Gambie*, 16^e rapport annuel d'activités de la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples, 33^e session ordinaire, 15 - 29 mai 2003.

leur droit de participer à la gestion des affaires publiques¹¹²³. Si l'art. 13.1 précise *in fine* que le droit de participation s'exerce « conformément aux dispositions de la loi », pour elle, le but poursuivi par cette restriction est de « régler la manière dont le droit doit s'exercer et non pas la manière dont la loi peut être utilisée pour retirer ce droit »¹¹²⁴. Toujours sur le contentieux de la nationalité en lien avec celui de la citoyenneté, la Commission a conclu dans une deuxième affaire à la violation de l'art. 13 le fait pour une Cour suprême de rejeter une candidature à l'élection présidentielle par application de règles de détermination de la nationalité qui elles-mêmes enfreignaient les principes d'égalité et de non-discrimination prescrits par la Charte¹¹²⁵ ou encore le fait de denier à certaines personnes en se fondant sur leur origine ethnique soi-disant étrangère le droit d'accéder à des fonctions publiques telles que la magistrature et de leur imposer des frais supplémentaires dans la jouissance de services publics comme les transports en commun¹¹²⁶.

Si la Commission montre dans la plupart des cas une certaine bienveillance en faisant droit aux allégations de violation de l'art. 13, elle peut en revanche se révéler très exigeante voire tatillonne. Elle a ainsi estimé dans une affaire qu'il ne suffisait pas pour les plaignants d'affirmer d'une manière générale qu'une certaine catégorie de citoyens s'est vu refuser l'accès à des positions gouvernementales ou que ces personnes sont sous représentées dans le gouvernement ou dans l'administration publique, mais qu'il fallait porter à son attention des informations ou des cas où des individus se seraient vu refuser une représentation ou l'accès à des services publics. Ce faisant, elle n'a pas conclu à une violation de l'art. 13¹¹²⁷. Dans une autre affaire, elle a manifestement fait preuve d'une grande légèreté en estimant que pour être admise, une violation alléguée de l'art. 13 devait être la conséquence directe

¹¹²³ Com. n°211/98, *Legal Resources Foundation c. Zambie*, 14^e rapport annuel d'activités de la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples, 29^e session ordinaire, 23 avril - 7 mai 2001. La Commission estime par ailleurs que cet amendement viole l'art. 2 de la Charte aux termes duquel « toute personne a droit à la jouissance des droits et libertés reconnus et garantis dans la présente Charte sans distinction aucune, notamment de race, d'ethnie, de couleur, de sexe, de langue, de religion, d'opinion politique ou de toute autre opinion, d'origine nationale ou sociale, de fortune, de naissance ou de toute autre situation ».

¹¹²⁴ *Ibid.*, § 72.

¹¹²⁵ Com n° 318/06, *Open Society Justice Initiative c. Côte d'Ivoire*, *op. cit.*, § 165.

¹¹²⁶ *Ibid.*, §. 169.

¹¹²⁷ V. Com. n°266/03, *Kevin Mgwanga Gunme et al c. Cameroun*, 26^e rapport d'activités de la commission africaine des droits de l'homme et des peuples, 45^e session ordinaire, 13-27 mai 2009. §144.

de l'action de l'Etat. Ce qui voudrait dire que l'Etat sur qui pèse pourtant, selon l'art. 1^{er} de la Charte l'obligation d'adopter des mesures législatives ou autres pour appliquer les droits, devoirs et libertés énoncés dans la Charte ne peut être tenu responsable des agissements attentatoires parfois graves à l'art. 13 d'individus ou d'organisations qui échappent à son contrôle¹¹²⁸.

Si en une trentaine d'années d'activités, le bilan de la Commission qui a rendu près de 230 décisions¹¹²⁹ peut apparaître décevant tant la situation des droits de l'homme sur le continent reste globalement insatisfaisante, la véritable interrogation se situe plutôt dans sa capacité à faire respecter ses décisions par les Etats. Un grand doute existe à ce niveau. D'abord parce qu'aux termes de l'art. 59 de la Charte, ses décisions doivent curieusement rester confidentielles jusqu'à ce que la Conférence des Chefs d'Etat et de Gouvernement en décide autrement ; ensuite et surtout parce que ces décisions sont dénuées de l'autorité de la chose jugée et ne sont donc pas d'un point de vue juridique obligatoires¹¹³⁰. Ces faiblesses ont sans doute concouru à ce qu'il soit envisagé de compléter et de renforcer le mécanisme de la Commission par un organe juridictionnel, la Cour africaine des droits de l'homme et de peuples. Peut-être ont-elles aussi été l'origine de l'idée de créer le Mécanisme Africain d'Evaluation par les Pairs (MAEP) dont le caractère assez innovant ne présage en rien de son efficacité, voire son utilité¹¹³¹.

B - LE MECANISME AFRICAIN D'EVALUATION PAR LES PAIRS (MAEP)

Le MAEP a été mis en place en mars 2003 avec pour but « d'encourager l'adoption de politiques, normes et pratiques en vue de promouvoir la stabilité politique, une croissance économique élevée [...] grâce au partage des expériences et au renforcement des meilleures

¹¹²⁸ V. Com. n°245/02, *Zimbabwe Human Rights NGO Forum c. Zimbabwe*, 20^e rapport d'activités de la commission africaine des droits de l'homme et des peuples, 39^e session ordinaire, 11 - 25 mai 2006.

¹¹²⁹ *Commission africaine des droits de l'homme et des peuples*, <http://caselaw.ihrda.org/fr/body/acmhpr/>, consulté le 24 novembre 2017.

¹¹³⁰ V. MUBIALA M., *Le système régional africain de protection des droits de l'homme*, op. cit., p. 87.

¹¹³¹ V. DIOUF A., « Afrique : l'intégration régionale face à la mondialisation », *Politique étrangère*, 2006, n° 4, p. 792.

pratiques et des acquis [...] »¹¹³². Il constitue le principal instrument du volet politique du Nouveau Partenariat pour le Développement de l'Afrique (NEPAD), un programme lancé en 2001 par les présidents Abdelaziz BOUTEFLIKA d'Algérie, Thabo MBEKI d'Afrique du Sud, Olesegun OBANSAJO du Nigéria et Abdoulaye WADE du Sénégal et endossé l'année suivante par l'Union africaine. Faisant le constat qu'il « est maintenant généralement accepté que le développement ne peut se réaliser en l'absence d'une démocratie véritable, du respect des droits de l'homme, de la paix et de la bonne gouvernance »¹¹³³, les Etats ont voulu prendre à travers le NEPAD « l'engagement de respecter les normes mondiales en matière de démocratie, dont les principales composantes sont le pluralisme politique, l'existence de plusieurs partis politiques et de plusieurs syndicats, l'organisation périodique d'élections démocratiques libres, justes et transparentes afin de permettre aux populations de choisir librement leurs dirigeants »¹¹³⁴. Le MAEP s'inscrit donc dans le cadre de cet engagement et consiste concrètement en « un système de contrôle en vertu duquel un pays se soumet volontairement à une évaluation par les autres Etats pour vérifier s'il respecte les bonnes pratiques en matière politique et économique »¹¹³⁵. Balisée par six documents fondateurs¹¹³⁶, la mise en œuvre du Mécanisme est pilotée par 4 organes à savoir un secrétariat ; un panel d'éminentes personnalités ; une équipe d'évaluation des pays et un comité des chefs d'Etat et de Gouvernement participants,¹¹³⁷ car, caractéristique importante, la participation au mécanisme reste facultative. Ce qui explique peut-être qu'en janvier 2015, seuls 35 des 53 Etats membres de l'UA étaient parties au MAEP. A la même date, seule la moitié de ces 35

¹¹³² Doc. AHG/235(XXXVIII) Annexe 2, document de base du Mécanisme Africain d'Evaluation par les Pairs, 8 juillet 2002, §3.

¹¹³³ NEPAD, *Document stratégique*, Abuja, 2001, p. 19.

¹¹³⁴ *Ibid.*

¹¹³⁵ GAZIBO M., *Introduction à la politique africaine*, PUM, 2006, p. 266.

¹¹³⁶ Il s'agit de la Déclaration sur la gouvernance démocratique, politique, économique et d'entreprise ; le Document de base du MAEP ; le Mémoire d'entente relatif au MAEP ; le Document relatif à l'organisation et au processus du MAEP ; le Document relatif aux objectifs, normes, critères et indicateurs du MAEP ; le Protocole d'accord relatif aux évaluation technique et à la visite d'évaluation des pays. Pour un commentaire des différents documents, v. BEDJAOUI M., « Le mécanisme africain d'évaluation par les pairs », *Droit du pouvoir, pouvoir du droit : mélanges offerts à Jean Salmon*, Bruylant, 2007, p. 1141-1151.

¹¹³⁷ V. Doc. NEPAD/HSGIC/03-2003/APRM/Guideline/O&P, « objectifs, normes, critères et indicateurs du Mécanisme Africain d'Evaluation par les Pairs », 9 mars 2003, §1.1.

Etats avait déjà été évaluée. Parmi eux, le Burkina Faso dont le rapport d'évaluation rendu en 2008 mérite que l'on s'y arrête brièvement.

Dans le rapport sur le Burkina Faso, l'équipe d'évaluation, en même temps qu'il se félicitait de ce que le pays connaissait « pour la première fois depuis son indépendance une stabilité politique et institutionnelle sur deux décennies, sous le sceau de la démocratie constitutionnelle, pluraliste et libérale »¹¹³⁸, notait qu'au plan politique, l'existence d'un fait majoritaire omniprésent et omnipuissant laissait peu de place à une opposition réduite à sa plus simple expression et que le risque de dérive vers la reconstitution d'un parti unique de fait menaçait la construction démocratique et la stabilité politique¹¹³⁹. Une mise en garde presque prémonitoire puisque dès 2011, le pays connaîtra une vague de protestations¹¹⁴⁰ avant que n'éclate en octobre 2014 une insurrection populaire qui aboutit à la chute du président Blaise COMPAORE tenté à ce moment par une nouvelle révision de la clause limitative du nombre de mandats présidentiels¹¹⁴¹.

Malgré la relative justesse de ses analyses sur la situation politique qui prévalait en 2008 au Burkina Faso, il semble pourtant que l'évaluation n'a pas entièrement satisfait aux critères de solidité scientifique et technique recommandés par les directives du document de base du MAEP, qu'elle n'a pas été suffisamment inclusive et participative et surtout qu'il a manqué à son obligation d'indépendance vis-à-vis des autorités politiques¹¹⁴². Toutes ces lacunes auxquelles s'ajoute l'absence de sanctions contre le pays évalué amènent certains analystes à douter de sa capacité à transformer les discours et les pratiques de la démocratie et de la bonne gouvernance dans le pays¹¹⁴³.

¹¹³⁸ MAEP, *Rapport d'évaluation du Burkina Faso*, 2008, p. 71.

¹¹³⁹ *Ibid.*, p. 72.

¹¹⁴⁰ HILGERS M. et A. LOADA, « Tensions et protestations dans un régime semi-autoritaire : croissance des révoltes populaires et maintien du pouvoir au Burkina Faso », *Politique africaine*, 2013, n° 131, p. 187-208.

¹¹⁴¹ HAGBERG S., L. KIBORA, F. OUATTARA, et A. KONKOBO, « Au cœur de la révolution burkinabè », *Anthropologie & développement*, 2015, n° 42-43, p. 199-224 ; CHOULI L., « L'insurrection populaire et la Transition au Burkina Faso », *RAPE*, 2015, vol. 42, n° 143, p. 148-155.

¹¹⁴² Le document de base du MAEP prévoit pourtant que : « Toute évaluation entreprise dans le cadre du Mécanisme doit se faire sur la base des compétences techniques et doit être crédible et libre de toute manipulation politique ». Doc. AHG/235(XXXVIII) Annexe 2, *op. cit.* § 4.

¹¹⁴³ V. NATIELSE J.K., « Burkina Faso », OPEN SOCIETY FOUNDATIONS (dir.), *Le Mécanisme africain d'évaluation par les pairs : une compilation d'études sur le processus dans neuf pays africains*, Johannesburg, Open Society Initiative for Southern Africa (OSISA), 2010, p. 165.

Chapitre 2 - LES MECANISMES INTERNATIONAUX DE SANCTION

Définir la notion de sanction comporte un risque pour le juriste internationaliste, car cela emporte l'idée même qu'il se fait du droit. En effet, s'il a une conception kelsenienne du droit c'est-à-dire le droit vu comme un « ordre de contrainte », la sanction en devient dès lors une condition d'existence, ce qui pourrait remettre en cause la juridicité de toute ou partie des règles qui s'appliquent à la société internationale. Cette conception du droit, à l'évidence issue de la société étatique ne peut guère tenir dans la société internationale ne serait-ce que par le fait que celle-ci se caractérise par l'absence d'une hiérarchie entre ses membres¹¹⁴⁴. Cet état de fait explique sans doute la position de certains auteurs pour qui la sanction ne saurait être considérée comme une condition d'existence du droit, mais plutôt comme une garantie de son effectivité, un « moyen extérieur d'en assurer la positivité »¹¹⁴⁵. De là, il faut comprendre que la sanction en tant que réaction de la société à l'illicite jouit d'une autonomie qui la distingue de la règle dont elle est supposée assurer l'effectivité et le respect. Autrement dit, si les notions de « droit » et de « sanction » semblent intimement liées, elles ne doivent pas pour autant être confondues, car « une règle de droit ne cesse pas d'être une règle de droit parce qu'il n'y a pas de moyens pour contraindre à son application ou parce que sa violation reste dépourvue de sanction. Le système juridique n'est donc pas nécessairement - et n'est en tout cas pas uniquement - un ordre de contrainte »¹¹⁴⁶. Cette autonomie de la sanction par rapport à la règle de droit fut d'ailleurs confirmée par la CIJ qui a constaté opportunément que « dans le domaine international l'existence d'obligations dont l'exécution ne peut faire l'objet en dernier ressort d'une procédure juridique a toujours constitué la règle plutôt que l'exception ».¹¹⁴⁷

Quand bien même la sanction en droit international revêt une certaine spécificité, sa définition n'en reste pas moins liée à l'idée que l'on s'en fait en droit interne. En fait, il

¹¹⁴⁴ Art. 1 §2, CNU : « L'Organisation est fondée sur le principe d'égalité souveraine de tous ses Membres ».

¹¹⁴⁵ BOURQUIN M., « Règles générales du droit de la paix », *op. cit.*, p. 202.

¹¹⁴⁶ WEIL P., « Le Droit international en quête de son identité », *op. cit.*, p. 53.

¹¹⁴⁷ V. CIJ, *Sud-Ouest africain*, 18 juillet 1966, Rec. 1966, p. 46, §86. V. aussi CIJ, *Barcelona Traction, Light and Power Company Limited*, *op. cit.*, p. 45, §82.

n'existe pas une définition de la sanction propre à la société internationale, car « la nature intime de l'idée de sanction est la même dans tous les domaines. Les différences entre ces manifestations tiennent au milieu social où elle est appelée à se développer »¹¹⁴⁸. Cette précision faite, l'on a coutume de définir la sanction au sens strict du terme comme « les réactions à un fait illicite tendant à garantir le respect des règles d'un ordre juridique et entreprises à la suite d'une décision d'un organe social qui constate l'atteinte à la règle et décide des moyens pour y mettre fin »¹¹⁴⁹. Appliquée à la société internationale, le terme sanction renverrait selon la CDI aux décisions prises par une organisation internationale en réaction à la violation d'une obligation internationale ayant de graves conséquences pour l'ensemble de la communauté internationale¹¹⁵⁰. Ainsi définie la notion de sanction se distingue de celle de « mesures ou de « contre-mesures » qui renvoient à la réaction d'un Etat ou d'un groupe d'Etats, lésé par un fait internationalement illicite commis par un autre à son encontre et dont la mise en œuvre peut se faire de deux manières : soit l'Etat lésé décide et applique sa réaction de façon directe et autonome¹¹⁵¹, soit il le fait de concert avec d'autres sur la base d'une décision prise par une organisation internationale compétente¹¹⁵².

Quoi qu'il en soit, l'objectif de la sanction reste le même à savoir mettre fin à la violation en exerçant sur son auteur une certaine pression de sorte qu'il renonce à son comportement illicite. En clair, il ne s'agit pas seulement pour l'Etat ou l'organisation lésée de constater le comportement illicite, de protester ou même de le dénoncer, mais d'exercer contre son auteur une action ou de lui brandir la menace d'une action suffisamment forte pour l'amener à arrêter. Vue de cette façon, la sanction recouvrirait « l'ensemble des garanties et moyens dont dispose le système juridique pour assurer sa cohérence et son intégrité normatives (c'est-à-dire la conformité du comportement social avec ses règles), ainsi que son efficacité et, partant, sa crédibilité en tant qu'ordre juridique »¹¹⁵³.

¹¹⁴⁸ CAVARE L., *L'idée de sanction et sa mise en oeuvre en droit international public...*, Paris, Pedone, 1937, p. 387.

¹¹⁴⁹ TEHINDRAZANARIVELO D.L., *Les sanctions des Nations unies et leurs effets secondaires : assistance aux victimes et voies juridiques de prévention*, Paris, PUF, 2005, p. 22.

¹¹⁵⁰ ACIDI, 1979, vol.2, 2^e partie, p. 134, §21.

¹¹⁵¹ V. art. 51, CNU sur la légitime défense individuelle ou collective qualifiée de droit naturel.

¹¹⁵² V. art. 41 et 42, CNU relatifs aux mesures de sécurité collective pouvant être prises par l'ONU.

¹¹⁵³ ABI-SAAB G., « De la sanction en droit international : essai de clarification », *Theory of International Law at the Threshold of the 21st Century: Essay in honour of Krzysztof Skubiszewski*, Kluwer Law International, 1996, p. 62.

Relativement au cas spécifique des organisations internationales qui interviennent dans les processus de démocratisation, il convient de préciser à ce stade que la mise en œuvre des sanctions par elles contre les Etats où ont été constatées des atteintes jugées graves aux principes démocratiques n'implique pas automatiquement ou forcément l'usage de la coercition. Bien souvent en effet, l'usage de la force reste rigoureusement hypothétique et la menace d'y recourir n'est brandie que dans le cas où les mesures de sanctions politiques, économiques, ou diplomatiques mises en œuvre (§1) jusqu'alors se révèlent insatisfaisantes. Mais les sanctions étant parfois d'une efficacité douteuse quand elles ne sont pas contre-productives (§2), il s'est développé ces dernières décennies une nouvelle technique dite de sanctions intelligentes dont l'efficacité reste pour elles aussi à prouver.

Section 1 - LA NATURE VARIEE DES SANCTIONS INTERNATIONALES

Les processus de démocratisation sont par définition complexes de par la multiplicité des acteurs et la contrariété des intérêts en présence. Les organisations internationales intervenantes disposent en conséquence d'une variété de moyens d'action leur permettant de prendre si besoin des mesures de sanctions. Ces dernières peuvent cumulativement ou alternativement avoir pour cible l'Etat lui-même en tant que sujet de droit ou les personnes qui constituent de par leurs actions un obstacle à la bonne avancée du processus. Si l'on peut distinguer ces sanctions internationales en fonction du sujet qui en constitue la cible, une autre distinction fondée sur leur nature, selon qu'elles soient politiques (A) ou économiques (B), semble présenter plus d'intérêt.

§ 1 - LES SANCTIONS POLITIQUES

Les processus de démocratisation sont avant tout des processus politiques et comme tels impliquent des acteurs politiques au premier rang desquels l'Etat, sujet de droit, mais aussi des individus, que ceux-ci agissent au nom et pour le compte de l'Etat ou à un autre titre. Comme il a été précédemment observé, l'on note depuis la fin de la guerre froide, une augmentation considérable du rôle des organisations internationales dans les processus de démocratisation, entraînant l'engagement par elles d'importants moyens humains et

matériels. Corrélativement, cette forte implication leur donne de redoutables moyens de pression et de sanction lorsque les processus de démocratisation sont mis en mal, par la survenue d'un changement anticonstitutionnel de gouvernement par exemple¹¹⁵⁴.

A - LA NOTION DE CHANGEMENT ANTICONSTITUTIONNEL DE GOUVERNEMENT

L'expression « changements anticonstitutionnels de gouvernement » désigne une multitude de situations politiques, qui tout en pouvant être différentes par leurs modalités de réalisation aboutissent toutes au même résultat à savoir la violation des règles internationales relatives à l'accession ou à la conservation du pouvoir d'Etat. Selon l'art. 23 de la CADEG par exemple, constitue un changement anticonstitutionnel de gouvernement « tout putsch ou coup d'Etat contre un gouvernement démocratiquement élu ; toute intervention de mercenaires pour renverser un gouvernement démocratiquement élu ; toute intervention de groupes dissidents armés ou de mouvements rebelles pour renverser un gouvernement démocratiquement élu ; tout refus par un gouvernement en place de remettre le pouvoir au parti ou au candidat vainqueur à l'issue d'élections libres, justes et régulières ; tout amendement ou toute révision des Constitutions ou des instruments juridiques qui porte atteinte aux principes de l'alternance démocratique »¹¹⁵⁵.

Si la disposition qualifie de changement anticonstitutionnel de gouvernement des situations somme toute assez classiques de dysfonctionnement des régimes politiques, elle

¹¹⁵⁴ Ces changements anticonstitutionnels de gouvernement sont tantôt implicitement, tantôt explicitement interdits par les textes internationaux. Ainsi en est-il de l'art. 21 de la DUDH qui dispose 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 » ; de l'art. 2.4 de la Charte africaine de la démocratie de la gouvernance et des élections qui a pour objectif d' « interdire, rejeter et condamner tout changement anticonstitutionnel de gouvernement dans tout Etat membre comme étant une menace grave à la stabilité, à la paix, à la sécurité et au développement » ou enfin du Protocole A/SP1/12/O1 sur la démocratie et la bonne gouvernance additionnel au protocole relatif au mécanisme de prévention, de gestion, de règlement des conflits, de maintien de la paix et de la sécurité qui dès son art. 1^{er} dispose que « toute accession au pouvoir doit se faire à travers des élections libres, honnêtes, et transparentes » et que « tout changement anticonstitutionnel est interdit de même que tout mode non démocratique d'accession ou de maintien au pouvoir ».

¹¹⁵⁵ V. Doc AHG/Decl. 5 XXXVI, Déclaration sur le cadre pour une réaction de l'OUA face aux changements anticonstitutionnels de gouvernement, *op. cit.*

visé aussi et surtout des révisions législatives ou constitutionnelles considérées comme déconsolidantes ou régressives, celles « dont les motivations réelles sont difficilement rattachables à des préoccupations de l'amélioration du fonctionnement des institutions, à la rationalité démocratique et au progrès de l'Etat de droit »¹¹⁵⁶. En élargissant de la sorte son champ d'application, elle « permet de pouvoir envisager une pluralité d'utilisation de techniques juridiques qui pourraient être qualifiées de changement anticonstitutionnel de pouvoir, bien que respectant formellement l'Etat de droit »¹¹⁵⁷. Cette analyse ne manque guère de pertinence au regard de la prolifération sur le continent africain des révisions constitutionnelles qui compromettent toute possibilité d'alternance démocratique ; des révisions qui portent en général sur la durée et le nombre de mandats présidentiels¹¹⁵⁸.

En Afrique noire, dans les Etats francophones en particulier, la question de la durée et du nombre de mandats présidentiels a presque toujours été au cœur du débat politique. Si certains, des acteurs politiques pour l'essentiel, ont pu estimer que la limitation du nombre de mandats présidentiels est antidémocratique¹¹⁵⁹, d'autres y voient par contre la contrepartie nécessaire à la certitude que le régime présidentiel ou semi-présidentiel en vigueur dans ces pays donne au président élu d'aller jusqu'au bout de son mandat, sauf hypothétique cas de destitution. En effet, contrairement au régime parlementaire qui confère aux opposants politiques la possibilité d'accéder à tout moment au pouvoir d'Etat, le régime présidentiel ou semi-présidentiel lui, les condamne à attendre la fin du mandat

¹¹⁵⁶ FALL I.M., « La révision de la Constitution au Sénégal », *Revue en ligne Afrilex*, 2014, p. 8 ; V. aussi FALL I.M., *Les révisions constitutionnelles au Sénégal : révisions consolidantes et révisions déconsolidantes de la démocratie sénégalaise*, Dakar, CREDILA, 2011.

¹¹⁵⁷ FAU-NOUGARET M., « Manipulations constitutionnelles et coup d'Etat constitutionnel en Afrique francophone », *Revue en ligne Afrilex*, 2016, p. 14.

¹¹⁵⁸ A noter qu'au niveau sous régional ouest-africain par exemple, le Protocole A/SP1/12/01 de 2001 de la CEDEAO sur la démocratie et la bonne gouvernance dispose en son art. 2.1 qu'aucune « réforme substantielle de la loi électorale ne doit intervenir dans les six mois précédant les élections, sans le consentement d'une large majorité des acteurs politiques ».

¹¹⁵⁹ Lors d'une conférence de presse organisée le 6 février 2010, M. Rock KABORE alors président du Congrès pour la Démocratie et le Progrès (CDP), parti au pouvoir au Burkina Faso aurait affirmé que la limitation du mandat, dans son principe était antidémocratique et qu'il allait contre le droit du citoyen à désigner qui il veut. M. KABORE visait l'art. 37 de la constitution du 2 juin 1991 qui comportait une clause limitative du nombre de mandat présidentiel. Roch Marc Christian Kaboré, *Président du CDP : « L'article 37 est antidémocratique »*, <http://lefaso.net/spip.php?article35274>, consulté le 7 octobre 2016.

du président élu. Cette attente sera d'autant mal vécue si la probabilité que le président sortant soit constamment réélu est forte ; ce qui est la plupart du temps le cas lorsque celui-ci contrôle toutes les institutions y compris celles chargées d'organiser les élections¹¹⁶⁰. « On n'organise pas les élections pour les perdre », aurait dit Denis SASSOU-N'GUESSO, président de la République du Congo¹¹⁶¹. C'est en tenant compte de ces craintes bien légitimes que l'enfermement du mandat présidentiel dans une durée raisonnable, mais aussi, et surtout la limitation de son renouvellement sont apparus au début des années 1990 comme un compromis de nature à permettre l'alternance démocratique et à éviter ainsi les tensions politiques. En effet, les processus de démocratisation lancés parfois de façon improvisée et presque toujours sous la pression internationale¹¹⁶² dans de nombreux Etats d'Afrique noire francophone ont souvent donné lieu à l'organisation de conférences dites nationales souveraines. Celles-ci vont dans la plupart des cas déboucher sur des constitutions consacrant le principe de la limitation du nombre de mandats présidentiels. Formellement, ces conférences avaient consisté en des assemblées représentatives de toutes les couches sociales, autoproclamées souveraines qui non seulement étaient des instances de

¹¹⁶⁰ V. LOADA A., « La limitation du nombre de mandats présidentiels en Afrique noire francophone », *Revue en ligne Afrilex*, 2003, n° 3.

¹¹⁶¹ HOUNGNIKPO M.C., *L'illusion démocratique en Afrique*, L'Harmattan, 2004, p. 119.

¹¹⁶² A la pression de organisations internationales, il faut bien évidemment ajouter celle Etats occidentaux à titre individuel et notamment de la France. Lors de la 16^e conférence des Chef d'Etat d'Afrique et de France tenue à La Baule en juin 1990, le président François MITTERRAND avait un effet prononcé un discours qui a été considéré par beaucoup d'observateurs comme le point de lancement des processus de démocratisation dans de nombreux Etats africains. Ce discours a été résumé par le ministre français des affaires étrangères de l'époque, M. Roland DUMAS en ces termes « Le vent de liberté qui a soufflé à l'Est devra inévitablement souffler un jour en direction du Sud (...) Il n'y a pas de développement sans démocratie et il n'y a pas de démocratie sans développement ». V. le rapport de M. DE ROHAN J., *La politique africaine de la France*, Paris, Sénat, 2011. En effet, rappelant les bouleversements politiques qui venaient de se produire dans le monde, la chute du bloc soviétique synonyme de la fin de la guerre froide notamment, le président MITTERRAND entendait désormais lier l'aide au développement de la France à l'obligation pour les Etats africains d'opérer des réformes démocratiques. C'est ainsi qu'il affirma : « Lorsque je dis démocratie, lorsque je trace un chemin, lorsque je dis que c'est la seule façon de parvenir à un état d'équilibre au moment où apparait la nécessité d'une plus grande liberté, j'ai naturellement un schéma tout prêt : système représentatif, élections libres, multipartisme, liberté de la presse, indépendance de la magistrature, refus de la censure : voilà le schéma dont nous disposons ». V. MINISTERE DES AFFAIRES ETRANGERES, « Allocution prononcée par M. François Mitterrand, président de la République française à l'occasion de la séance solennelle d'ouverture de la 16^{ème} Conférence des chefs d'Etat de France et d'Afrique », *op. cit.*, p. 129.

contestation du pouvoir, mais aussi de propositions de solutions de sortie de crise avec comme moyens juridiques des décisions réputées exécutoires¹¹⁶³. A quelques exceptions près en réalité, ces conférences ne devaient avoir qu'une compétence strictement consultative. Ce n'est que sous la pression des délégués, pour la plupart issus de la société civile qu'elles vont se transformer en une sorte d'états généraux de la vie politique nationale, d'où l'ajout du qualificatif « souveraine ». Comme ce fut le cas au Benin, premier Etat à organiser une conférence souveraine du 19 au 28 février 1990, à l'initiative du président Mathieu KERÉKOU, les délégués vont dès le début de leurs travaux s'atteler, parfois dans un climat très agité à s'affranchir de la tutelle présidentielle,¹¹⁶⁴ mais aussi et surtout en s'arroger une compétence normative suffisante pour conférer un caractère exécutoire à leurs décisions¹¹⁶⁵. Cette expérience béninoise fera par la suite des émules puisque d'autres Etats d'Afrique noire francophones comme le Gabon, le Congo, le Mali, le Togo, le Niger, le Zaïre et le Tchad organiseront la leur soit à l'identique de celle du Benin, soit avec des nuances plus ou moins importantes¹¹⁶⁶.

D'une façon générale, l'on s'accorde que ces conférences nationales traduisaient la tendance du moment qu'il fallait épouser afin de se mettre en phase avec les exigences de la période post-guerre froide. Il aurait ainsi été risqué, ou à tout le moins imprudent d'y voir l'expression d'une volonté profonde des chefs d'Etat organisateurs d'adhérer à l'idéal

¹¹⁶³ DIOP O., *Partis politiques et processus de transition démocratique en Afrique noire: recherches sur les enjeux juridiques et sociologiques du multipartisme dans quelques pays de l'espace francophone*, Publibook, 2006, p. 69.

¹¹⁶⁴ V. par exemple pour le Congo, l'art. 1^{er} du règlement intérieur du 10 mars 1991 ; pour le Togo, l'art. 1^{er} de l'Acte n°1 du 16 juillet 1991 ou pour le Zaïre, l'art. 1^{er} du règlement intérieur du 18 avril 1992 et l'Acte proclamant la souveraineté de la Conférence Nationale Souveraine du 5 mai 1992.

¹¹⁶⁵ V. BESSE M., « La Conférence nationale souveraine, un pouvoir constituant original », VIIe Congrès français de droit constitutionnel, Paris, 2008, p. 4.

¹¹⁶⁶ Contrairement aux conférences nationales organisées au Benin, au Congo, au Togo, au Niger et au Zaïre, celles organisées au Mali et au Gabon ne s'étaient pas déclarées souveraines. La raison tient au fait que Le Mali se trouvait dans une situation fort différente de celle des autres pays car la Conférence nationale y fut organisée après la chute du régime autoritaire du General Moussa TRAORE. Ce dernier a en effet été renversé le 26 mars 1991 par un coup d'Etat du Conseil de réconciliation nationale conduit par le Lieutenant-colonel Amadou Toumani TOURE. Sachant que le putsch était destiné à permettre l'instauration de la démocratie, la Conférence nationale n'a pas eu vocation à contester le régime en place et ne s'est donc pas déclaré souveraine. Quant à la Conférence nationale gabonaise, elle n'est jamais parvenue à s'émanciper de la tutelle présidentielle. *Ibid.*

démocratique qui induisait la possibilité de leur départ du pouvoir¹¹⁶⁷. Avec le recul, cette grille de lecture semble avoir été la bonne puisqu'aussitôt la fièvre de la chute du Mur de Berlin retombée, de nouvelles techniques de révision constitutionnelle *prima facie* légales furent imaginées afin de permettre à certains chefs d'Etat de se maintenir au pouvoir. Ainsi au Burkina Faso, excipant de la non-intangibilité¹¹⁶⁸ de l'art. 37 de la constitution du 11 juin 1991 qui fixait la durée du mandat présidentiel à 7 ans renouvelable une fois, le président Blaise COMPAORE élu en 1991, mais arrivée au pouvoir 4 ans plutôt par coup d'Etat procédera à sa révision, d'abord en 1997¹¹⁶⁹ pour en supprimer la clause limitative, ensuite en 2000

¹¹⁶⁷ V. AKINDES F., « Rapport introductif n°3 : Les transitions démocratiques à l'épreuve des faits. Réflexion à partir des expériences des pays d'Afrique noire francophone », *Bilan des conférences nationales et autres processus de transition démocratique*, Paris, OIF, 2000, p. 609-619.

Pourtant dans certains cas, certes minoritaires, les conférences nationales vont déboucher sur des réformes constitutionnelles substantielles, voire carrément sur l'adoption d'une nouvelle constitution avec pour objectif de libéraliser la vie politique en introduisant par exemple le multipartisme dans des Etats qui n'avaient jusqu'ici connu pour les uns un système de parti unique et pour les autres des régimes militaires. Le Bénin constitue à cet égard le cas le plus remarquable. En effet, l'on doit à la Conférence nationale béninoise d'avoir pris un certain nombre de décisions qui ont eu pour effet d'amorcer la transition démocratique. Si cette conférence décida du maintien du chef de l'Etat, elle institua en revanche un organe législatif de transition, le Haut Conseil de la République et procéda à l'élection du Premier ministre de la transition. L'on doit aussi et surtout à la Conférence d'avoir posé les jalons de la future constitution en dégagant les principes qui devaient guider la commission constitutionnelle et dont les travaux aboutiront à un avant-projet de constitution finalement adopté par référendum le 2 décembre 1990 (V. DOSSOU R., « Rapport introductif n°1 : L'expérience béninoise de la Conférence nationale », *Bilan des conférences nationales et autres processus de transition démocratique*, Paris, OIF, 2000, p. 601.), une constitution considérée par certains comme le texte de loi fondamental plus libéral de l'histoire béninoise. (V. BOLLE S., *Le nouveau régime constitutionnel du Bénin : essai sur la construction d'une démocratie africaine par la construction*, Thèse de doctorat, Université de Montpellier I, 1997.).

¹¹⁶⁸ A l'instar de l'art. 89 de la constitution française du 4 octobre 1958 qui dispose qu'aucune procédure de révision ne peut être engagée ou poursuivie lorsqu'il est porté atteinte à l'intégrité du territoire et que la forme républicaine du Gouvernement ne peut faire l'objet d'une révision, il existe dans la plupart des Etats d'Afrique noire francophones une disposition constitutionnelle similaire. Ces éléments dites intangibles ou non susceptibles de révision de l'art. 89 ont par exemple à peu de choses près été repris par l'art. 165 de la constitution burkinabè du 11 juin 1991, par l'art 175 de la constitution nigérienne du 25 novembre 2010 ou encore par l'art. 112 de la constitution malienne du 25 février 1992.

¹¹⁶⁹ V. la loi n°0002/97/ADP du 27 janvier 1997 qui introduisit un art. 37 nouveau en vertu duquel : « Le président du Faso est élu pour cinq ans au suffrage universel direct, égal et secret. Il est rééligible ».

pour en réduire la durée tout en instaurant à nouveau la clause limitative¹¹⁷⁰. Combinées au principe général de non-rétroactivité des lois, toutes ces révisions opportunistes semblaient n'obéir à aucune logique si ce n'est de lui permettre de rester au pouvoir le plus longtemps possible. Mais son nouveau projet révision avorté à la suite de l'insurrection populaire des 30 et 31 octobre 2014 aurait immanquablement constitué une violation du droit régional et exposer par la même occasion le pays à des sanctions de l'UA.

B - LA SANCTION DES CHANGEMENTS ANTICONSTITUTIONNELS DE GOUVERNEMENT.

En principe, en droit international, le changement de gouvernement fait partie des « affaires qui relèvent essentiellement de la compétence nationale de l'Etat »¹¹⁷¹. Ce principe au nom duquel chaque Etat bénéficie d'une autonomie constitutionnelle qui lui permet de choisir son organisation politique interne sans être soumis à une quelconque norme internationale a souvent été réaffirmé par la jurisprudence internationale¹¹⁷². Faut-il aussi rappeler qu'en droit international, tout Etat est protégé par le principe de non-ingérence dans ses affaires intérieures, principe en vertu duquel il a le droit inaliénable de choisir son système politique, économique, social et culturel sans aucune forme d'ingérence de la part d'un autre Etat¹¹⁷³. Depuis la fin de la guerre froide cependant, l'intervention croissante des organisations internationales notamment dans les processus de démocratisation a conduit à un infléchissement, voire à une fragilisation de ces principes. Cette implication ayant toujours comporté une dimension prescriptive, elle a fini par conférer à ces organisations

¹¹⁷⁰ V. OUEDRAOGO S.M., *La lutte contre la fraude à la constitution en Afrique Noire francophone*, op. cit., p. 177 et ss. Pour les circonstances politiques des révisions successives de l'art. 37, v. CARAYOL R., *Burkina Faso : l'histoire mouvementée de l'article 37*, <https://cutt.ly/1ei7Pvk>, consulté le 9 août 2017.

¹¹⁷¹ V. CNU, art. 2. §7 ; Pacte de la SDN, art. 15. §8.

¹¹⁷² Ainsi, dans l'avis N°1 de la Commission d'arbitrage de la Conférence pour la paix en Yougoslavie dans lequel il a été clairement rappelé que si en droit international, « l'Etat est communément défini comme une collectivité qui se compose d'un territoire et d'une population soumis à un pouvoir politique organisé et se caractérise par la souveraineté, la mise en œuvre de ces critères, la forme de l'organisation politique interne et les dispositions constitutionnelles constituent de simples faits ». V. « Conférence pour la paix en Yougoslavie : Avis n°1 de la Commission d'arbitrage, 29 novembre 1991 », *RGDIP*, 1992, p. 264.

¹¹⁷³ V. sur ce point l'avis consultatif de la CIJ du 16 octobre 1975 sur le Sahara occidental dans lequel, elle affirme qu'aucune « règle de droit international n'exige que l'Etat ait une structure déterminée comme le prouve la diversité des structures étatiques qui existent dans le monde ». V. aussi l'arrêt du 27 juin 1986 sur les « *Activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci* » dans lequel la Cour réaffirme la même position.

un pouvoir plus ou moins important de sanction qui trouvera à s'appliquer par exemple en cas de changement anticonstitutionnel de gouvernement, situation caractéristique de violations des principes démocratiques. En général, ce pouvoir de sanction de l'organisation intervenante se manifeste d'abord par la non-reconnaissance du gouvernement résultant du changement incriminé, puis éventuellement dans un second temps par la suspension de la participation de l'Etat à ses activités, voire de son exclusion de ses instances. Quoiqu'il en soit, il faut noter que la prise de ces sanctions est rarement automatique, car avant d'y procéder, il est courant que les organisations internationales publient, le plus souvent dans les heures qui suivent la survenue d'un changement anticonstitutionnel de gouvernement, un communiqué dans lequel elles la condamnent et la rejettent.¹¹⁷⁴ Si ce communiqué n'a en principe qu'une valeur déclaratoire, son contenu manifeste en général une volonté de l'organisation de ne pas reconnaître non seulement le gouvernement issu de la situation, mais aussi les actes que celui-ci viendrait à poser, d'où des conséquences juridiques fort considérables.

En droit international, la reconnaissance est une compétence traditionnellement réservée à l'Etat. Elle est définie comme « l'acte juridique unilatéral par lequel un Etat atteste l'existence à son égard d'une situation de fait et s'engage à en tirer les conséquences que le droit attache à cette existence ».¹¹⁷⁵ Généralement, cette situation de fait correspond soit à l'apparition d'un Etat nouveau à la suite d'une sécession ou de toute autre forme d'accession à l'indépendance, soit à l'avènement d'un nouveau gouvernement que celui-ci soit démocratique ou non d'ailleurs dans un Etat déjà existant. L'on ne s'attardera pas sur la reconnaissance d'Etat, mais pour en dire un mot, l'on peut retenir qu'elle a longtemps été, au moins jusqu'à l'éclatement du bloc soviétique un instrument important de la politique étrangère des Etats. Comme le disait DE VISSCHER : « Dans les périodes de haute tension des rapports internationaux, la reconnaissance n'est qu'un instrument de la

¹¹⁷⁴ V. par exemple le « Communiqué de Presse conjoint du Groupe International de Soutien et d'Accompagnement à la Transition au Burkina Faso (GISAT-BF) » du 17 septembre 2015 condamnant le putsch survenu au Burkina Faso le 16 septembre 2015 et qui interrompt le processus de transition démocratique mis en route après l'insurrection populaire des 30 et 31 octobre 2014 ayant conduit à la chute du président Blaise Compaoré.

¹¹⁷⁵ COMBACAU J. et S. SUR, *Droit international public, op. cit.*, p. 289 ; V. aussi DAILLIER P., M. FORTEAU, A. PELLET, et Q.-D. NGUYEN, *Droit international public, op. cit.*, p. 619.

politique de puissance : les Etats confèrent ou refusent la reconnaissance au gré des exigences de leurs politiques rivales dans les régions qu'ils se disputent »¹¹⁷⁶.

S'il n'y a plus guère aujourd'hui d'auteurs pour soutenir l'idée qu'elle est un élément constitutif de l'Etat, aux côtés des éléments classiques que sont le territoire, la population et le gouvernement, la reconnaissance d'Etat ne reste pas moins importante en termes de considération politique¹¹⁷⁷. En effet, « la situation d'un Etat est d'autant mieux assise dans les relations internationales qu'il est reconnu par un plus grand nombre d'Etats. S'il s'est par exemple constitué par sécession d'une partie du territoire d'un Etat existant, il devient de plus en plus difficile pour celui-ci de prétendre qu'il exerce encore son autorité sur la collectivité détachée alors que des partenaires de plus en plus nombreux reconnaissent en elle un Etat indépendant »¹¹⁷⁸. C'est le cas du Kosovo dont la déclaration d'indépendance du 17 février 2008 vis-à-vis de la Serbie a été formellement reconnue à la date du 19 octobre 2016 par 111 Etats¹¹⁷⁹.

¹¹⁷⁶ V. DE VISSCHER C. de, *Théories et réalités en droit international public*, Paris, Pedone, 1960, p. 294.

¹¹⁷⁷ Pendant longtemps, deux thèses se sont en effet affrontées au sujet de la reconnaissance d'Etat. La première, soutenue par les auteurs volontaristes classiques défend une conception dite attributive ou constitutive de la reconnaissance en vertu de laquelle elle considèrerait que les éléments traditionnellement requis (territoire, population et gouvernement) pour reconnaître à une collectivité humaine le statut d'Etat n'étaient pas suffisantes. A cela, il fallait, soutiennent-ils, y ajouter le consentement des autres Etats au travers de leur reconnaissance de l'Etat nouveau. La seconde thèse dite objective ou déclarative considère elle, que l'apparition d'un Etat nouveau sur la scène internationale est un fait objectif sur lequel la reconnaissance ou la non-reconnaissance n'a aucune emprise. Prosaiquement, cela voudrait dire qu'un Etat ne cesse pas d'exister du fait de sa non-reconnaissance par les autres Etats. Il en résulte que la reconnaissance d'Etat ne saurait avoir qu'une portée déclarative du fait que son seul objet est de constater l'existence de l'Etat nouveau. Cette position est par exemple celle qui a été affirmée par l'Institut de droit international qui dès l'art. 1^{er} de sa résolution de 1936 adoptée à Bruxelles affirmait que : « La reconnaissance a un effet déclaratif. L'existence de l'Etat nouveau avec tous les effets juridiques qui s'attachent à cette existence n'est pas affectée par le refus de reconnaissance d'un ou plusieurs Etats ». C'est aussi le cas, au niveau régional sud-américain, de l'art. 3 de la Déclaration de Montevideo du 27 décembre 1933, adoptée lors de la VIIe Conférence panaméricaine sur les droits et devoirs des Etats qui dispose que « L'existence politique de l'Etat est indépendante de sa non reconnaissance par les autres Etats ». V. DAILLIER P., M. FORTEAU, A. PELLET, et Q.-D. NGUYEN, *Droit international public, op. cit.*, p. 621.

¹¹⁷⁸ COMBACAU J. et S. SUR, *Droit international public, op. cit.*, p. 290.

¹¹⁷⁹ V. *Reconnaissance internationale de la République du Kosovo*, <https://cutt.ly/AeorwPf>, consulté le 19 octobre 2016.

Si l'exemple du Kosovo démontre bien l'importance politique pour un Etat d'être reconnu par un grand nombre de ses pairs, il reste que la reconnaissance à elle seule ne suffit pas à créer un Etat. La situation de l'Etat de Palestine qui, bien qu'ayant été reconnue par un nombre d'Etats plus important que le Kosovo, 137 depuis le 15 novembre 1988, peine pourtant à s'imposer comme tel sur la scène internationale suffit pour s'en convaincre¹¹⁸⁰. Il est vrai qu'il existe de lourdes incertitudes sur la délimitation précise du territoire palestinien, et certains Etats en ont d'ailleurs fait le motif de leur refus de reconnaissance,¹¹⁸¹ mais cette situation illustre au regard des enjeux politiques voire religieux du conflit israélo-palestinien le caractère éminemment discrétionnaire de la reconnaissance¹¹⁸². De ce caractère discrétionnaire découle une règle générale qui est celle qu'il n'existe en principe, aucune obligation juridique à la charge des Etats de reconnaître ou de ne pas reconnaître un Etat nouveau. A noter tout de même sur ce dernier point que certains Etats ou organisations internationales ont tenté de créer une obligation de non-reconnaissance par rapport à un certain nombre de situations. Ainsi, en est-il de la résolution du 11 mars 1932 de l'Assemblée générale de la SDN, inspirée de la doctrine STIMSON du nom du Secrétaire d'Etat américain Henry STIMSON, par laquelle elle demande à ses membres de ne pas reconnaître l'Etat fantoche du Mandchoukouo¹¹⁸³ en raison du fait que sa création par le Japon violait le Pacte BRIAND-KELLOG¹¹⁸⁴. Même si cette résolution n'a guère eu d'effets probants, faute de mesures exécutoires, il reste qu'elle constitue la

¹¹⁸⁰ *Diplomatic Relations*, <http://palestineun.org/about-palestine/diplomatic-relations/>, consulté le 19 octobre 2016 ; SALMON J., « La qualité d'Etat de la Palestine », *RBDI*, 2012, vol. 45, n° 1, p. 13-40.

¹¹⁸¹ C'est par ex. la position défendue en 1988 par M. Roland DUMAS, ministre français des Affaires étrangères qui affirmait que : « Si cette reconnaissance par la France d'un Etat palestinien ne soulève en principe aucune difficulté, il est toutefois contraire à sa jurisprudence de reconnaître un Etat qui ne dispose pas d'un territoire défini », *Le Monde*, 18 novembre 1988.

¹¹⁸² Ce caractère discrétionnaire a souvent été rappelé dans la jurisprudence internationale. Ainsi, pour la Commission d'arbitrage de la Conférence pour la paix en Yougoslavie, « la reconnaissance est un acte discrétionnaire que les autres Etats peuvent effectuer au moment de leur choix, sous la forme qu'ils décident et librement ». V. avis n°10 du 4 juillet 1992, §4, *RGDIP* 1993, p. 594

¹¹⁸³ V. CAVARE L., « La reconnaissance de l'Etat et le Mandchoukouo », *RGDIP*, 1935, p. 5-99.

¹¹⁸⁴ Ce pacte signé en 1928 à Paris et auquel le Japon était partie disposait en son art. 1^{er} que « Les Hautes Parties contractantes déclarent solennellement au nom de leurs peuples respectifs qu'elles condamnent le recours à la guerre pour le règlement des différends internationaux et y renoncent en tant qu'instrument de politique nationale dans leurs relations mutuelles ».

première tentative internationale d'instaurer une obligation de non-reconnaissance de situations créées par le recours illicite à la force armée.¹¹⁸⁵

Avec la décolonisation, la fin des luttes de libération nationale, l'éclatement du bloc soviétique, l'affirmation d'une obligation de démocratisation s'imposant désormais aux Etats, la reconnaissance d'Etat comme instrument de politique étrangère des Etats ou sujet d'intérêt des organisations internationales va progressivement passée au second plan au profit de la reconnaissance de gouvernement ou plus exactement de la non-reconnaissance de gouvernements issus de changement anticonstitutionnel.

En ce qui concerne l'UA par exemple, le régime juridique des sanctions s'appliquant au changement anticonstitutionnel de gouvernement est fragmenté entre plusieurs textes de force juridique variable. L'on y trouve en effet des textes contraignants comme l'Acte constitutif de l'Union africaine, le Règlement intérieur de la Conférence des chefs d'Etat et de Gouvernement de l'Union, le protocole relatif à la création du Conseil de paix et de sécurité, la CADEG et des textes de portée symbolique comme la Déclaration de Lomé sur le cadre pour une réaction de l'OUA face aux changements anticonstitutionnels de gouvernement. Si les sanctions ont pour cible principale les auteurs du changement incriminé, l'on y reviendra, elles concernent en premier lieu l'Etat partie considéré.

En réaction à un changement anticonstitutionnel de gouvernement, l'art. 37.4 du Règlement intérieur de la Conférence prévoit des sanctions d'intensité progressive. Celles-ci consistent dans un premier temps à ce que le président en exercice et le président de la Commission condamnent immédiatement et publiquement au nom de l'organisation le changement anticonstitutionnel, demande instamment un rétablissement rapide de l'ordre constitutionnel, signifient clairement aux auteurs du changement incriminé qu'en aucun cas, leur action illégale ne sera tolérée ni reconnue par l'Union, demandent au CPS de se réunir pour examiner la situation et suspendent immédiatement la participation de l'Etat partie aux organes de l'Union sans que cela n'affecte ses obligations fondamentales vis-à-vis de l'organisation. Contrairement à ce qui est prévu, il est rare que la suspension

¹¹⁸⁵ V. CHRISTAKIS T., « L'obligation de non-reconnaissance des situations créées par le recours illicite à la force ou d'autres actes enfreignant des règles fondamentales », *The fundamental rules of the international legal order : jus cogens and obligations erga omnes*, 2006, p. 127-166.

de l'Etat soit d'effet immédiat, car en pratique, elle « n'intervient que lorsque les auteurs du changement illégal ne suivent pas l'injonction qui leur a été adressée, et après un échec des tentatives de règlement négocié ». ¹¹⁸⁶ Ainsi des sanctions adoptées ou envisagées après les changements anticonstitutionnels intervenus en Guinée en 2008, en Mauritanie en 2005 et en 2008, à Madagascar en 2009, au Niger en 2010, en Guinée-Bissau en 2012 ou encore au Mali en 2012 ¹¹⁸⁷. Cette stratégie est en conformité avec la Déclaration de Lomé qui accorde aux auteurs du changement un délai de 6 mois pour restaurer l'ordre constitutionnel, délai durant lequel, faut-il le souligner la suspension est maintenue ¹¹⁸⁸.

En adoptant la CADEG de 2007, l'UA semble avoir voulu montrer une plus grande fermeté sur les changements anticonstitutionnels. En effet, il est prévu que la Conférence puisse imposer des sanctions à l'encontre de tout Etat partie qui fomenté ou soutient un changement anticonstitutionnel dans un autre Etat. Aussi, l'organisation entend-elle se réserver le droit de prendre toute initiative afin de rétablir la démocratie dans l'Etat partie confronté au changement incriminé. Si ces initiatives peuvent consister en l'usage de moyens diplomatiques somme toute classiques comme la médiation, l'expression « toute initiative » laisse penser qu'il pourrait aussi consister en une action militaire. Toutefois, en l'absence d'exemples concrets où une telle action a été entreprise, cette interprétation paraît sans doute très audacieuse. Quoi qu'il en soit, pour l'instant, ce n'est qu'au niveau sous régional qu'une opération militaire opportunément baptisée « Restauration de la démocratie » a été menée lorsque des troupes ouest-africaines mandatées par la CEDEAO avec l'aval du CSNU ¹¹⁸⁹ sont intervenues en janvier 2017 en Gambie pour dénouer la crise

¹¹⁸⁶ TEHINDRAZANARIVELO D.L., « Les sanctions de l'Union africaine contre les coups d'état et autres changements anticonstitutionnels de gouvernement : potentialités et mesures de renforcement », *AYIL*, 2006, vol. 12, p. 284.

¹¹⁸⁷ V. MPIANA J.K., « L'Union africaine face à la gestion des changements anticonstitutionnels de gouvernement », *RQDI*, 2012, vol. 25, n° 2, p. 123-137. V. aussi DOUMBE-BILLE S., « Droit international et stabilité constitutionnelle en Afrique de l'ouest », F. MELIN-SOUCRAMANIEN (dir.), *Espaces du service public. Mélanges en l'honneur de Jean du Bois de Gaudusson*, Pessac, PUB, 2013, vol.1, p. 220.

¹¹⁸⁸ V. doc. AHG/Decl. 5 (XXXVI), *op. cit.*

¹¹⁸⁹ V. doc. S/RES/2337 du 19 janvier 2017.

postélectorale consécutive au refus du président sortant Yahya JAMMEH de reconnaître sa défaite à l'élection présidentielle du 1^{er} décembre 2016¹¹⁹⁰.

Au total, si l'on ne peut nier une volonté au moins normative de l'UA ainsi que des organisations sous régionales africaines¹¹⁹¹ de sanctionner sévèrement les changements anticonstitutionnels de gouvernement, cette sévérité ne va toutefois pas jusqu'à envisager l'exclusion de l'Etat partie qui enfreint les principes démocratiques¹¹⁹². Tout au plus, la CADEG prévoit la possibilité pour la Conférence des chefs d'Etat et de Gouvernement d'ajouter à la suspension d'autres formes de sanctions notamment des sanctions de nature économique avec l'idée que celles-ci en potentialisent les effets.

§ 2 - LES SANCTIONS ECONOMIQUES

En sus des sanctions politiques, les organisations internationales ont parfois recours aux sanctions économiques en réaction à la violation par l'un de leurs Etats membres des principes démocratiques. Pour cerner les enjeux des sanctions économiques (B), quelques éléments d'ordre général méritent d'être rappelés (A).

A - CONSIDERATIONS GENERALES SUR LES SANCTIONS ECONOMIQUES

Les sanctions économiques sont « des restrictions discriminatoires de l'importation ou de l'exportation de marchandises, de technologie, de capital ou de services vis-à-vis d'un

¹¹⁹⁰ V. *Gambie : Barrow investi, les troupes ouest-africaines franchissent la frontière*, <https://cutt.ly/dei4MB4> consulté le 1 décembre 2017.

¹¹⁹¹ V. par ex. l'art. 45 du Protocole A/SP1/12/01 sur la démocratie et la bonne gouvernance précité dispose que : « En cas de rupture de la démocratie par quelque procédé que ce soit et en cas de violation massive des droits de la personne dans un Etat membre, la CEDEAO peut prononcer à l'encontre de l'Etat concerné des sanctions. Lesdites sanctions à prendre par la Conférence des Chefs d'Etat et de Gouvernement peuvent aller par graduation : refus de soutenir les candidatures présentées par l'Etat membre concerné à des postes électifs dans les organisations internationales ; refus de tenir toute réunion de la CEDEAO dans l'Etat membre concerné ; suspension de l'Etat membre concerné dans toutes les Instances de la CEDEAO [...].

¹¹⁹² Contrairement à l'UA, l'art. 8 du statut du Conseil de l'Europe prévoit que « Tout Membre du Conseil de l'Europe qui enfreint gravement les dispositions de l'art. 3 peut être suspendu de son droit de représentation et invité par le Comité des Ministres à se retirer dans les conditions prévues à l'art. 7. S'il n'est pas tenu compte de cette invitation, le Comité peut décider que le Membre dont il s'agit a cessé d'appartenir au Conseil à compter d'une date que le Comité fixe lui-même ».

pays ou d'un groupe de pays afin d'inciter, pour des raisons politiques, les destinataires des sanctions à un certain comportement »¹¹⁹³. Elles peuvent être initiées par des Etats agissant à titre individuel, elles sont dites unilatérales ou par des organisations internationales, elles sont alors qualifiées de multilatérales. Ce dernier type de sanctions est souvent le fait des Nations Unies qui peuvent en application de l'art. 41 de la CNU décider de quelles mesures n'impliquant pas l'emploi de la force armée doivent être prises pour donner effet à ses décisions, et peut inviter les membres des Nations Unies à appliquer ces mesures, celles-ci pouvant *inter alia* impliquer l'interruption complète ou partielle des relations économiques et des communications ferroviaires, maritimes, aériennes.

Au plan régional, il a déjà été dit que certaines organisations envisageaient elles aussi la possibilité d'engager à l'encontre d'un Etat membre des sanctions économiques lorsqu'il est porté atteinte sur son territoire au respect des principes démocratiques, précisément pour l'UA en cas de changement anticonstitutionnel de gouvernement¹¹⁹⁴. Pour à peu près les mêmes raisons, d'autres organisations se réservent même le droit d'appliquer des sanctions à l'encontre d'Etats tiers. C'est le cas de l'UE qui peut décider d'interrompre ou de réduire en tout ou partie ses relations économiques et financières avec un ou plusieurs pays tiers.¹¹⁹⁵ Ces mesures dites restrictives¹¹⁹⁶ entrent en fait dans le cadre de la PESC dont l'objectif consiste faut-il le rappeler à « promouvoir dans le reste du monde : la démocratie, l'Etat de droit, l'universalité et l'indivisibilité des droits de l'homme et des libertés fondamentales, le respect de la dignité humaine, les principes d'égalité et de solidarité et le respect des principes de la charte des Nations unies et du droit international »¹¹⁹⁷.

Les sanctions économiques poursuivent des objectifs politiques par des moyens économiques¹¹⁹⁸. Comme le laisse en effet suggérer la définition qui en a été donnée, leur objectif ne consiste pas tant à vouloir affaiblir l'économie ou même certains secteurs de l'économie de l'Etat visé, mais à obtenir de ses autorités un certain comportement, souvent

¹¹⁹³ TRACHSLER D., *Sanctions économiques : arme miracle ou échec ?*, op. cit., p. 2.

¹¹⁹⁴ Doc. Assembly/AU/Dec. 269(XIV), *Décision sur la prévention des changements anticonstitutionnels de gouvernement et le renforcement des capacités de l'UA à gérer de telles situations*, 2 février 2010.

¹¹⁹⁵ V. art. 23 et ss, TUE et art. 215, TFUE.

¹¹⁹⁶ Titre IV, TFUE.

¹¹⁹⁷ Art. 21, TUE.

¹¹⁹⁸ TRACHSLER D., *Sanctions économiques : arme miracle ou échec ?*, op. cit., p. 2.

de nature politique, quelquefois militaire ou autre. Le degré du comportement attendu peut alors être très limité, comme par exemple vouloir de l'Etat visé qu'il respecte les droits de l'homme, organise des élections libres et/ou le retour au fonctionnement démocratique des institutions. Il peut être également très important lorsque le but poursuivi consiste par exemple à vouloir changer la nature même du régime politique de l'Etat ciblé¹¹⁹⁹ comme ce fut le cas des sanctions prises contre le régime d'*apartheid* ou vouloir que celui-ci retire ses troupes d'un territoire occupé comme il fut demandé à l'Irak après l'invasion du Koweït¹²⁰⁰, voire que celui-ci procède à un désarmement¹²⁰¹.

Les sanctions économiques se présentent sous une diversité de formes. Qu'elles soient unilatérales ou multilatérales, elles se manifestent habituellement sous la forme de mesures affectant les relations commerciales et/ou financières de l'Etat ciblé avec l'Etat « sanctionneur » ou les Etats membres de l'organisation « sanctionneuse ». Les sanctions commerciales peuvent consister en un embargo ou en un boycott. S'il semble persister un certain flou sur le sens et les contours de ces deux notions¹²⁰², la première est définie par la plupart des auteurs comme une interdiction frappant de manière générale ou spécifique les exportations des biens et services à destination de l'Etat visé par les sanctions¹²⁰³ et la seconde comme une interdiction visant ses importations de biens et services¹²⁰⁴. Afin d'en accroître l'efficacité, en particulier de l'embargo¹²⁰⁵, il peut être décidé de soumettre l'Etat sanctionné à un blocus c'est-à-dire de lui couper, si nécessaire en recourant à des moyens contraignants toutes ses voies de communication de sorte à l'ostraciser du système dont il

¹¹⁹⁹ LABBE M.-H., *L'arme économique dans les relations internationales*, Paris, PUF, 1994, p. 11.

¹²⁰⁰ V. Doc. S/RES/661 du 6 août 1990 par laquelle le CSNU constatant le non-respect par l'Irak de la résolution S/RES/660 du 2 août 1990 exigeant le retrait immédiat et inconditionnel de ses troupes du Koweït lui impose des sanctions économiques.

¹²⁰¹ V. Doc. S/RES/687 du 3 avril 1991, §8 exigeant que l'Irak procède à un désarmement total dans les domaines nucléaire, chimique, biologique et balistique.

¹²⁰² LEBEN C., « Les contre-mesures inter-étatiques et les réactions à l'illicite dans la société internationale », *AFDI*, 1982, vol. 28, n° 1, p. 13.

¹²⁰³ DUBOUIS L., « L'embargo dans la pratique contemporaine », *AFDI*, 1967, vol. 13, n° 1, p. 101.

¹²⁰⁴ *Ibid.* qui cite ROUSSEAU C., « Le boycottage dans les rapports internationaux », *RGDIP*, 1958, vol. 62, p. 5 et ss.

¹²⁰⁵ DUBOUIS L., « L'embargo dans la pratique contemporaine », *op. cit.*, p. 102.

aurait enfreint les règles¹²⁰⁶. Relativement aux sanctions financières, elles consistent à geler les avoirs à l'étranger de l'Etat visé, à restreindre son accès aux marchés financiers, à interdire les prêts et crédits, les transferts de fonds internationaux ainsi que la vente de biens immobiliers à l'étranger et les transactions sur ces biens¹²⁰⁷. Dans la mesure où les sanctions financières concernent le domaine monétaire, y entrent aussi les mesures tendant à rendre la monnaie de l'Etat ciblé inconvertible¹²⁰⁸. Mais la forme de sanctions financières la plus connue parce que la plus usitée est sans doute la suspension voire l'annulation de l'aide au développement. Certains pays en particulier sur le continent africain en ont fait l'expérience en raison de violations des principes démocratiques. Ainsi du Togo dont le cas a déjà été évoqué, mais aussi du Zimbabwe.

B - L'APPLICATION DES SANCTIONS ECONOMIQUES

Les organisations internationales en particulier les Nations Unies ont longtemps été absentes du terrain des sanctions économiques. Avant les années 1990 en effet, le CSNU n'avait adopté que deux résolutions imposant¹²⁰⁹ des sanctions économiques encore que la seconde ne constituât au fond qu'une recommandation de sanctions aux Etats¹²¹⁰. Jusqu'à

¹²⁰⁶ GOMEZ C. et B. NIVET, « Sanctionner et punir : coercition, normalisation et exercice de la puissance dans une société internationale hétérogène », *RIS*, 2015, n° 97, p. 61-68.

¹²⁰⁷ Doc. E/CN.4/Sub.2/2000/33, 21 juin 2000. BOSSUYT M., *Examen des faits nouveaux intervenus dans des domaines dont la Sous-commission s'est déjà occupée ou pourrait s'occuper : conséquences néfastes des sanctions économiques pour la jouissance des droits de l'homme*, New York, ECOSOC, 2000, p. 5.

¹²⁰⁸ THOUVENIN J.-M., « Sanctions économiques et droit international », *op. cit.*, p. 167.

¹²⁰⁹ Dans la résolution 232 du 16 décembre 1966, le CSNU constatant que la situation en Rhodésie du Sud, c'est-à-dire sa déclaration unilatérale d'indépendance du 11 novembre 1965 vis à vis du Royaume Uni qui avait déjà été déclarée illégale (v. S/RES/216 et S/RES/217 respectivement du 12 novembre 1965 et du 20 novembre 1965) constituait une menace pour la paix et la sécurité internationales décide entre autres mesures que les Etats membres de l'organisation empêchent « l'importation sur leurs territoires d'amiante, de minerai de fer, de chrome, de fonte de sucre, de tabac, de cuivre, de viande et produits carnés, de cuir et peaux en provenance de Rhodésie du Sud et exportés par [elle] après la date de la présente résolution ».

¹²¹⁰ Dans la résolution 569 du 26 juillet 1985, même si le CSNU recondamne le système d'*apartheid* en Afrique du Sud et se dit profondément préoccupé par l'aggravation de la situation et la persistance des souffrances humaines dans le pays, il ne se limite qu'à demander « instamment » aux Etats membres de l'organisation de prendre des mesures à l'encontre de l'Afrique du Sud parmi lesquelles la suspension de tout nouvel investissement en Afrique du Sud ; l'interdiction de la vente des krugerrands (monnaie d'or sud-africaine) et de toutes autres pièces frappées en Afrique du Sud ; la suspension des prêts garantis à l'exportation.

cette date, les sanctions avaient surtout été le fait des Etats, des Etats-Unis en particulier qui en ont fait un instrument privilégié de leur politique étrangère¹²¹¹. En décembre 2017, pouvait-on ainsi trouver sur une liste tenue par le Département du Trésor les noms d'une trentaine d'Etats et d'organisations visés par des sanctions économiques américaines pour des motifs forts variés, allant des atteintes aux droits de l'homme (Biélarus) à la prolifération nucléaire (Iran et Corée du Nord) en passant par la piraterie maritime (Somalie)¹²¹².

Mais dans la mesure où la fin de la guerre froide a marqué à bien des égards la fin de la paralysie de l'ONU, du moins sur certaines questions, l'on a pu observer à partir de cette période un regain d'activité caractérisé *inter alia* par une certaine propension du CSNU à adopter des mesures de sanctions si bien que la décennie 1990 sera qualifiée de « décennie des sanctions »¹²¹³. En témoignent les sanctions imposées à l'Irak à la suite de l'invasion du Koweït¹²¹⁴, à la Yougoslavie et à la Somalie toutes deux alors en proie à une terrible guerre civile¹²¹⁵ ou encore à la Libye pour soutien au terrorisme international¹²¹⁶. Dans la même perspective, des mesures furent également prises pour sanctionner les atteintes portées par certains Etats aux droits de l'homme ainsi qu'aux principes démocratiques. La plus emblématique d'entre elles, peut-être parce qu'inédite fut celle adoptée en 1993 pour tenter de résorber la crise politique haïtienne. Face au refus de la junte militaire au pouvoir depuis

¹²¹¹ Un rapport d'information parlementaire français de 2001 notait dans ce sens que « l'arme économique est utilisée de façon constante dans ce pays ; décidée par le Congrès qui est susceptible de voter des lois extrêmement rigoureuses [...], elle est mise en œuvre de façon pareillement rigoureuse par l'administration présidentielle ». V. MANGIN R., *Rapport d'information sur les sanctions internationales*, Paris, Assemblée nationale, 2001, p. 16. Les plus connues peut-être parce que les plus controversées des lois extrêmement rigoureuses dont parle le rapport semblent être les lois HELMS-BURTON du 6 mars 1996 et d'AMATO-KENNEDY du 8 août 1996 dont l'objectif consistait en une inédite stratégie d'asphyxie économique par la mise en œuvre de manière extraterritoriale et en dehors de tout cadre multilatéral d'un régime américain de sanctions contre Cuba pour la première loi et contre l'Iran et la Libye pour la seconde. V. COSNARD M., « Les lois Helms-Burton et d'Amato-Kennedy, interdiction de commercer avec et d'investir dans certains pays », *AFDI*, 1996, vol. 42, n° 1, p. 33-61 ; STERN B., « Vers la mondialisation juridique? : les lois Helms-Burton et d'Amato-Kennedy », *RGDIP*, 1996, vol. 1004, p. 979-1003.

¹²¹² V. <https://cutt.ly/Wei5eWQ> consulté le 19 décembre 2017.

¹²¹³ CORTRIGHT D. et G.A. LOPEZ, *The sanctions decade: assessing UN strategies in the 1990s*, Boulder, CO, Lynne Rienner Publishers, 2000.

¹²¹⁴ Doc. S/RES/661 du 6 août 1990

¹²¹⁵ Doc. S/RES/713 du 25 septembre 1991 (Yougoslavie) ; doc. S/RES/733 du 23 janvier 1992 (Rwanda).

¹²¹⁶ Doc. S/RES/748 du 31 mars 1992.

le coup d'Etat de fin 1990 de rétablir le président démocratiquement élu, Jean Bertrand ARISTIDE, le CSNU décida entre autres mesures que « tous les Etats empêcheront la vente ou la fourniture par leurs nationaux ou depuis leur territoire, ou par l'intermédiaire de navires ou d'aéronefs battant leur pavillon, de pétrole, de produits pétroliers, d'armements et de matériels connexes de tous types, y compris d'armes et de munitions, de véhicules et d'équipements militaires, d'équipement de police et de pièces détachées y afférentes, que ceux-ci proviennent ou non de leur territoire, à toute personne physique ou morale aux fins de toute activité commerciale menée sur ou depuis le territoire d'Haïti, ainsi que toute activités menées par leurs nationaux ou sur leur territoire qui auraient pour effet ou pour objet de favoriser la vente ou la fourniture de telles marchandises »¹²¹⁷.

Si le CSNU n'a pas fait preuve de la même rigueur lors du coup d'Etat survenu le 21 octobre au Burundi¹²¹⁸ se contentant de simples déclarations¹²¹⁹, il a montré en revanche davantage de sévérité après le renversement le 25 mai 1997 de Ahmad T. KABBAH, président démocratiquement élu de la Sierra Leone par le *Revolutionary United Front* (RUF) de Foday SANKOH. S'étant clairement fixé pour objectif la restauration rapide du gouvernement démocratique et de l'ordre constitutionnel¹²²⁰, le CSNU, agissant en vertu du chapitre 7 comme pour dire que la violation de la légitimité démocratique constituait désormais une menace pour la paix et la sécurité internationales décida que « tous les Etats empêcheront la vente ou la fourniture à la Sierra Leone par leurs nationaux ou depuis leur territoire, ou au moyen de navires battant leur pavillon ou d'aéronefs immatriculés par eux, de produits pétroliers, d'armements et de matériel connexe de tous types, y compris d'armes et de munitions, de véhicules et d'équipements militaires, d'équipement paramilitaire et de pièces détachées y afférentes, que ceux-ci proviennent ou non de leur territoire »¹²²¹. Certes

¹²¹⁷ Doc. S/RES/841 du 16 juin 1993, §5.

¹²¹⁸ SICILIANOS L.-A., *L'ONU et la démocratisation de l'Etat : systèmes régionaux et ordre juridique universel*, op. cit., p. 184.

¹²¹⁹ Dans une déclaration en date du 25 octobre 1993, le CSNU par la voix de son président, tout en condamnant le coup d'Etat commis dit-il contre « le gouvernement démocratiquement élu du Burundi » exige de ses auteurs qu'ils « regagnent leurs casernes et mettent fin sur le champ à leur acte illégal, en vue du rétablissement immédiat de la démocratie et du régime constitutionnel au Burundi ». V. doc. S/2663.

¹²²⁰ Doc. S/RES/1132 du 8 octobre 1997, §1.

¹²²¹ *Ibid.*, §6.

ces mesures apparaissaient bien moins dures que celles décrétées plus tôt par la CEDEAO qui envisageait d'imposer une interdiction totale et générale des importations et des exportations en provenance et à destination de la Sierra Leone¹²²², mais cette retenue serait liée à la volonté du CSNU de réduire au minimum, conformément aux recommandations de l'AGNU¹²²³, les effets secondaires dommageables des sanctions sur la population civile. Mais en dépit de toutes ces précautions, il n'est pas certain que ces sanctions aient eu, du moins à elles seules, l'effet escompté puisqu'il aura fallu une action militaire¹²²⁴ en février 1998 de l'ECOMOG, la force sous régionale mise en place par la CEDEAO pour faire chuter la junte militaire. Si le CSNU s'est félicité du retour au pouvoir le 10 mars 1998 du président démocratique élu¹²²⁵ en décidant de la levée avec effet immédiat une partie des sanctions¹²²⁶, il a par contre, sans doute au regard de l'extrême volatilité de la situation sécuritaire, décidé de déployer en juillet 1998 une modeste mission d'observation, la MONUSIL¹²²⁷ puis à partir d'octobre 1999 une véritable opération de maintien de la paix, la MINUSIL. Cette mission¹²²⁸ avait principalement été mandatée pour coopérer à l'exécution de l'accord de paix avec le gouvernement sierra-léonais et les autres parties ainsi que d'aider le gouvernement sierra-léonais à appliquer le plan de désarmement, de démobilisation et de réintégration¹²²⁹. Signé

¹²²² CEDEAO, 20^e session de l'Autorité des chefs d'Etat et de Gouvernement, *Décision relative à l'imposition de sanctions contre la junte en Sierra Leone*, Abuja, 28-29 août 1997, art. 4. V. doc. S/1997/695, 8 septembre 1997, Annexe II.

¹²²³ L'AGNU estime dans ce texte que : « Bien qu'il soit nécessaire de maintenir l'efficacité des sanctions imposées conformément à la Charte, les effets secondaires non intentionnels dommageables à la population civile devraient être réduits le plus possible, [...] ». Doc. A/RES/51/242, *Supplément à l'Agenda pour la paix*, 26 septembre 1997, Annexe II, §4.

¹²²⁴ La base juridique de cette intervention militaire ne semble pas avoir convaincu certains auteurs. V. LLOPIS A.P., « La Sierra Leone ou le renouveau des opérations de paix », *Revue d'analyse juridique de l'actualité internationale. Revue en ligne*, 2001, p. 2-3.

¹²²⁵ WOODS L.J., *Military Interventions in Sierra Leone: Lessons from a Failed State*, DIANE Publishing, 2010, p. 42 et ss.

¹²²⁶ Il s'agit des sanctions relatives à celles relatives à la vente de pétrole et de produits pétroliers à la Sierra Leone V. doc. S/RES/1156 du 16 mars 1998, §2.

¹²²⁷ Doc. S/RES/1188 du 13 juillet 1998, §6.

¹²²⁸ Les effectifs militaires de cette mission vont culminer en mars 2001 à 17500 hommes, c'est dire son importance. V. doc. S/RES/1346 du 30 mars 2001, §2.

¹²²⁹ Doc. S/RES/1270 du 22 octobre 1999, §8.

le 7 juillet 1999 à Lomé, cet accord de paix prévoyait en effet la cessation des hostilités¹²³⁰, la transformation du mouvement rebelle en formation politique¹²³¹ et son intégration à un gouvernement d'unité nationale¹²³². Mais toutes ces mesures ne semblent pas avoir eu, du moins immédiatement l'effet escompté puisqu'il aura fallu attendre les élections générales de mai 2002¹²³³ pour qu'une paix durable commence à s'installer¹²³⁴.

Au niveau régional, même si des doutes existent sur sa capacité juridique à adopter en dehors des mesures classiques de rétorsion et de représailles des sanctions autonomes, c'est-à-dire ne résultant pas des résolutions du CSNU¹²³⁵, l'UE semble être en pratique la plus active des organisations sur le terrain de sanctions économiques. De manière certaine, c'est dans le cadre des accords de partenariat avec les pays ACP qu'elle dispose, sur la base du principe *non adimpleti contractus* d'un pouvoir de sanctions économiques. L'art. 96 de ces accords dont la dernière mouture, signée à Cotonou en 2000 et révisée à Ouagadougou en 2010 prévoit en effet l'ouverture d'une procédure de consultations pouvant déboucher sur des sanctions en cas de manquement au respect des droits de l'homme et aux principes démocratiques et de l'Etat de droit. C'était déjà dans le cadre de ces accords¹²³⁶ que l'Union

¹²³⁰ Accord de paix entre le gouvernement de Sierra Leone et le RUF, Lomé, 7 juillet 1999, art. 1^{er}.

¹²³¹ *Ibid.*, art. 3.

¹²³² *Ibid.*, art. 5.

¹²³³ V. THE CARTER CENTER, *Observing the 2002 Sierra Leone elections: final report*, Atlanta, 2003.

¹²³⁴ V. HARRIS D., « Post-Conflict Elections or Post-Elections Conflict: Sierra Leone 2002 and Patterns of Voting in Sub-Saharan Africa », *Cadernos de Estudos Africanos*, 2004, 5/6, p. 39-49.

¹²³⁵ PELLET A., « L'Union européenne et le maintien de la paix », M. BENLOLO CARABOT, U. CANDAŞ et E. CUJO (dir.), *Union européenne et droit international : mélanges en l'honneur de Patrick Daillier*, Paris, Pedone, 2012, p. 436 et ss. ; D'ESTMAEL T. de W., « L'élaboration du droit des sanctions économiques communautaires : enjeux et normativité politiques du processus », *Droit et société*, 2001, n° 49, p. 729-769.

¹²³⁶ Un des amendements de la convention de Lomé IV de 1989 à Maurice en 1995 sacralise l'art. 5 qui avait introduit une clause de respect des droits de l'homme dans les relations entre l'UE et les pays ACP. Cet amendement, l'art. 366 bis dispose en effet que « si une partie considère qu'une autre a manqué à une obligation concernant l'un des éléments essentiels visés à l'art. 5, elle invite, sauf en cas d'urgence particulière, la partie concernée à procéder à des consultations en vue d'examiner de façon approfondie la situation, et, le cas échéant, d'y remédier. [...]. A l'expiration du délai visé au paragraphe 2 troisième alinéa, si, malgré tous les efforts aucune solution n'a été trouvée, ou immédiatement en cas d'urgence ou de refus de consultation, la partie qui a invoqué le manquement peut prendre des mesures appropriées, y compris, si nécessaire, la suspension partielle ou totale de l'application de la présente Convention à l'égard de la partie concernée. Il est entendu que la suspension serait un dernier recours ».

avait pour la deuxième fois imposée des sanctions économiques au Togo¹²³⁷ motif pris des irrégularités¹²³⁸ qui ont marqué l'organisation de l'élection présidentielle du 21 juin 1998 ; des irrégularités si lourdes que l'Union parlera un « déficit démocratique »¹²³⁹.

Si le Togo a été sanctionné en 1998 en raison d'élections jugées non conformes aux standards démocratiques, le Zimbabwe, lui le sera en 2002 pour une série de griefs pouvant apparaître comme l'expression d'un régime politique à la dérive. Dans sa communication ouvrant les consultations avec le Zimbabwe, la Commission européenne note non sans une certaine inquiétude la détérioration des droits de l'homme du fait de l'insécurité et de la violence croissante, les atteintes aux principes démocratiques par la limitation de la liberté des médias ou la remise en cause de l'Etat de droit par les pressions politiques exercées sur le système judiciaire¹²⁴⁰. En conséquence, le Conseil décida sur le fondement de l'art. 96 des accords ACP, de suspendre son soutien budgétaire au pays au titre du Fonds européen de développement. Le financement de tous les projets est également suspendu ou réorienté de façon à affirmer la décision à bénéficier directement à la population, notamment dans les domaines social, de la démocratisation, du respect des droits de l'homme et de l'Etat de droit¹²⁴¹. A l'instar du Togo et du Zimbabwe, si des sanctions économiques furent aussi infligées à Haïti¹²⁴², aux Fidji¹²⁴³, à la Côte d'Ivoire¹²⁴⁴ ou à la République centrafricaine¹²⁴⁵, toutes les consultations ouvertes suite à des atteintes aux principes de l'art. 5 des accords

¹²³⁷ Pour rappel, les premières sanctions économiques de l'UE contre le Togo ont été prises après l'élection présidentielle du 25 août 1993 qui de l'avis de la plupart des observateurs internationaux avait été très loin de satisfaire aux standards démocratiques. V. PILON M., « L'observation des processus électoraux : enseignements de l'élection présidentielle au Togo (août 1993) », *Politique africaine*, 1994, n° 56, p. 137-143.

¹²³⁸ V. par ex. le rapport très critique de la FIDH sur l'organisation de l'élection présidentielle du 21 juin 1998, N'THEPE F. et J.-P. GETTI, *Togo : des pratiques totalitaires*, Paris, FIDH, 1999.

¹²³⁹ NIKABOU L.J., *Les conventions ACP-EU et les sanctions économiques de l'Union européenne contre les Etats ACP : le cas du Togo*, Thèse de doctorat, Université de Strasbourg, 2013, p. 138.

¹²⁴⁰ Doc. COM/2001/623 final, Bruxelles, 26 octobre 2001.

¹²⁴¹ Doc. 2002/148/CE, Bruxelles, 18 février 2002.

¹²⁴² Doc. 2001/131/CE, Bruxelles, 29 janvier 2001.

¹²⁴³ Doc. 2001/334/CE, Bruxelles, 9 avril 2001.

¹²⁴⁴ Doc. 2001/510/CE, Bruxelles, 25 juin 2001.

¹²⁴⁵ Doc. 2003/837/CE, Bruxelles, 24 novembre 2003.

ne semblent pas avoir systématiquement¹²⁴⁶ conduit à des sanctions comme en témoignent les cas nigérien¹²⁴⁷ ou guinéen¹²⁴⁸, encore moins à la suspension des accords à l'exception notable du cas libérien¹²⁴⁹.

Au final, si les organisations internationales, à l'instar des Etats ont de plus en plus recours aux sanctions économiques face aux violations graves des droits de l'homme et des principes démocratiques, l'efficacité de ces mesures reste à démontrer tant il est vrai que dans certains cas, elles se sont révélées au mieux sans effets, au pire contreproductives.

Section 2 - L'EFFICACITE DISCUTEE DES SANCTIONS INTERNATIONALES

Face à des violations massives de droits de l'homme ou des principes démocratiques, les organisations internationales, singulièrement les Nations Unies n'ont pas seulement à prendre des sanctions en vue de les faire cesser, elles ont aussi à s'assurer de l'effectivité de celles-ci, à défaut de leur efficacité. Bien souvent en effet, les sanctions n'ont au mieux aucun effet sur le comportement des acteurs responsables de la situation, au pire, frappent durement et injustement la population (§1). Pour tenter de corriger ces effets pervers, des solutions ont été proposées en vue d'en rationaliser et d'en optimiser l'usage (§2).

§1 - LES EFFETS PERVERS DES SANCTIONS INTERNATIONALES

Les sanctions internationales, surtout les sanctions économiques présenteraient une double vertu. Elles offriraient d'une part une alternative au recours à la force et d'autre part, en infléchissant le comportement de l'Etat ciblé, elles auraient un effet de prévention ou de réduction du risque ou de la menace¹²⁵⁰. Mais cet argument relève davantage de la théorie que de la pratique où les sanctions internationales ont plus souvent été dommageables aux populations civiles (A) sans qu'il soit toujours facile de situer les responsabilités (B).

¹²⁴⁶ D'ASPREMONT J., *L'Etat non démocratique en droit international : Etude critique du droit international positif et de la pratique contemporaine*, Paris, Pedone, 2008, p. 256.

¹²⁴⁷ Doc. COM/99/0204 final, Bruxelles, 26 avril 1999.

¹²⁴⁸ Doc. COM/2003/017 final, Bruxelles, 28 août 2003.

¹²⁴⁹ Doc. 2003/631/CE, Bruxelles, 25 août 2003.

¹²⁵⁰ NIVET B., « Les sanctions internationales de l'Union européenne : soft power, hard power ou puissance symbolique ? », *RIS*, 2015, n° 97, p. 129.

A - DES SANCTIONS AUX CONSEQUENCES HUMANITAIRES DESASTREUSES

Par la pression politique et économique qu'elles induisent, les sanctions pourraient par exemple, si tant est que cela en constitue le but, convaincre l'Etat ciblé à mieux respecter les droits de l'homme et les principes démocratiques. Leur efficacité serait alors « évaluée en fonction de leur capacité à imposer une véritable réorientation des politiques générales ou à créer dans le pays cible un climat de détresse économique suffisant pour inciter la population à se soulever contre ses dirigeants politiques »¹²⁵¹. Mais ce raisonnement reste discutable, car en pratique, les sanctions internationales, économiques en particulier n'ont pas systématiquement d'effets politiques. Bien au contraire, elles peuvent même s'avérer contreproductives. En effet, quand elles ne sont pas contournées¹²⁵², il arrive qu'elles produisent l'inverse de ce qui est attendu, c'est-à-dire qu'au lieu d'amener le gouvernement acculé à changer de politique, elles auront tendance à le renforcer par l'effet du « ralliement autour du drapeau » face à ce qui peut être perçu ou senti par l'opinion comme une punition extérieure¹²⁵³. Cette perception sera d'autant forte que les effets négatifs des sanctions, que certains qualifient par euphémisme d'« effets secondaires »¹²⁵⁴ ou d'« effets collatéraux »¹²⁵⁵ sur la population civile sont élevés. Du reste, comme le faisait remarquer à juste titre le SgNU dans son rapport de 2000, lorsque des sanctions économiques rigoureuses visent des régimes autoritaires, de fait, elles ont souvent l'effet pervers de profiter à ceux qui détiennent le pouvoir en ce que ceux-ci peuvent contrôler le marché noir et s'enrichir, mais

¹²⁵¹ Doc. A/HRC/30/45, *Rapport du Rapporteur spécial sur les effets négatifs des mesures coercitives unilatérales sur l'exercice des droits de l'homme*, M. Idriss JAZAIRY, 10 août 2015, §16.

¹²⁵² V. COULOMB F. et S. MATELLY, « Bien-fondé et opportunité des sanctions économiques à l'heure de la mondialisation », *RIS*, 16 mars 2015, n° 97, p. 108.

¹²⁵³ Le « *rally around the flag effect* » ou effet de ralliement autour du drapeau a été théorisé dans les années 1970 par le politiste américain John MUELLER. Il voudrait que l'opinion publique mue par une volonté d'union patriotique face à une crise grave, généralement internationale et perçue par elle comme un danger pour la patrie aurait tendance à se retourner en faveur du président et ainsi à se montrer moins critique ou plus conciliante vis-à-vis de sa politique intérieure. V. MUELLER J., *War, Presidents, and Public Opinion*, New York, Joh Wiley, 1973.

¹²⁵⁴ V. TEHINDRAZANARIVELO D.L., *Les sanctions des Nations unies et leurs effets secondaires*, *op. cit.*, p. 137 et ss.

¹²⁵⁵ DORMOY D., « Sanctions ciblées et respect des droits de l'homme : quelques réflexions sur la responsabilité des organisations internationales et de leurs États membres », *RQDI*, 2015, vol. 28, n° 2, p. 2.

aussi y trouver un prétexte pour éliminer leurs opposants politiques¹²⁵⁶ fragilisant, voire détruisant les ferments de la démocratisation¹²⁵⁷.

Les effets secondaires des sanctions sur la population civile de l'Etat visé sont ceux qui résultent des mesures restrictives qui frappent ses relations politiques, mais surtout économiques avec le reste du monde. Ces effets secondaires seront d'autant plus sévères que l'Etat visé a une économie faible, dépendante de l'étranger et que le régime de sanctions présente un caractère global¹²⁵⁸. De fait, ce sont en effet les sanctions globales qui, parce qu'elles ne sont déterminées ni dans leur objet ni parfois dans leur durée d'application, comportent un grand risque d'impacts négatifs sur la population civile. En prenant pour cible toute l'économie ou tout le système financier de l'Etat, ces sanctions affectent tout le monde de façon indiscriminée, mais surtout fragilisent les groupes les plus vulnérables ; provoquant ainsi parfois des problèmes humanitaires eux-mêmes constitutifs d'une violation des droits de l'homme. Les sanctions infligées par l'ONU à l'Irak pendant plus d'une décennie constituent à cet égard, même si l'instauration d'un régime démocratique dans le pays n'en était pas la motivation, le cas d'étude de référence des effets néfastes des sanctions globales sur les droits fondamentaux de la population.

Dans un rapport d'évaluation de la situation humanitaire en Irak, une commission des Nations Unies a dressé un bilan désastreux des effets des sanctions sur la population, en particulier dans les domaines sanitaire, alimentaire et social. Dans ce qu'il nomme « les séquelles de la guerre du Golfe », la commission souligne entre autres que sous l'effet des sanctions¹²⁵⁹, le PIB de l'Irak aurait chuté de près des deux tiers en 1991, à cause d'une baisse de la production de pétrole de 85 % et de l'effondrement des secteurs de l'industrie et des services ; que le taux de mortalité infantile a doublé entre 1990 et 1995, passant de 64 à 129 pour 1 000 naissances, le nombre d'enfants irakiens de moins de 5 ans souffrant de malnutrition s'est accru quasiment dans les mêmes proportions entre 1991 et 1996 ; qu'en

¹²⁵⁶ V. doc. A/54/2000, *Rapport du Secrétaire général à l'AGNU*, 27 mars 2000, p. 39, §229.

¹²⁵⁷ MANGIN R., *Rapport d'information sur les sanctions internationales*, op. cit., p. 62.

¹²⁵⁸ CHARVIN R., « Les mesures d'embargo : la part du droit », *RBDI*, 1996, vol. 29, n° 1, p. 28.

¹²⁵⁹ Le régime de sanctions imposé à l'Irak est disséminé entre les résolutions 661, 670 et 687, respectivement du 2 août 1990, du 25 septembre 1990 et du 3 avril 1991. La première impose des sanctions économiques à très large spectre, la seconde un blocus applicable à tous les moyens de transport et la dernière une obligation de désarmement concernant en particulier les armes chimiques et biologiques et les missiles balistiques.

sus de la pénurie de ressources, des problèmes de malnutrition ont découlé de la détérioration générale des infrastructures de base, d'approvisionnement en eau et d'enlèvement des immondices ; que la capacité du système de santé a souffert des pénuries d'eau et d'électricité, les hôpitaux et dispensaires n'étant plus ni réparés ni entretenus. La commission note par ailleurs que les effets conjugués du régime de sanction et du déclin ont particulièrement fragilisé le tissu social irakien¹²⁶⁰ avec une augmentation sensible de la délinquance juvénile, de la mendicité, de la prostitution et un accroissement du sentiment d'isolement dû à l'absence de contacts avec le monde extérieur¹²⁶¹. M. Kofi ANNAN ne croyait donc pas si bien dire en affirmant que « si les sanctions peuvent dans certains cas apparaître comme des outils performants, certains types de sanctions, notamment les sanctions économiques, sont des instruments grossiers infligeant souvent de graves souffrances à la population civile, sans toucher les protagonistes »¹²⁶² posant par la même occasion la question de leur légalité internationale.

Il est sans doute excessif de qualifier la crise humanitaire consécutive à l'imposition des sanctions de « génocide » comme a pu le faire l'ancien responsable du programme de l'ONU en Irak, M. Denis HALLIDAY¹²⁶³, l'intention génocidaire c'est-à-dire la volonté de causer une destruction physique totale ou partielle du peuple irakien¹²⁶⁴ étant difficile sinon impossible à établir¹²⁶⁵ même s'il vrai que certaines déclarations ont pu prêter à des

¹²⁶⁰ RIGAUD F., « Irak : le temps suspendu de l'embargo », *Critique internationale*, 2001, vol. 11, n° 2, p. 20 et ss.

¹²⁶¹ Doc. S/1999/356, Rapport de la deuxième commission d'évaluation créée en application de la note du président du conseil de sécurité en date du 30 janvier 1999 (S/1999/100) concernant la situation humanitaire actuelle en Irak, Annexe II, 30 mars 1999, §17 et ss.

¹²⁶² HAECKE-LEPIC S. van, « La pratique contemporaine des sanctions internationales », *Orients stratégiques. Les sanctions internationales : entre légalité et réalité*, 2015, n° 1, p. 81.

¹²⁶³ HALLIDAY D.J., « The deadly and illegal consequences of economic sanctions on the people of Iraq », *BJWA*, 2000, vol. 7, n° 1, p. 229-233.

¹²⁶⁴ L'art 2 de la convention pour la prévention et la répression du crime de génocide de 1948 définit en effet le génocide comme « l'un quelconque des actes ci-après, commis dans l'intention de détruire, ou tout ou en partie, un groupe national, ethnique, racial ou religieux, comme tel : meurtre de membres du groupe ; atteinte grave à l'intégrité physique ou mentale de membres du groupe ; soumission intentionnelle du groupe à des conditions d'existence devant entraîner sa destruction physique totale ou partielle ; mesures visant à entraver les naissances au sein du groupe ; transfert forcé d'enfants du groupe à un autre groupe ».

¹²⁶⁵ GORDON J., « When Intent Makes All the Difference in the World: Economic Sanctions on Iraq and the Accusation of Genocide », *YHRDJ*, 2014, vol. 5, n° 1.

interprétations allant dans ce sens¹²⁶⁶. Ceci dit, la gravité de certains faits paraît constituée une violation grave des droits du peuple irakien à la santé, l'alimentation, à l'éducation, voire à la vie. Si cette conclusion ne soulève aucune contestation, les rapports successifs des Nations Unies en ayant établi la réalité, elle ne résout pas pour autant la question de la responsabilité de cette violation.

B - L'ÉPINEUSE QUESTION DE LA RESPONSABILITÉ DE LA CRISE HUMANITAIRE

Dans la recherche de la responsabilité, l'enjeu réside dans la capacité à déterminer, parmi les causes de la crise humanitaire, quelles sont les actions spécifiques qui ont été décisives et pour lesquelles leurs auteurs doivent être sanctionnés. Dans le cas irakien, l'Etat irakien porterait alors l'entière responsabilité de la crise humanitaire, les sanctions ayant été déclenchées suite à l'invasion du Koweït par ses troupes. Mais aussi simple qu'elle paraît, cette solution s'avère insuffisante à expliquer l'ampleur de la situation humanitaire. En effet, alors que la fin de la guerre en avril 1991 aurait dû amener le CSNU à lever les sanctions, la menace contre la paix et la sécurité internationales ayant disparu avec le retrait des troupes irakiennes du Koweït¹²⁶⁷, celui-ci les maintenus contre toute logique commettant ainsi selon certains auteurs un excès de pouvoir¹²⁶⁸. D'autres se sont même demandé si ce maintien ne donnait pas aux sanctions un caractère punitif¹²⁶⁹. En tous les cas, les sanctions imposées par la résolution 661 n'ayant plus d'objet puisque les troupes irakiennes s'étaient retirées du Koweït, le Conseil a procédé d'une manière peut-être habile d'un point de vue politique, mais certainement contestable sur le plan juridique à une

¹²⁶⁶ Dans le magazine d'information « 60 Minutes » diffusé le 12 mai 1996 sur le réseau de télévision américain CBS News et intitulé « Punir Saddam », la journaliste Lesley STAHL, se référant aux sanctions contre l'Irak demanda à Madeleine ALBRIGHT, alors ambassadrice des Etats Unis auprès des Nations Unies : « Nous avons entendu dire que 500 000 enfants sont morts, c'est-à-dire plus que le nombre des enfants qui sont morts à Hiroshima. Pensez-vous que cela vaut la peine ? ». Ce à quoi Mme ALBRIGHT répondit : « Je pense que c'est un choix très difficile mais nous estimons que c'est le prix à payer ». V. BOSSUYT M., *Examen des faits nouveaux intervenus dans des domaines dont la Sous-commission s'est déjà occupée ou pourrait s'occuper*, *op. cit.*, p. 19.

¹²⁶⁷ V. Doc. S/RES/687, *op. cit.*, §1. où le CSNU se félicite du « rétablissement de la souveraineté, de l'indépendance et de l'intégrité territoriale du Koweït, ainsi que du retour de son gouvernement légitime ».

¹²⁶⁸ CHEMILLIER-GENDREAU M., « L'Irak broyé par le droit international », *Le Monde diplomatique*, 06/1995 p.

¹²⁶⁹ SUR S., « La résolution 687 (3 avril 1991) du Conseil de Sécurité dans l'affaire du Golfe : problèmes de rétablissement et de garantie de la paix », *AFDI*, 1991, vol. 37, n° 37, p. 69.

« substitution de faits punissables réels, mais alors disparus par d'autres faits, éventuels et non encore échus : que l'Irak ne paierait pas les dommages de guerre qu'on lui impute et que, par son niveau d'armement, cet Etat constituerait une menace contre la paix »¹²⁷⁰. En conséquence décida-t-il que les interdictions énoncées dans la résolution 661 touchant l'importation de produits de base et de marchandises d'origine irakienne et les transactions connexes ne seront levées¹²⁷¹ que lorsqu'il aura non seulement approuvé la création du fonds d'indemnisation des dommages de guerre et financé par un certain pourcentage du revenu des exportations irakiennes de pétrole, mais aussi constaté que le pays a pris toutes les dispositions prévues visant un désarmement total dans les domaines nucléaire, chimique, biologique et balistique. Même si le texte lève avec effet immédiat l'interdiction qui frappait déjà l'importation des denrées alimentaires¹²⁷², cela ne pouvait de toute évidence atténuer les effets des sanctions sur la population civile, en tous les cas pas suffisamment et durablement tant et si bien qu'en mai 2003, lorsque le CSNU décida finalement de lever totalement les sanctions, le bilan humanitaire, même largement revu à la baisse¹²⁷³ n'en restait pas moins lourd. Par exemple, l'on a estimé que la décennie de sanctions 1990-2000 a causé environ 350.000 décès d'enfants de moins de 5 ans¹²⁷⁴ posant par la même occasion la question de savoir si la responsabilité des Nations Unies, en particulier du CSNU pouvait être engagée pour violation massive des droits de l'homme ?

Mais engager la responsabilité du CSNU suppose au préalable que soit démontrée la violation d'obligations auxquelles celui-ci serait tenu. Or, en matière de sanctions, l'art. 39 et dispositions suivantes de la Charte de l'ONU semblent lui avoir laissé un pouvoir discrétionnaire

¹²⁷⁰ CHEMILLIER-GENDREAU M., « L'Irak broyé par le droit international », *op. cit.*

¹²⁷¹ V. Doc. S/RES/687, *op. cit.*, §22.

¹²⁷² *Ibid.*, §20.

¹²⁷³ DYSON T. et V. CETORELLI, « Changing views on child mortality and economic sanctions in Iraq: a history of lies, damned lies and statistics », *BMJ Global Health*, 2017, vol. 2, n° 2. Cet article récuse entre autres chiffres l'estimation d'au moins 500.000 décès d'enfants de moins de 5 ans entre 1991-1998 réalisée par une étude publiée en août 1999 par l'UNICEF.

¹²⁷⁴ GARFIELD R., *Morbidity and mortality among Iraqi children from 1990 through 1998: assessing the impact of the Gulf War and economic sanctions*, Notre Dame, University of Notre Dame, Joan B. Kroc Institute for International Peace Studies, 1999 ; ALI M.M. et I.H. SHAH, « Sanctions and childhood mortality in Iraq », *The Lancet*, 2000, vol. 355, n° 9218, p. 1851-1857. cités par CORTRIGHT D., « A Hard Look at Iraq Sanctions - Death rates are alarming but lower than claimed. Saddam shares responsibility », *The Nation*, 2001, vol. 273, n° 18, p. 20.

apparemment absolu pour adopter toute mesure nécessaire au maintien de la paix et de la sécurité internationales¹²⁷⁵ ; un pouvoir susceptible de s'étendre avec l'art. 103 qui dispose qu'en « cas de conflit entre les obligations des membres des Nations Unies en vertu de la présente Charte et leurs obligations en vertu de tout autre accord international, les premières prévaudront ». Peut-on dès lors en conclure que le CSNU peut se dispenser de respecter des droits de l'homme ? Une réponse positive serait à coup sûr contraire aux buts et principes des Nations Unies pour la réalisation desquels celles-ci s'engagent à développer et encourager « le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales pour tous [...] »¹²⁷⁶. Aussi, le CSNU doit-il agir conformément à ces buts et principes¹²⁷⁷. L'imposition de sanctions économiques globales aux conséquences humanitaires aussi dramatiques que celles constatées en Irak semble en outre en contradiction avec l'engagement de l'ONU à favoriser « le relèvement des niveaux de vie [...] ; la solution des problèmes internationaux dans les domaines économique, social, de la santé publique et autres problèmes connexes, [...] ; le respect universel et effectif des droits de l'homme et des libertés fondamentales pour tous [...] »¹²⁷⁸. Ainsi le caractère discrétionnaire des pouvoirs dévolus au CSNU ne l'autorise pas pour autant à en faire un usage arbitraire¹²⁷⁹, en matière de sanctions économiques¹²⁸⁰ surtout. Le Comité des droits économiques et sociaux avait d'ailleurs dans ce sens estimé dans une observation générale que dans l'élaboration des régimes de sanctions, il devait être tenu compte des droits économiques et sociaux des populations comme prévu par le PIDESC¹²⁸¹. De ce qui précède, il apparaît que les organisations internationales, les Nations

¹²⁷⁵ ASCENSIO H. et M. DIXNEUF, *Les sanctions contre l'Irak au regard des droits de l'homme : une méthode dévastatrice, détournée, inacceptable - une analyse juridique*, Paris, FIDH, 2001, p. 16.

¹²⁷⁶ CNU, art. 1. §3.

¹²⁷⁷ *Ibid.*, art. 24. §2.

¹²⁷⁸ *Ibid.*, art. 55.

¹²⁷⁹ MAZERON F., « Le contrôle de légalité des décisions du Conseil de sécurité : un bilan après les ordonnances Lockerbie et l'arrêt Tadic », *RQDI*, 1997, vol. 10, p. 105-136.

¹²⁸⁰ Le caractère discrétionnaire des pouvoirs dévolu au CSNU est particulièrement perceptible dans la levée ou la suspension des sanctions. V. FORTEAU M., « La levée et la suspension des sanctions internationales », *AFDI*, 2005, vol. 51, n° 1, p. 57-84.

¹²⁸¹ V. doc. E/C.12/1997/8, Obs. gen. n°8, Relation entre les sanctions économiques et le respect des droits économiques, sociaux et culturels, 12 décembre 1997.

Unies en particulier sont tenues de respecter les droits de l'homme. Il se pose dès lors la question de comment engager leur responsabilité en cas de violations de leurs obligations ?

Les organisations internationales bénéficiant d'immunité juridictionnelle, engager leur responsabilité devant les juridictions nationales relèverait de *lege lata* de l'ordre du fantasme¹²⁸², à moins que leur acte constitutif n'en dispose autrement ou qu'elles-mêmes y renoncent volontairement. Dans l'affaire dite des « Mères de Srebrenica » par exemple, la Cour suprême des Pays-Bas avait définitivement rejeté la plainte des requérants contre l'ONU estimant que celle-ci jouissait d'une immunité de juridiction absolue et ne pouvait suivant l'art. 105 de la CNU interprété à la lumière de l'art. 31 de la convention de Vienne de 1969 sur le droit des traités, être citée à comparaître devant une juridiction interne d'un Etat partie à ladite convention¹²⁸³. Malgré tout, des progrès ont été réalisés ces dernières années. Le projet d'articles de la CDI sur la responsabilité des organisations internationales permet en effet d'envisager l'engagement de la responsabilité d'une organisation internationale pour « fait internationalement illicite »¹²⁸⁴, fait défini comme « un comportement consistant en une action ou une omission attribuable à cette organisation en vertu du droit international [et constituant] une violation d'une obligation internationale de cette organisation »¹²⁸⁵. En parallèle, le projet permet aussi d'engager la responsabilité internationale d'un Etat pour un fait internationalement illicite à raison du fait d'une organisation internationale¹²⁸⁶. Ceci expliquerait-il que dans l'affaire des « Mères de Srebrenica », l'Etat néerlandais ait été tenu pour responsable même partiellement de la passivité des Casques bleus néerlandais de la FORPRONU au moment du massacre de 350 hommes musulmans en juillet 1995 par les milices serbes ?¹²⁸⁷ Rien n'est sûr, mais en attendant, à défaut d'une certitude sur l'existence d'un droit de recours juridictionnel, les

¹²⁸² FLAUSS J.-F., « Immunités des organisations internationales et droit international des droits de l'homme », SFDI et IIDH (dir.), *La soumission des organisations internationales aux normes internationales relatives aux droits de l'homme : journée d'études de Strasbourg*, Paris, Pedone, 2009, p. 71-99.

¹²⁸³ V. Doc. 10/O4437, *Mothers of Srebrenica and al v State of The Netherlands and the United Nations*, 2012, § 4.2.

¹²⁸⁴ CDI, doc. A/66/10, *Projet d'articles sur la responsabilité des organisations internationales*, 2011, art. 3.

¹²⁸⁵ *Ibid.*, art. 4.

¹²⁸⁶ *Ibid.*, art. 1^{er} §2.

¹²⁸⁷ CHAN S., « Netherlands Partly Liable for 1995 Massacre of Bosnian Muslim Men, Court Rules », *The New York Times*, <https://cutt.ly/Wei7A5Z>, 27 juin 2017.

particuliers dont les droits auraient été violés par des organisations internationales dans l'exercice de leurs missions¹²⁸⁸ pourront demander réparation par des voies administratives non contentieuses limitées, ce qui est notamment le cas pour les sanctions ciblées du CSNU¹²⁸⁹. Aussi, la possibilité d'engager la responsabilité internationale d'un Etat pour un fait internationalement illicite à raison du fait d'une organisation internationale pourrait enfin, au moins en théorie être utile aux Etats tiers qui n'ayant pas reconnu une organisation seraient tout de même en mesure d'imputer ses actes à ses Etats membres agissants collectivement engageant ainsi leur responsabilité conjointe¹²⁹⁰.

§ 2 - LES REGIMES DE SANCTIONS EN QUETE DE RATIONALISATION

Si les sanctions de nature politique et surtout économique constituent aujourd'hui des moyens de pression auxquels les organisations internationales ont de plus en plus recours pour promouvoir les buts qui leur ont été assignés comme la protection des droits de l'homme et des principes démocratiques, il reste qu'au regard de leurs effets désastreux, sur la population civile et parfois de leur incapacité à changer les orientations politiques de l'Etat visé, l'idée d'en atténuer l'impact par l'introduction de dérogations humanitaires (A) et d'en rationaliser l'usage par le recours à des mesures ciblées jugées (B) plus efficaces s'est progressivement imposée aux instances sanctionneuses.

A - UN REGIME DE SANCTIONS ATTENUÉES

« L'efficacité d'un régime de sanctions est inversement proportionnelle à son impact sur la population civile »¹²⁹¹. Telle pourrait être la leçon tirée d'une décennie de pratique des

¹²⁸⁸ Sur la distinction entre les litiges relatifs au fonctionnement des organisations internationales, pour le règlement desquels des voies de droit existent généralement, et les litiges liés à l'exercice de leurs missions où elles sont en général absentes, v. ASCENSIO H., « Le règlement des différends liés à la violation par les organisations internationales des normes relatives aux droits de l'homme », SFDI et IIDH (dir.), *La soumission des organisations internationales aux normes internationales relatives aux droits de l'homme : journée d'études de Strasbourg*, Paris, Pedone, 2009, p. 104 et ss.

¹²⁸⁹ DORMOY D., « Sanctions ciblées et respect des droits de l'homme », *op. cit.*, p. 13.

¹²⁹⁰ *Ibid.*, p. 16.

¹²⁹¹ BOSSUYT M., *Examen des faits nouveaux intervenus dans des domaines dont la Sous-commission s'est déjà occupée ou pourrait s'occuper*, *op. cit.*, p. 12.

sanctions globales. Il se pose dès lors la question de comment optimiser l'utilisation des sanctions de sorte à atteindre les objectifs politiques dont l'atteinte est parfois nécessaire à la paix et à la sécurité internationales et en même temps épargner autant que possible la population civile de ses effets négatifs ; en clair, comment l'application des sanctions peut-elle concilier efficacité et humanité ? C'est en partie ce qui a motivé la création en 2000, suivant une note du président du CSNU d'un groupe de travail officieux sur les questions générales relatives aux sanctions¹²⁹². Mais déjà dans l'application du régime de sanctions contre l'Irak, le CSNU avait montré une certaine volonté d'en atténuer l'impact sur la population par l'introduction d'exceptions ou de dérogations dites humanitaires. Ainsi, la résolution 661 avait-elle exclu de l'embargo imposé au pays « les fournitures à usage strictement médical et, dans les cas où des considérations d'ordre humanitaire le justifient, les denrées alimentaires »¹²⁹³. Ces dérogations seront étendues par la résolution 687 à toutes les denrées alimentaires sans qu'il soit nécessaire d'en justifier la fourniture par des considérations humanitaires à condition toutefois que celle-ci soit approuvée par le comité des sanctions créé à cet effet¹²⁹⁴. Si ces mesures dérogatoires mises en œuvre dans le cadre du programme « pétrole contre nourriture »¹²⁹⁵ ont pu, pour parler trivialement donner bonne conscience au CSNU, elles semblent n'avoir eu que peu sinon pas d'effets palliatifs sur la crise humanitaire et n'auront été au bout du compte qu'une « tentative dérisoire pour

¹²⁹² V. doc. S/2000/319, Note du président du Conseil de sécurité, 17 avril 2000, §3.

¹²⁹³ Doc. S/RES/661 du 6 août 1990, §3.c

¹²⁹⁴ *Ibid.*, §6. Le comité des sanctions dont le mandat initial consistait principalement à examiner les rapports présentés par le Secrétaire général sur l'application des sanctions à l'Irak ne s'est finalement investi que dans le suivi de l'aspect humanitaire de l'embargo. V. KOSKENNIEMI M., « Le Comité des sanctions (créé par la résolution 661 (1990) du Conseil de sécurité) », *AFDI*, 1991, vol. 37, p. 123. Sur les comités des sanctions, v. ALABRUNE F., « La pratique des comités des sanctions du Conseil de sécurité depuis 1990 », *AFDI*, 1999, vol. 45, n° 1, p. 226-279 ; KOLLIPOULOS A., « Les comités des sanctions de l'Organisation des Nations Unies », L. PICCHIO FORLATI et L.-A. SICILIANOS (dir.), *Les sanctions économiques en droit international*, Leiden ; Boston, Martinus Nijhoff, 2004, p. 567-601.

¹²⁹⁵ Le programme « pétrole contre nourriture » était une technique qui autorisait l'Irak à vendre un certain volume de son pétrole dont les revenus sont placés sur un compte séquestre et débloqués sur autorisation du Comité des sanctions pour acheter des denrées alimentaires et des médicaments destinés à la population. Initialement refusé par l'Irak en 1991 (v. doc. S/RES/706 du 15 août 1991 ; doc. S/RES/712 du 19 septembre 1991), le programme sera finalement accepté en 1996 (v. doc. S/RES/986 du 14 avril 1995). V. MANGIN R., *Rapport d'information sur les sanctions internationales*, op. cit., p. 30 ; BOONE P., H. GAZDAR, et A. HUSSAIN, *Sanctions Against Iraq : Costs of Failure*, New York, Center for Economic and Social Rights, 1997, p. 37.

atténuer les conséquences catastrophiques »¹²⁹⁶ des sanctions. L'inefficacité de ces mesures dérogatoires serait liée au caractère global des sanctions qui, parce qu'il induit des impacts au niveau macroéconomique conduit à ce qu'elles ne puissent, au mieux, atténuer que les effets au niveau microéconomique. Même si elles avaient une large portée, elles n'auraient certainement pas pour autant généré un flux de ressources de nature à compenser une récession économique de grande envergure¹²⁹⁷.

Au vu des effets dérisoires, voire nuls des exceptions humanitaires, le recours à des sanctions dites intelligentes ou ciblées fut préconisé sous l'impulsion de gouvernements, suisse, allemand et suédois en particulier¹²⁹⁸, d'ONG et de groupes de réflexions,¹²⁹⁹ mais aussi des Nations Unies d'une certaine manière à travers le Secrétaire général qui dès 1997 avait exprimé le souhait, certes timide, « de faire en sorte que les sanctions constituent un instrument moins brutal [pour la population] et plus efficace »¹³⁰⁰.

B - UN REGIME DE SANCTIONS CIBLEES

Dans la pratique de l'ONU, les « sanctions ciblées » comme concept apparaissent pour la première fois de manière formelle au début des années 2000. Dans le rapport du SgNU sur l'activité de l'organisation de 2001, elles désignent les mesures par lesquelles le CSNU s'efforce « de concentrer les pressions sur les individus dont le comportement contrevient aux normes internationales de paix et de sécurité, tout en réduisant au minimum l'impact de son action sur les populations civiles et les Etats tiers affectés »¹³⁰¹. En clair, comme leur nom l'indique, faisant en sorte d'épargner la population et de ne pas pénaliser les intérêts économiques de pays tiers, les sanctions ciblées ne visent que certains secteurs d'activités économiques ou des individus identifiés comme étant les responsables, les bénéficiaires ou

¹²⁹⁶ BOSSUYT M., *Examen des faits nouveaux intervenus dans des domaines dont la Sous-commission s'est déjà occupée ou pourrait s'occuper*, op. cit., p. 13.

¹²⁹⁷ VAN BRABANT K., *Can sanctions be smarter? : the current debate - report of a Conference held in London, 16-17 December 1998*, London, Overseas Development Institute (ODI), Humanitarian Policy Group and Rehabilitation Network, 1999, p. 6.

¹²⁹⁸ V. doc. A/54/2000, op. cit., §232.

¹²⁹⁹ TEHINDRAZANARIVELO D.L., *Les sanctions des Nations unies et leurs effets secondaires*, op. cit., p. 249-254.

¹³⁰⁰ Doc. A/52/1, *Rapport du Secrétaire général sur l'activité de l'Organisation*, 3 septembre 1997, §89.

¹³⁰¹ Doc. A/56/1, *Rapport du Secrétaire général sur l'activité de l'Organisation*, 6 septembre 2001, §86.

les soutiens de politiques ou actions qui en ont motivé l'application¹³⁰². Tout l'enjeu du ciblage des sanctions réside dès lors dans la capacité à en faire des mesures « suffisamment vigoureuses pour convaincre les dirigeants visés de se conformer aux critères politiques établis, sans être d'une sévérité telle qu'elles précipiteraient une situation de détresse humanitaire, sapant la viabilité de la politique et de l'instrument lui-même »¹³⁰³.

Il existe plusieurs types de sanctions ciblées. En fonction des objectifs visés, l'instance sanctionneuse aura recours aux unes ou aux autres. Contre des Etats, elle peut recourir à des sanctions consistant en des mesures de nature financière qui viseraient par exemple à leur limiter ou à leur interdire l'accès aux marchés financiers internationaux ; des mesures de nature commerciale quand il s'agit de leur interdire l'importation ou l'exportation de certains biens et services, des produits pétroliers ou des biens de luxe par exemple ; des mesures de nature militaire, sécuritaire ou technologique par l'imposition d'un embargo sur la fourniture d'armes ou de tous autres matériels pouvant servir à réprimer des civils ou d'équipements destinés à la surveillance ou à l'interception des communications. Contre des individus, groupes d'individus¹³⁰⁴ ou entités dument désignées, les mesures ciblées peuvent consister en des restrictions frappant leur liberté de déplacement par le refus ou l'annulation de visas, l'interdiction de vol. Mais le plus souvent elles se traduisent par le gel, la saisie ou la confiscation de fonds, autres avoirs financiers et ressources économiques leur appartenant. Le CSNU a par exemple eu recours à ces deux derniers types de sanctions ciblées individualisées dans le cadre du conflit postélectoral ivoirien de 2011 à l'encontre d'individus qui dit-il font « obstacle à la paix et à la réconciliation en Côte d'Ivoire et aux activités de l'ONUCI et des autres acteurs internationaux [...] et qui commettent[aient] de graves violations des droits de l'homme et du droit international humanitaire »¹³⁰⁵. Ainsi M. Laurent GBAGBO, que le Conseil considère d'ores et déjà comme « ancien président de la Côte d'Ivoire » a-t-il été sanctionné pour obstruction au processus de paix et de

¹³⁰² Doc. n°11205/12, Lignes directrices concernant la mise en œuvre et l'évaluation de mesures restrictives (sanctions) dans le cadre de la politique étrangère et de sécurité commune de l'UE, 15 juin 2012, §13, p. 8

¹³⁰³ Doc. A/56/1, *op. cit.*, §85.

¹³⁰⁴ Plus de 70% des sanctions décidées par le CSNU viseraient des individus. V. BIERSTEKER T., « Les sanctions ciblées onusiennes », J.-P. VETTOVAGLIA (dir.), *Prévention des crises et promotion de la paix : Déterminants des conflits et nouvelles formes de prévention*, Bruxelles, Bruylant, 2013, vol.3, p. 889.

¹³⁰⁵ Doc. S/RES/1975 du 30 mars 2011, §12.

réconciliation et rejet des résultats de l'élection présidentielle ; Mme Simone GBAGBO et M. Pascal Affi N'GUESSAN respectivement présidente du groupe parlementaire du FPI et président du FPI, pour obstruction au processus de paix et de réconciliation et pour incitation publique à la haine et à la violence ; Ms. Désiré TAGRO et Alcide DJEDJE, respectivement secrétaire général et proche conseiller de M. GBAGBO, pour participation au gouvernement illégitime de M. Laurent GBAGBO, obstruction au processus de paix et de réconciliation, rejet des résultats de l'élection présidentielle à quoi s'ajoutent les chefs d'implication dans la répression violente de mouvements populaires pour le premier nommé et d'incitation publique à la haine et à la violence pour le second¹³⁰⁶. Les sanctions sont celles qui avaient été prévues dans la résolution 1572 à savoir une interdiction de voyage et un gel des fonds, autres avoirs financiers et ressources économiques appartenant à ces individus¹³⁰⁷. Des mesures plus ou moins similaires avaient déjà visé en 1993 les autorités de *facto* d'Haïti¹³⁰⁸, en 1998 les dirigeants du mouvement rebelle sierra-léonais du RUF¹³⁰⁹, et avaient été justifiées dans un cas comme dans l'autre par le renversement d'un gouvernement démocratique élu.

Si le recours du CSNU aux sanctions ciblées est lié au constat des effets négatifs des sanctions globales sur la population, la conceptualisation de ces sanctions a surtout été le fait de cycles de séminaires d'experts organisés entre 1999 et 2001 par des gouvernements en collaboration avec les Nations Unies. Aussi appelés « processus », ces cycles ont à partir des lacunes du régime classique des sanctions fait des propositions visant à optimiser la conception et la mise en œuvre des sanctions ciblées. Ainsi du processus d'Interlaken sur les sanctions financières initié par le gouvernement suisse¹³¹⁰ qui a proposé d'établir des

¹³⁰⁶ *Ibid.*, Annexe I.

¹³⁰⁷ V. doc. S/RES/1572 du 15 novembre 2004, §9 et §11.

¹³⁰⁸ V. doc. S/RES/841 du 16 juin 1993, §8.

¹³⁰⁹ V. doc. S/RES/171 du 5 juin 1998, §5.

¹³¹⁰ SWISS FEDERAL OFFICE FOR FOREIGN ECONOMIC AFFAIRS (dir.), *Expert seminar on targeting UN financial sanctions: March 17-19, 1998, Interlaken, Switzerland, 1998* ; SWISS FEDERAL OFFICE FOR FOREIGN ECONOMIC AFFAIRS et UNITED NATIONS SECRETARIAT (dir.), *2nd Interlaken Seminar on Targeting United Nations Financial Sanctions: 29-31 March, 1999*, Berne, OFAEE, 1999 ; THE SWISS CONFEDERATION, UNITED NATIONS SECRETARIAT, et WATSON INSTITUTE FOR INTERNATIONAL STUDIES BROWN UNIVERSITY (dir.), *Targeted Financial Sanctions: A Manual for Design and Implementation - Contributions from the Interlaken Process*, Providence, Thomas J. Watson Jr. Institute for International Studies, 2001.

listes en vue de pallier le manque de clarté si ce n'est l'ambiguïté des termes de résolutions imposant des sanctions financières et qui ont pu donner lieu par le passé à des problèmes d'identification des produits financiers et des personnes ou entités visées. Cette proposition sera reprise par le CSNU et élargie par la suite à l'ensemble des sanctions ciblées¹³¹¹. Ainsi aussi du processus de Bonn-Berlin sur les restrictions de voyage et l'embargo sur les armes lancé par le gouvernement allemand¹³¹² qui a recommandé l'inclusion ou la précision dans les résolutions d'éléments supplémentaires comme l'objectif des sanctions, les attentes du CSNU vis-à-vis de l'Etat, des personnes ou des entités visés, la détermination de clauses et de limites temporelles sur la suspension, l'extension, à la modification, le renforcement ou la levée des sanctions¹³¹³. Ainsi enfin du processus de Stockholm lancé à l'initiative du gouvernement suédois et consacré au moyen de rendre effective les sanctions ciblées des Nations Unies¹³¹⁴.

Si les processus sus évoqués ont contribué à vulgariser, ou mieux à optimiser l'emploi des sanctions ciblées, ils ont aussi contribué fort logiquement à accentuer le rejet des sanctions économiques globales de sorte que les Nations Unies y ont de moins en moins recours. Tout l'effort est, semble-t-il, désormais porté sur la manière de rendre ces mesures ciblées plus coercitives et plus effectives, certains auteurs suggérant même que leur usage en particulier par le CSNU devienne non plus optionnel, mais obligatoire¹³¹⁵. Pour autant, le ciblage règle-t-il la question de l'efficacité des sanctions ? Il est permis d'en douter. En effet, contrairement à l'idée selon laquelle les sanctions permettent d'éviter le recours à la force¹³¹⁶, puisqu'elles constituent selon les mots du SgNU « un moyen terme entre la simple condamnation verbale et le recours à l'intervention armée »¹³¹⁷, la réalité, c'est que même

¹³¹¹ TEHINDRAZANARIVELO D.L., *Les sanctions des Nations unies et leurs effets secondaires*, op. cit., p. 252.

¹³¹² BRZOSKA M. (dir.), *Design and implementation of arms embargoes and travel and aviation related sanctions: results of the « Bonn-Berlin-Process »*, Bonn, BICC, 2001.

¹³¹³ TEHINDRAZANARIVELO D.L., *Les sanctions des Nations unies et leurs effets secondaires*, op. cit., p. 257.

¹³¹⁴ WALLENSTEEN P., C. STAIBANO, et M. ERIKSSON, *Making targeted sanctions effective: guidelines for the implementation of UN policy options*, Uppsala, Uppsala Universitet, 2003.

¹³¹⁵ TEHINDRAZANARIVELO D.L., *Les sanctions des Nations unies et leurs effets secondaires*, op. cit., p. 255.

¹³¹⁶ NIVET B., « Les sanctions internationales de l'Union européenne », op. cit., p. 129 ; COULOMB F. et S. MATELLY, « Bien-fondé et opportunité des sanctions économiques à l'heure de la mondialisation », op. cit., p. 101.

¹³¹⁷ Doc. A/56/2000, op. cit., §229.

ciblées, elles ne permettent pas toujours d'éviter le recours à la force. Le dénouement par la force militaire en dépit des sanctions ciblées de la résolution 1975, de la crise postélectorale ivoirienne de 2011 peut être analysé comme un échec, en tout cas comme une insuffisance de ces sanctions à résoudre certaines situations. C'est peut-être en raison de cela que la pression politique et économique des sanctions est de plus en plus doublée d'une pression pénale consistant à lancer ou à menacer de lancer des poursuites judiciaires internationales contre les auteurs de faits susceptibles de constituer des crimes internationaux.

CONCLUSION DU TITRE 1

Prescrire des obligations aux Etats, fussent-elles relatives à des droits démocratiques ne suffit pas toujours. Encore faut-il s'assurer de leur mise en œuvre ou de leur respect. C'est à cela que servent les divers mécanismes conventionnels ou statutaires, universels ou régionaux. Mais quand bien même seraient-ils très dynamiques, comme l'est par exemple le Conseil des droits de l'homme qui examine périodiquement la mise en œuvre par les Etats de leurs obligations internationales relatives aux droits de l'homme, l'efficacité de ces mécanismes est sujette à débat en raison de leur nature politique. Tout aussi incertaine est l'efficacité des sanctions politiques ou économiques imposées à un Etat pour violation des droits démocratiques ; certaines des sanctions économiques, par exemple l'imposition d'un embargo sur les exportations vers l'Etat sanctionné de biens de première nécessité, seraient même néfastes d'un point de vue humanitaire, car touchant en premier lieu les populations les plus fragiles.

Si les mécanismes politiques de garantie des droits démocratiques apparaissent peu efficaces, ce n'est pas seulement en raison de leur nature politique, c'est aussi et surtout en raison du caractère juridiquement non contraignant de leurs décisions, tout l'inverse des mécanismes juridictionnels ; des mécanismes que l'on examinera dans le titre suivant.

Titre 2 - LES GARANTIES JURIDICTIONNELLES DE LA DEMOCRATISATION

En droit interne, l'on entend par garantie des droits l'« ensemble des dispositions et procédés [...], qui tendent à empêcher par des interdictions ou d'une manière générale par un système quelconque de limitation du pouvoir la violation des droits de l'homme par les gouvernants »¹³¹⁸. La même définition semble pouvoir convenir aussi au droit international même si le mécanisme de limitation qui y prévaut présente ses spécificités, notamment par le fait que les Etats s'y soumettent de leur plein gré. Ce mécanisme peut être de nature politique, cela a déjà été vu, ou de nature juridictionnelle. Ainsi, en parallèle des garanties politiques, il existe des garanties juridictionnelles des droits de l'homme et singulièrement des droits démocratiques. Mais si les deux mécanismes diffèrent en termes de nature, ils se complètent en revanche par la finalité commune d'offrir une protection optimale aux droits démocratiques, les garanties juridictionnelles comblant par exemple l'absence d'autorité de la chose jugée des garanties politiques.

Les mécanismes internationaux de garantie juridictionnelle de droits démocratiques consistent en des organes judiciaires résultant en général de traités relatifs à la protection des droits de l'homme et chargés de veiller au respect par les Etats de leurs obligations. S'ils opèrent le plus souvent au niveau régional avec des succès fortement contrastés (Chapitre 1), des perspectives plus ou moins réalistes de développement au niveau universel, à partir des juridictions internationales existantes ou vers de nouvelles juridictions à créer méritent d'être étudiées (Chapitre 2).

¹³¹⁸ CORNU G., *Vocabulaire juridique*, op. cit., p. 429.

Chapitre 1 - LE ROLE PREPONDERANT DES JURIDICTIONS REGIONALES

Les juridictions régionales jouent un rôle de première importance dans la garantie des droits démocratiques ; un rôle lié au fait qu'elles opèrent pour la plupart dans le cadre d'organisations *a minima* de coopération régionale. Ainsi notamment de la Cour. EDH, organe judiciaire du Conseil de l'Europe chargée de garantir le respect la Conv. EDH¹³¹⁹. D'autres fonctionnent dans le cadre d'organisations d'intégration régionale c'est-à-dire d'organisations qui se sont fixées pour « mission de rapprocher les Etats qui les composent, en reprenant à leur compte certaines de leurs fonctions, jusqu'à les fondre en une unité englobante dans le secteur où se développe leur activité, c'est-à-dire dans le domaine de leur compétence »¹³²⁰. Si l'intégration intéresse généralement des questions économiques, d'autres matières telles la promotion et la protection des droits de l'homme sont de plus en plus concernées. Les organes judiciaires de ces organisations d'intégration ont ainsi vu leurs missions s'élargir à la garantie des droits de l'homme dont certains intéressent la démocratie. C'est le cas de la CJ/CEDEAO depuis 2005¹³²¹.

Mais pour bien mesurer la contribution des juridictions régionales à la protection des droits démocratiques, le critère le plus pertinent n'est peut-être pas l'étendue des pouvoirs dévolus aux organisations auxquelles elles se rattachent, mais celui de leur jurisprudence, autrement dit la manière dont elles traitent le contentieux des droits démocratiques. L'on a choisi d'examiner cette jurisprudence non pas à travers la protection qu'elle accorde à des droits spécifiques, mais à travers une analyse aussi exhaustive que possible d'affaires qui, si elles sont particulières dégagent des solutions générales. La jurisprudence de la Cour. EDH par exemple apparaît à cet égard très fournie (Section 2), celle des juridictions régionales africaines, assez peu, mais finalement pas non moins intéressante (Section 1).

¹³¹⁹ Conv. EDH, *op. cit.*, art. 19.

¹³²⁰ VIRALLY M., « Définition et classification », *op. cit.*, p. 65.

¹³²¹ V. Protocole additionnel A/SP.1/01/05 du 19 janvier 2005 portant amendement du Protocole A/P.1/7/91 relatif à la Cour de justice de la Communauté du 6 juillet 1991, art. 9.4.

Section 1 - LA GARANTIE JURIDICTIONNELLE DES DROITS DEMOCRATIQUES EN AFRIQUE

Aussi bien au niveau régional que sous régional, le système africain de protection des droits de l'homme se caractérise par un foisonnement de mécanismes de garantie qui n'en facilitent pas forcément la lisibilité¹³²². Afin d'y remédier, l'UA a adopté en 2008 un protocole créant la Cour africaine de Justice et des droits de l'homme¹³²³ par la fusion de la Cour de justice de l'Union africaine et de la Cour. ADHP¹³²⁴. Mais cette nouvelle juridiction n'étant toujours pas opérationnelle, pour des raisons que l'on ignore, elle ne présente *de facto* aucun intérêt pour cette étude.

Si les juridictions africaines fonctionnent donc, au moins au niveau continental dans un environnement institutionnel en chantier, ceci n'explique toutefois pas la pauvreté de leurs jurisprudences au regard du niveau de respect globalement insatisfaisant des droits de l'homme sur le continent. Mais aussi maigres soient-elles, les jurisprudences de la Cour. ADHP (§1) et de la CJ/CEDEAO (§2), la plus active des juridictions sous régionales comptent quelques décisions qui intéressent l'exercice des droits démocratiques.

§1 - LA GARANTIE DES DROITS DEMOCRATIQUES PAR LA COUR. ADHP

La création d'une Cour africaine des droits de l'homme¹³²⁵ constitue un pas important dans la consolidation du système africain de protection des droits de l'homme. En effet, même si sa fonction de protection paraît secondaire¹³²⁶, cet organe permet non seulement,

¹³²² V. GATSING H.K.T., *Le système africain de protection des droits de l'homme : un système en quête de cohérence*, Paris, L'Harmattan, 2014.

¹³²³ V. BARSAC T., *La Cour africaine de justice et des droits de l'homme*, Paris, Pedone, 2012.

¹³²⁴ V. Protocole portant statut de la Cour africaine de justice et des droits de l'homme, 1^{er} juillet 2008, art. 3.

¹³²⁵ La Cour. ADHP est créée par le protocole relatif à la Ch. ADHP signé à Ouagadougou le 10 juin 1998 et entré en vigueur le 25 janvier 2004.

¹³²⁶ Dans un souci de rationalisation du mécanisme de protection des droits protégés par la Ch. ADHP, il est curieux que les Etats de l'UA aient choisi de maintenir à côté de la Cour la Com. ADHP. Encore plus curieuse et peut-être même frustrante est l'impression que la Cour ne joue au final qu'un rôle secondaire puisque l'art. 2 du protocole dispose qu'elle « complète les fonctions de protection que la Ch. ADHP a conférées à la Com. ADHP » et l'art. 8 qu'elle « fixe dans son règlement intérieur les conditions d'examen des requêtes dont elle est saisie en tenant compte de la complémentarité entre elle et la Commission ».

de répondre, au moins en théorie à l'insatisfaisante expérience la Commission des droits de l'homme,¹³²⁷ mais aussi de donner une cohérence au système en garantissant par des moyens juridictionnels le respect de la Charte. Compétente pour « connaître de toutes les affaires et de tous les différends relatifs à l'interprétation et à l'application de la Charte [...] »¹³²⁸, la Cour est ainsi amenée à jouer un rôle dans la promotion et la protection des droits démocratiques. Deux affaires témoignent assez bien de cette contribution. La première est relative au droit des citoyens à participer à la gestion des affaires publiques (A) et la seconde à l'indépendance des organes électoraux (B).

A - L'OPPOSITION DE LA CHARTE A L'INTERDICTION DES CANDIDATURES INDEPENDANTES

A défaut d'être la première décision rendue par la Cour. ADHP, l'arrêt rendu dans les affaires jointes *Tanganyika Law Society & The Legal and Human Rights Centre c. République-Unie de Tanzanie et Rév. Christopher Mtikila c. République-Unie de Tanzanie* (ci-après *Aff. Mtikila c. Tanzanie*) constitue la première décision au fond d'une juridiction qui n'avait jusqu'alors prononcé que des arrêts d'incompétence¹³²⁹. Mais au-delà de ce caractère symbolique¹³³⁰, cet arrêt donne surtout une solution judiciaire d'envergure continentale à un problème aussi épineux que récurrent en Afrique, le droit général de se porter candidat à des élections et singulièrement, l'admission des candidatures indépendantes.

Même avec leurs multiples rebondissements, les faits qui ont conduit à l'*Aff. Mtikila c. Tanzanie* sont d'une grande simplicité. En 1992, le parlement tanzanien avait procédé à une révision de la constitution qui interdit les candidatures indépendantes, exigeant en conséquence que tout candidat aux élections présidentielle, parlementaires et locales soit

¹³²⁷ V. HEBIE M., « L'exécution des décisions de la Cour africaine des droits de l'homme et des peuples », *RGDIP*, 2017, vol. 121, n° 3, p. 692-696.

¹³²⁸ Protocole de Ouagadougou, 10 juin 1998, art. 3.

¹³²⁹ V. par ex. Cour. ADHP, requête n°001/2008, *Michelot Yogogombaye c. République du Sénégal*, arrêt du 18 décembre 2009. Dans cette décision, la Cour saisie par un citoyen tchadien à l'effet de condamner le Sénégal à retirer la procédure judiciaire lancée par lui en vue d'inculper, juger et condamner M. Hissein Habré ancien chef d'Etat tchadien en exil sur son territoire, se déclare incompétente au motif que le Sénégal n'a pas fait au préalable une déclaration d'acceptation de la compétence de la Cour, comme l'exige l'art. 34.6 du Protocole de Ouagadougou.

¹³³⁰ V. ADJOVI R. (dir.), « Cour africaine des droits de l'homme et des peuples : l'Affaire Rév. Mtikila c. Tanzanie », *Sentinelle, bulletin d'actualité en ligne de la SFDI*, 2 septembre 2013, p. 2.

membre d'un parti politique ou investi par celui-ci. Le 24 octobre 1994, à l'initiative du Rév. MTIKILA, pasteur évangélique et homme politique très actif, semble-t-il¹³³¹, la Haute Cour de Tanzanie déclara la révision contraire à la constitution de 1977. Mais presque aussitôt, le parlement adopta le 2 décembre 1994 une loi qui rétablit l'interdiction constitutionnelle des candidatures indépendantes privant ainsi d'effets l'arrêt de la Haute Cour. En 2005, le Rév. MTIKILA attaque de nouveau avec succès l'interdiction rétablie une dizaine d'années plutôt. Mais en 2010, nouveau rebondissement, la Cour d'appel saisi par l'*Attorney General* réinstaure l'interdiction des candidatures indépendantes estimant que la question était de nature politique et devait de ce fait être résolue par le parlement. Celui-ci entama dès lors un processus constitutionnel consistant en une consultation des citoyens sur une éventuelle modification de la constitution. C'est dans ce contexte que le Rév. MTIKILA saisit le 10 juin 2011 la Cour. ADHP sur le fondement des art. 3.1, 5.3, 34.6 du Protocole de Ouagadougou¹³³² à l'effet de lui faire constater que l'interdiction par l'Etat tanzanien des candidatures indépendantes aux élections présidentielle, législatives et locales violait le droit de ses citoyens à participer à la direction des affaires publiques de leur pays, leur liberté d'association, leur droit à l'égalité ainsi qu'à être protégé contre la discrimination, respectivement garantis par les art. 13.1, 10, 3, 2 de la Charte. Le requérant demande par ailleurs à la Cour de constater qu'en engageant un processus de révision constitutionnelle sur une question pendante devant la justice, l'Etat tanzanien avait porté atteinte à l'Etat de droit. La requête du Rév. MTIKILA ayant été précédé par une autre à l'objet sensiblement similaire introduite 8 jours plutôt par la *Tanganyika Law Society* et *The Legal and Human Rights Centre*, deux ONG de droit tanzanien, la Cour a cru bon de les examiner ensemble.

¹³³¹ *Ibid.*, p. 5.

¹³³² L'art. 3.1 du Protocole dispose que : « La Cour a compétence pour connaître de toutes les affaires et de tous les différends dont elle est saisie concernant l'interprétation et l'application de la Charte, du présent Protocole, et de tout autre instrument pertinent relatif aux droits de l'homme et ratifié par les Etats concernés » ; l'art. 5.3 que : « La Cour peut permettre aux individus ainsi qu'aux ONG dotées du statut d'observateur auprès de la Commission d'introduire des requêtes directement devant elle conformément à l'art. 34.6 de ce Protocole » ; l'art. 34.6 que : « A tout moment à partir de la ratification du présent Protocole, l'Etat doit faire une déclaration acceptant la compétence de la Cour pour recevoir les requêtes énoncées à l'art. 5.3 du présent Protocole. La Cour ne reçoit aucune requête en application de l'art. 5.3 intéressant un Etat partie qui n'a pas fait une telle déclaration ».

Après un peu plus de deux ans de procédure, les Cour rend le 14 juin 2013 un arrêt relativement cinglant pour l'Etat tanzanien en constatant à l'unanimité que celui-ci a violé les art. 13.1 et 10 de la Charte en interdisant les candidatures indépendantes. Toutefois, ce n'est qu'à la majorité de 7 voix contre 2 qu'elle conclut à la violation des art. 2. et 3 de la Charte. Il se pose alors la question de savoir comment la Cour est parvenue à une telle conclusion. Puisque l'intérêt de cette étude porte sur le fond de la décision, l'on ne s'attardera pas sur ses aspects procéduraux. Tout au plus, l'on notera que la Cour a rejeté de manière quelque peu insatisfaisante¹³³³ les exceptions préliminaires d'irrecevabilité et d'incompétence soulevées par l'Etat tanzanien, exceptions dont le caractère préliminaire pose d'ailleurs question, la Cour ne les ayant pas examinés à titre préliminaire, mais dans l'instance relative au fond¹³³⁴.

Justement sur le fond de l'affaire, pour la Cour, la contrariété de l'interdiction des candidatures indépendantes par rapport à la Charte résulte d'abord de la violation de l'art. 13.1 aux termes duquel « tous les citoyens ont le droit de participer librement à la direction des affaires publiques de leur pays, soit directement, soit par l'intermédiaire de représentants librement choisis, ce, conformément aux règles édictées par la loi », ensuite, de la violation de l'art. 10 qui prévoit que « toute personne a le droit de constituer librement des associations avec d'autres, sous réserve de se conformer aux règles édictées par la loi [et que] nul ne peut être obligé de faire partie d'une association sous réserve de l'obligation de solidarité prévue à l'art. 29 » et enfin de la violation combinée des art. 2 et 3.2 qui disposent respectivement que « toute personne a droit à la jouissance des droits et libertés reconnus et garantis dans la présente Charte sans distinction aucune, notamment de race, d'ethnie, de couleur, de sexe, de langue, de religion, d'opinion politique ou de toute autre opinion, d'origine nationale ou sociale, de fortune, de naissance ou de toute autre situation » et que « toutes les personnes ont droit à une égale protection de la loi ». C'est donc à la lumière de ces dispositions qu'ont été appréciées les prétentions des parties.

¹³³³ Cette insatisfaction transparaît dans l'opinion individuelle d'un des juges. V. Cour. ADHP, requête n°009/2011 et n°011/2011, *Tanganyika Law Society & The Legal and Human Rights Centre et Rev Christopher Mtikila*, arrêt du 14 juin 2013, opinion individuelle du Vice-président, Fatsah Ouguerouz, §§2-27.

¹³³⁴ V. ADJOVI R. (dir.), « Cour africaine des droits de l'homme et des peuples : l'Affaire Rév. Mtikila c. Tanzanie », *op. cit.*, p. 3.

En ce qui concerne la violation de l'art. 13.1, la Cour a cru devoir rappeler que les droits garantis par cette disposition sont des droits individuels. Ainsi, s'ils peuvent être exercés en association avec d'autres individus ou groupes d'individus comme les partis politiques, cet exercice ne saurait remettre en cause le fait qu'ils constituent avant tout des prérogatives individuelles. En conséquence, exiger que des candidats à des élections soient affiliés à des partis politiques en constitue une violation. Si la Cour admet que l'exercice du droit de participation puisse être assorti de limitations ou faire l'objet d'une ingérence de l'Etat, ces restrictions doivent être, estime-t-elle, à l'instar de la Cour. EDH¹³³⁵, de la Cour. IADH¹³³⁶ et de la Com. ADHP¹³³⁷ non seulement nécessaires dans une société démocratique, mais aussi raisonnablement proportionnelle à l'objectif recherché à moins qu'elles n'entrent dans le cadre des clauses de limitation déjà prévues par la Charte en son art. 27.2 aux termes duquel « les droits et les libertés de chaque personne s'exercent dans le respect du droit d'autrui, de la sécurité collective, de la morale et de l'intérêt commun » et art. 29.4 qui fait obligation à l'individu « [...] de préserver et de renforcer la solidarité sociale et nationale, singulièrement lorsque celle-ci est menacée ». Or, juge la juridiction continentale, les limitations portées par l'Etat tanzanien à l'exercice de l'art. 13.1 vont au-delà de ces clauses. Précisément, elle estime que la nécessité avancée par l'Etat tanzanien de lutter contre le tribalisme en faisant en sorte que tout candidat à une élection soit affilié à un parti politique lui-même obligé pour être agréé d'avoir un nombre minimum de militants sur les parties continentale et insulaire du pays est disproportionnée par rapport à l'objectif légitime de consolider par ce biais la démocratie pluraliste et l'unité nationale. Elle n'a pas davantage été convaincue du rappel fait par le défendeur de l'arrêt rendu dans l'affaire *Castañeda Gutman c. Mexique* où la Cour. IADH estime que l'autorisation par un Etat des candidatures indépendantes est fonction de ses réalités sociales et historiques¹³³⁸. En

¹³³⁵ V. par ex. Cour. EDH, *Tănase c. Moldova*, arrêt du 27 avril 2010, §§162-180.

¹³³⁶ V. par ex. Com. ADHP, Com. n°147/95-149/96, *Sir Dawda K. Jawara c. Gambie*, *op. cit.* §70.2

¹³³⁷ V. par ex. Cour. IADH, *Baena Ricardo et autres c. Panama*, arrêt du 02 février 2001

¹³³⁸ Dans cette décision, la Cour interaméricaine estime en effet que « L'Etat [mexicain] a justifié l'investiture des candidats exclusivement par les partis politiques comme une réponse à des nécessités sociales, justifiées par des besoins et des réalités historiques, politiques et sociales. Les raisons avancées, à savoir la nécessité de créer et de renforcer le système de partis pour répondre à une réalité historique et politique ; la nécessité d'organiser un processus électoral efficace dans une société composée de 75 millions de votants, dans

fait, en jugeant l'interdiction des candidatures indépendantes contraire à la Charte, la Cour n'a fait que suivre l'obs. gén. n°25 du Comité des droits de l'homme portant sur l'art. 25 du PIDCP, disposition dont s'est largement inspiré l'art. 13.1 de la Charte. Considérée comme l'interprétation authentique de l'art. 25 du PIDCP, l'obs. gén. n°25 affirme en effet *inter alia* que « le droit de se présenter à des élections ne devrait pas être limité de manière déraisonnable en obligeant les candidats à appartenir à des partis ou à un parti déterminé. [...] »¹³³⁹. Le parti politique étant une association, qui a ses spécificités certes,¹³⁴⁰ mais une association tout de même, apparait ici en filigrane la question de la liberté d'association sous le prisme duquel l'interdiction par l'Etat tanzanien des candidatures indépendantes a ensuite été appréciée.

D'emblée, la Cour souligne que conformément à l'art. 10.2 de la Charte « nul ne peut être obligé de faire partie d'une association sous réserve de l'obligation de solidarité prévue à l'art. 29 ». Si la liberté d'association consiste en la possibilité pour les individus de former ou d'adhérer à une association, elle s'entend aussi du droit de refuser d'adhérer à une association ou de participer à sa formation. La Cour estime ainsi qu'il y a « atteinte à la liberté d'association dès lors qu'un individu est contraint de s'associer avec d'autres personnes. La liberté d'association est aussi bafouée lorsque les autres citoyens sont obligés de s'associer avec un individu. En d'autres termes, la liberté d'association signifie que chacun est libre de s'associer et libre de ne pas le faire »¹³⁴¹. Suivant les art. 27. 2 et 29.4 qui fixent pour le premier une clause générale de limitation des droits et libertés reconnus par la Charte et pour le deuxième une clause spéciale de limitation à la liberté d'association, les

laquelle tout le monde aura le même droit d'être élu ; la nécessité pour un système essentiellement financé par les fonds public d'assurer la tenue d'élections libres dans des conditions équitables et la nécessité de contrôler efficacement les fonds utilisés au cours des élections, relèvent toutes de l'intérêt public essentiel. Toutefois, les représentants [de M. Castañeda Gutman] n'ont pas fourni suffisamment de preuves qui, en dehors de leurs déclarations concernant le manque de crédibilité des partis politiques et la nécessité des candidatures indépendantes, rendraient nul l'argument avancé par l'Etat ». V. Cour. IADH, *Castañeda Gutman c. Mexique*, jugement du 6 août 2008, §193.

¹³³⁹ CCRP, Obs. gén. n°25, 27 août 1996, §17.

¹³⁴⁰ OLINGA A.D., « La première décision au fond de la Cour africaine des droits de l'homme et des peuples », *La Revue des droits de l'homme*, 2014, n° 6, p. 13.

¹³⁴¹ V. Cour. ADHP, requête n°009/2011 et n°011/2011, *Tanganyika Law Society & The Legal and Human Rights Centre et Rev Christopher Mtikila*, arrêt du 14 juin 2013, §113.

juges admettent bien que les Etats « jouissent d'une certaine mesure de discrétion concernant la limitation à la liberté d'association, dans l'intérêt de la sécurité collective, de la morale, de l'intérêt commun et qui respectent les droits et la liberté d'autrui »¹³⁴², mais disent dans le cas d'espèce ne pas être convaincus « que les nécessités sociales avancées [par le défendeur] soient conformes aux critères des exceptions prévues à l'art. 29.4 et à l'art. 27.2 de la Charte, au point de justifier la limitation du droit du citoyen de choisir de s'associer ou de ne pas s'associer, selon son choix »¹³⁴³. L'on peut peut-être regretter qu'ils n'aient pas daigné démontrer en quoi la volonté exprimée par l'Etat tanzanien de préserver l'unité nationale et de consolider la démocratie pluraliste ne pouvait justifier l'obligation faite aux candidats aux élections d'être affilié à des partis politiques, se contentant seulement d'en décréter la contrariété à l'art. 10.2.¹³⁴⁴ Mais dans la mesure où cette contrariété se situe dans la continuité de celle déjà établie par rapport à l'art. 13.1, il aurait été surprenant que la Cour débouche sur une tout autre solution ce d'autant qu'elle établira par la suite, en troisième lieu, que l'interdiction des candidatures indépendantes constitue une atteinte au droit à la non-discrimination et au droit à l'égalité devant la loi, respectivement consacrés par les art. 2 et 3.2 de la Charte.

A l'Etat tanzanien qui prétend que l'interdiction des candidatures indépendantes n'est en rien discriminatoire puisque la mesure s'applique à tous les citoyens tanzaniens sans distinction, la Cour ne se montre pas convaincue pas plus qu'elle ne l'avait été par l'argument qui mettait en avant les nécessités sociales de la population et la structure particulière du pays. De fait, elle donne raison aux requérants qui considèrent que si l'interdiction des candidatures indépendantes n'est pas discriminatoire en soi, ses effets le sont étant donné qu'ils conduisent à ce que seuls les candidats affiliés à un parti politique sont autorisés à se présenter aux élections présidentielle, parlementaires et locales. La Cour estime même sans que l'on ne sache comment elle est arrivée à une telle conclusion que la discrimination alléguée pourrait être apparentée à une distinction basée sur « une opinion politique...ou toute autre opinion », distinction prohibée par l'art. 2 de la Charte. A vrai dire,

¹³⁴² *Ibid.*, §112.

¹³⁴³ *Ibid.*, §115.

¹³⁴⁴ OLINGA A.D., « La première décision au fond de la Cour africaine des droits de l'homme et des peuples », *op. cit.*, p. 14.

cette conclusion paraît excessive, voire inopportune, car ce n'est pas l'opinion politique des requérants, du Rév. MTIKILA en particulier qui lui vaut d'être interdit de se présenter aux élections, mais le fait qu'il ne soit pas parrainé ou affilié à un parti politique. Au-delà, elle caractérise d'une manière générale les approximations dont a pu faire preuve la Cour dans le jugement de cette affaire et qui l'ont conduit *in fine* à dire que la violation du principe de l'Etat de droit avancé par le Rev. MTIKILA était sans intérêt aux motifs que cette allégation ne se basait sur la violation d'aucun droit spécifique.

Effectivement, le requérant n'a rapporté la violation d'aucun droit spécifique pour fonder son allégation. Pour autant, sa prétention ne manquait guère d'intérêt, si ce n'est contentieux au moins doctrinal. Le Rév. MTIKILA fait valoir qu'en votant un amendement constitutionnel auparavant jugé inconstitutionnel par la Haute Cour, le parlement s'est rendu coupable d'un excès de pouvoir violant par la même occasion l'Etat de droit. Mais étonnamment, la Cour ne répond rien à cela, se contentant de dire que « le concept de l'Etat de droit est un principe d'ensemble dont relèvent tous les droits de l'homme et qui ne saurait être traité dans l'abstrait ou dans la globalité »¹³⁴⁵. Un commentateur a vu dans le refus d'examiner cette prétention le moyen pour la Cour de préserver l'indifférence du droit international à l'égard des questions constitutionnelles, plus précisément de ne pas internationaliser le contrôle de légalité, contrôle qui relève du droit constitutionnel, du droit interne pour ainsi dire¹³⁴⁶. Pourtant, comme le fait remarquer un autre, il est arrivé que des instances juridictionnelles ou quasi juridictionnelles internationales et même africaines traitent de questions à « impact constitutionnel direct »¹³⁴⁷. Effectivement, dans l'affaire *Lawyers of Human Rights c. Swaziland* par exemple, la Com. ADHP avait jugé que l'abrogation par une proclamation royale de la constitution swazie de 1968 violait l'art. 1^{er} de la Charte en ce qu'il privait cette dernière des dispositions constitutionnelles nécessaires à sa mise en œuvre au niveau interne¹³⁴⁸. Le même commentateur pointe par ailleurs le

¹³⁴⁵ V. Cour. ADHP, requête n°009/2011 et n°011/2011, *op. cit.*, §121

¹³⁴⁶ V. ADJOVI R. (dir.), « Cour africaine des droits de l'homme et des peuples : l'Affaire Rév. Mtikila c. Tanzanie », *op. cit.*, p. 3.

¹³⁴⁷ OLINGA A.D., « La première décision au fond de la Cour africaine des droits de l'homme et des peuples », *op. cit.*, p. 10.

¹³⁴⁸ Com. n°251/02, *Lawyers for Human Rights c. Swaziland*, 2 juillet 2005, §51. V. aussi Com. n°211/98, *Legal Resources Foundation c. Zambie*, 7 mai 2001 ; Com. n°246/02, *Mouvement ivoirien des droits humains c. Côte d'Ivoire*

manque de cohérence de la Cour quand, traitant de sa compétence matérielle, celle-ci considère dans un premier temps que les violations alléguées par le requérant dont celle portant sur le non-respect de l'Etat de droit relèvent du champ d'application de l'art 3.1 du Protocole de Ouagadougou puis décide finalement de ne pas l'examiner en raison dit-elle de sa globalité et de son non-rattachement à aucun droit spécifique¹³⁴⁹.

En définitive, s'il faut se réjouir de cette première décision au fond de la Cour. ADHP en ce qu'elle « clôt une période de vacuité propice au doute sur l'institution et installe cette dernière dans la pérennité »¹³⁵⁰, il n'est pas sûr pour autant qu'elle laisse un souvenir indélébile tant elle laisse « interrogateur sur un certain nombre d'aspects, au point de créer une situation d'incertitude sur des aspects processuels et de fond dans le système de protection articulé autour de la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples »¹³⁵¹. Malgré tout, des organisations comme la FIDH se sont félicitées¹³⁵² que la Cour constate la contrariété de l'interdiction des candidatures indépendantes aux art. 13.1, 10, 2 et 3 de la Charte et ordonne en conséquence à l'Etat tanzanien de « prendre toutes les mesures constitutionnelles, législatives et autres dispositions utiles dans un délai raisonnable, afin de mettre fin aux violations constatées et d'informer la Cour des mesures prises à cet égard ». ¹³⁵³ Des mesures qui, en fin 2016 n'avaient cependant été satisfaites qu'en partie puisque dans son rapport d'activités portant sur cette année, la Cour observait que le 18 janvier 2016, l'Etat tanzanien avait publié l'arrêt du 14 juin 2013 sur un site officiel du gouvernement, mais n'avait pas soumis de rapport sur l'état d'exécution des mesures prises en vue de la publication du résumé révisé de l'arrêt du 16 avril 2016 au journal officiel et dans

; Com n°97/93, *John K. Modise c. Botswana*, 6 novembre 2000 ; Com. n° 284/03, *Zimbabwe Lawyers for Human Rights and Associated Newspapers of Zimbabwe c. Zimbabwe*, 3 avril 2009 ; Com. 266/03, *Kevin Mgwanga Gumne et autres c. Cameroun*, 27 mai 2009.

¹³⁴⁹ OLINGA A.D., « La première décision au fond de la Cour africaine des droits de l'homme et des peuples », *op. cit.*, p. 10.

¹³⁵⁰ ADJOVI R. (dir.), « Cour africaine des droits de l'homme et des peuples : l'Affaire Rév. Mtikila c. Tanzanie », *op. cit.*, p. 2.

¹³⁵¹ OLINGA A.D., « La première décision au fond de la Cour africaine des droits de l'homme et des peuples », *op. cit.*, p. 1.

¹³⁵² FIDH, *La Cour africaine ordonne à la Tanzanie de garantir les droits civils et politiques. Une victoire pour la démocratie !*, <https://cutt.ly/tei7Bz8>, consulté le 29 janvier 2018.

¹³⁵³ V. Cour. ADHP, requête n°009/2011 et n°011/2011, *op. cit.*, §126-3.

un quotidien national de large diffusion. De surcroît, dit la Cour, le gouvernement n'avait pris aucune mesure constitutionnelle, législative, et autres dispositions utiles afin de mettre fin aux violations constatées, tel qu'ordonné par la Cour¹³⁵⁴. Une lenteur qui interroge simultanément sur la capacité de la Cour à faire exécuter ses décisions, sur la volonté des Etats africains à se conformer à leurs engagements conventionnels et peut être aussi sur la vigueur du Conseil exécutif de l'UA à surveiller comme il lui incombe en vertu de l'art. 29 du Protocole de Ouagadougou¹³⁵⁵ la mise en œuvre des décisions de la Cour¹³⁵⁶.

Si en vertu de l'arrêt su commenté, les candidats indépendants doivent pouvoir se présenter à des élections, encore faut-il que celles-ci soient organisées conformément aux standards démocratiques. Cette exigence pose *inter alia* la question de l'indépendance et de l'impartialité des organes électoraux, une préoccupation qui a donné lieu à une autre requête adressée à la Cour.

B - L'OBLIGATION POUR LES ETATS DE CREER UN ORGANE ELECTORAL INDEPENDANT

En Afrique, les transitions démocratiques entamées au début des années 1990 ont entre autres posé la question des élections, de ses modalités bien sûr, mais aussi des structures chargées de les organiser de manière à ce qu'elles répondent aux standards démocratiques¹³⁵⁷. En Côte d'Ivoire par exemple, cette mission a été jusqu'en 2000 dévolue à l'administration d'Etat à travers les services du ministère de l'Intérieur. Mais après le coup d'Etat militaire du 24 décembre 1999 et le renversement du président Henri Konan BEDIE¹³⁵⁸, dans la perspective des élections du 22 octobre 2000, l'ordonnance n°2000-551 du 9 août 2000 a créé une Commission Nationale Electorale (CNE), structure transitoire chargée aux

¹³⁵⁴ Conseil exécutif de l'Union Africaine, doc. EX.CL/999 (XXX), , Rapport d'activité de la Cour africaine des droits de l'homme et des peuples, 30^e session ordinaire, 22-27 janvier 2017, p.10.

¹³⁵⁵ L'art. 29 dispose en effet que « les arrêts de la Cour sont aussi notifiés au Conseil des ministres qui veille à leur exécution au nom de la Conférence ».

¹³⁵⁶ HEBIE M., « L'exécution des décisions de la Cour africaine des droits de l'homme et des peuples », *op. cit.*, p. 701-708.

¹³⁵⁷ V. DU BOIS DE GAUDUSSON J., « Les structures de gestion des opérations électorales: Bilan et perspectives en 2000 et ... dix ans après », *op. cit.*

¹³⁵⁸ V. KIEFFER G.-A., « Armée ivoirienne : le refus du déclassement », *Politique africaine*, 2000, n° 78, p. 26-44 ; LOSCH B., « La Côte d'Ivoire en quête d'un nouveau projet national », *Politique africaine*, 2000, n° 78, p. 5-25.

termes de son art. 17 d'organiser les élections présidentielle, législatives et municipales, son mandat devant prendre fin au plus tard 15 jours après la proclamation des résultats des élections municipales.

Après des élections marquées par des violences aux relents ethnico-religieux¹³⁵⁹, le parlement vote le 9 octobre 2001, dans le cadre de la mise en place des institutions prévue par la nouvelle constitution du 1^{er} août 2000, la loi n°2001-634 qui crée une Commission Electorale Indépendante, structure pérenne, mais dont le fonctionnement sera perturbé par la tentative de coup d'Etat du 19 septembre 2002 suivie de la partition du pays. En vue de résoudre ce nouveau conflit, les différents protagonistes signent le 24 janvier 2003 à l'initiative du gouvernement français les accords dits de Marcoussis qui prévoient au titre des réformes en matière électorale, que « le gouvernement de réconciliation nationale : [...] ; proposera plusieurs amendements à la loi n°2001-634 dans le sens d'une meilleure représentation des parties prenantes à la Table ronde au sein de la commission centrale de la Commission Electorale Indépendante, y compris au sein du bureau ; [...] »¹³⁶⁰. Malgré le vote de la loi n°2004-642 modifiant la loi n°2001-634 du 9 octobre 2001, la CEI ne sera finalement mise en place qu'après la conclusion le 2 avril 2005 de l'accord de Pretoria et la signature des Décisions présidentielles n°2005-06/PR du 15 juillet 2005 et n°2005-11/PR du 29 août 2005, l'art. 53 de la première décision prévoyant, précision importante, que le mandat des membres de cette CEI prendrait fin à l'issue des élections générales de 2010.

Le 28 mai 2014, le gouvernement ivoirien fit adopter par le parlement la loi n°2014-335 portant modification de la loi n°2001-634 du 9 octobre 2001 telle qu'elle avait été modifiée par la loi n°2004-642 du 14 décembre 2004 et par les décisions n°2005- 06/PR du 15 juillet 2005 et n°2005-11/PR du 29 août 2005. Dès le 30 mai 2014, estimant notamment que la surreprésentation du chef de l'Etat au sein de la CEI était de nature à créer une inégalité en sa faveur, un groupe de députés attaqua sans succès toutefois la loi nouvelle devant le

¹³⁵⁹ BANEGAS R. et B. LOSCH, « La Côte d'Ivoire au bord de l'implosion », *Politique africaine*, 2002, n° 87, p. 139-161.

¹³⁶⁰ Accords de Marcoussis, *op. cit.*, §II.2.b.

Conseil constitutionnel au motif que ses art. 5¹³⁶¹, 15, 16 et 17 violaient le droit à l'égalité devant la loi consacré par les art. 2 et 33 de la constitution ivoirienne¹³⁶².

Suite à la promulgation de la loi le 18 juin 2014, Action pour la Protection des Droits de l'Homme (APDH), une ONG de droit ivoirien par ailleurs observateur auprès de la Com. ADHP saisit le 12 juillet 2014 la Cour. ADHP lui demandant de constater que les art. 5, 15, 16 et 17 de la loi n°2014-335 précitée, violent les engagements de l'Etat ivoirien de créer un organe électoral indépendant et impartial ainsi que d'assurer le droit à l'égalité devant la loi et à la protection égale par la loi, pris pour le premier en vertu des art. 10.3 et 17.1 de la CADEG et de l'art. 3 du Protocole de la CEDEAO sur la démocratie et de la bonne gouvernance et pour le second en vertu de l'art. 1^{er} du DUDH et de l'art. 26 du PIDCP, des textes auxquels l'Etat défendeur est partie. En conséquence, elle demande à la Cour de condamner l'Etat ivoirien à réviser la loi de sorte à la rendre conforme à ses engagements internationaux, en particulier la CADEG.

Après un peu plus de deux ans de procédure, la Cour rend son arrêt le 18 novembre 2016 à une majorité de 9 voix contre 1. L'Etat ivoirien y est lourdement condamné pour avoir « violé son obligation de créer un organe électoral indépendant et impartial, prévu par l'art. 17 de la Charte de la démocratie et l'art. 3 du Protocole de la CEDEAO sur la démocratie et qu'il a également, par voie de conséquence, violé son obligation de protéger le droit des

¹³⁶¹ De fait, l'art. 5 constitue le principal motif de contestation de la loi n°2014-335. Et pour cause, il dispose que : « La CEI est composée de membres permanents et de membres non permanents. La CEI comporte une Commission centrale et des Commissions locales, à l'échelon régional, départemental, communal et sous-préfectoral. Les membres de la Commission centrale sont : un représentant du Président de la République ; un représentant du Président de l'Assemblée Nationale ; un représentant du Ministre chargé de l'Administration du Territoire ; un représentant du Ministre chargé de l'Economie et des Finances ; un magistrat désigné par le Conseil Supérieur de la Magistrature ; quatre représentants de la société civile, dont deux issus des confessions religieuses, un issu des ONG non confessionnelles et un avocat désigné par le Barreau ; quatre représentants du parti ou groupement politique au pouvoir ; quatre représentants des partis ou groupements politiques de l'opposition. Les membres de la Commission centrale sont nommés par décret pris en Conseil des Ministres, pour une durée de six (6) ans. Les propositions sont adressées au Ministre chargé de l'Administration du Territoire, qui en établit la liste et la soumet au Conseil des Ministres, pour nomination ».

¹³⁶² La constitution ivoirienne du 1^{er} août 2000 énonce en effet en son art. 2.1 que: « [...], Tous les êtres humains naissent libres et égaux devant la loi. [...] » et son art. 33.1 que : « Le suffrage est universel, libre, égal et secret. [...] ».

citoyens de participer librement à la direction des affaires publiques de leur pays, garanti par l'art. 13.1 et 2 de la Ch. ADHP »¹³⁶³. A cette condamnation s'ajoute celle d'avoir « violé son obligation de protéger le droit à une égale protection de la loi, garanti par l'art. 10.3 de la CADEG, l'art. 3.2 de la Ch. ADHP et l'art. 26 du PIDCP »¹³⁶⁴. Dès lors, la Cour lui ordonne de modifier la loi contestée de manière à ce qu'elle respecte les textes violés¹³⁶⁵ et de lui soumettre dans un délai qui ne saurait excéder une année un rapport d'exécution de sa décision¹³⁶⁶.

Si la condamnation de l'Etat ivoirien était somme toute attendue, sa lourdeur peut interroger, tant il apparaît que la Cour est, comme le reconnaîtra un de ses membres dans son opinion individuelle, allée bien au-delà de ce qui lui était demandé, statuant pour ainsi dire *ultra petita*. Avant d'en venir au fond de son raisonnement, il paraît utile de dire un mot sur la procédure, surtout sur la manière dont celle-ci a été conduite, mise à mal à certains égards. La procédure a en effet été marquée par des retards de l'Etat ivoirien d'abord dans la présentation de son mémoire en défense, intervenue le 19 mai 2015, soit 233 jours après avoir été notifié de la requête à son encontre alors que l'art. 37 du règlement intérieur de la Cour prévoit que « l'Etat défendeur répond à la requête dont il fait objet dans un délai de 60 jours qui pourrait être prorogé par la Cour, s'il y a lieu ». Deuxième retard, la levée par l'Etat défendeur de l'une de ces deux exceptions d'irrecevabilité¹³⁶⁷, celle portant sur le non-épuisement par la requérante des voies de recours interne. Celle-ci a été levée le 8 février 2016 en réponse au mémoire additionnel déposé par le requérant le 5 novembre 2015 alors que l'art. 52.2 du règlement dispose que « les exceptions préliminaires doivent être soulevées au plus tard avant l'expiration du délai fixé par la Cour pour le dépôt du premier mémoire à présenter par la partie qui entend soulever lesdites exceptions ». Ce qui signifie que cette exception aurait dû être levée au plus tard le 26 novembre 2014, date limite

¹³⁶³ Cour. ADHP, requête n°001/2014, *Action pour la protection des droits de l'homme c. République de Côte d'Ivoire*, arrêt 18 novembre 2016, §153.5.

¹³⁶⁴ *Ibid.*, §153.6.

¹³⁶⁵ *Ibid.*, §153.7

¹³⁶⁶ *Ibid.*, §153.8

¹³⁶⁷ La première exception soulevée par l'Etat ivoirien est tirée de la nature du langage utilisé par la requérante et la seconde du non épuisement des voies de recours internes levées. Toutes ont été rejetées. V. Cour. ADHP, requête n°001/2014, *op. cit.*, §§76-84, §§85-106.

réglementaire du dépôt par l'Etat ivoirien de son mémoire en défense, lequel ne sera finalement présenté que le 19 mai 2015. Malgré ces entorses à la procédure, la Cour acceptera d'examiner le mémoire en défense et l'exception d'irrecevabilité, « dans l'intérêt de la justice », ¹³⁶⁸ dit-elle, curieusement. Il est certes compréhensible que la Cour, peut-être en raison de sa jeunesse ait voulu faire preuve de souplesse pour ne pas que les Etats s'en détournent, mais comme le reconnaît un de ses membres « une bonne administration de la justice commande [...] que les délais prescrits par la Cour soient scrupuleusement respectés par les parties, spécialement lorsqu'ils concernent un aspect procédural aussi important que la compétence de la Cour ou la recevabilité d'une requête »¹³⁶⁹.

Traitant du fond, la Cour considère, comme elle y a été invitée par la plaignante, que la violation par l'Etat ivoirien de son obligation de créer un organe électoral indépendant et impartial suivant l'art. 17.1 de la CADEG et l'art. 3 du Protocole de la CEDEAO sur la démocratie résulte de la composition de la CEI telle que le prévoit l'art. 5 de la loi n°2014-335 précitée. Ces dispositions prévoient en effet, pour la première que « les Etats parties réaffirment leur engagement à tenir régulièrement des élections transparentes, libres et justes conformément à la Déclaration de l'Union sur les principes régissant les élections démocratiques en Afrique. A ces fins, tout Etat partie doit : créer et renforcer les organes électoraux nationaux indépendants et impartiaux, chargés de la gestion des élections » ; pour la seconde que : « Les organes chargés des élections doivent être indépendants et/ou neutres et avoir la confiance des acteurs et protagonistes de la vie politique. En cas de nécessité, une concertation nationale appropriée doit déterminer la nature et la forme desdits organes ». Or, avance la requérante, dans la mesure où la majorité des membres de la Commission représentent des personnalités ou des partis politiques, il est incertain qu'ils soient indépendants et impartiaux¹³⁷⁰ même si l'Etat défendeur prétend qu'en vertu de l'art. 1.2 de la loi contestée, « la CEI est une autorité administrative indépendante dotée de la personnalité morale et de l'autonomie financière »¹³⁷¹ et qu'en raison de son caractère

¹³⁶⁸ *Ibid.*, §26.

¹³⁶⁹ Cour. ADHP, requête n°001/2014, *op.cit.*, opinion individuelle du juge Fatsah OUGUERGOUZ, §4.

¹³⁷⁰ *Ibid.*, §109.

¹³⁷¹ *Ibid.*, §112. Sur les autorités administratives indépendantes en droit français, v. par ex. GENTOT M., *Les autorités administratives indépendantes*, Paris, Montchrestien, 1994 ; AUTIN J.-L., « Autorités administratives

consensuel et représentatif de toutes les parties intéressées par la bonne tenue des élections, elle correspond à la lettre et à l'esprit du Protocole de la CEDEAO sur la démocratie, en particulier de son art. 3¹³⁷².

Contre cet argumentaire, la Cour estime que même si l'art. 1.2 de la loi contestée accorde une indépendance institutionnelle à la Commission, cette indépendance, quoique nécessaire ne peut suffire à garantir l'organisation d'élections libres et transparentes. Mais sans véritablement se prononcer sur l'existence ou non de garanties d'indépendance et d'impartialité au profit des membres de la CEI et se contentant de simples définitions dont la généralité apporte en fin de compte peu au débat, les juges pointent le déséquilibre¹³⁷³ qui caractérise la composition de la Commission, le parti au pouvoir y étant représenté par 8 membres quand l'opposition n'y est que par 4¹³⁷⁴. Si l'on ajoute à ce déséquilibre, le fait que les décisions de la CEI se prennent à la majorité simple des membres présents¹³⁷⁵, la Cour conclut que celle-ci ne présente pas les garanties d'indépendance et d'impartialité requises et qu'il ne peut donc être perçu comme tel¹³⁷⁶.

Relativement à sa seconde allégation, celle portant sur la violation par l'Etat ivoirien de son obligation de protéger le droit à l'égalité devant la loi et la protection égale par la loi comme le prévoit l'art 3 de la Ch. ADHP, l'art. 10.3 de la CADEG, l'art. 3 du Protocole de la CEDEAO sur la démocratie, l'art. 1^{er} de la DUDH et l'art. 26 du PIDCP, la requérante pointe

indépendantes, démocratie et Etat de droit », *Droit et société*, 2016, n° 93, p. 285-295 ; CHEVALLIER J., « Autorités administratives indépendantes et Etat de droit », *Civitas Europa*, 2016, n° 37, p. 143-154.

¹³⁷² Cour. ADHP, requête n°001/2014, *op. cit.*, §III.

¹³⁷³ Ce déséquilibre « numérique » avait aussi été constaté, affirme la Cour, par la Mission d'observation électorale de l'UA (MOEUA). Effectivement, dans son rapport final sur l'observation de l'élection présidentielle ivoirienne du 25 octobre 2015, la mission avait noté que : « l'autorité électorale ne fait pas l'objet d'un consensus au sein de la classe politique, quoique la CEI actuelle soit le fruit des négociations entre le parti au pouvoir et les partis d'opposition, et en dépit de sa forte composante politique. Le déséquilibre en termes de représentation numérique du groupement au pouvoir et des partis de l'opposition n'a pas contribué au rapprochement de ces deux composantes de la CEI. Au regard de ses échanges avec les acteurs sociopolitiques, la MOEUA a nettement perçu la méfiance d'une frange de l'opposition et de la société civile quant à l'impartialité de l'organe en charge des élections. La MOEUA a également relevé que la présidence de la CEI était source de mécontentement de certaines parties prenantes au processus ». V. MOEUA, élection présidentielle du 25 octobre 2015 en République de Côte d'Ivoire, rapport final, §32.

¹³⁷⁴ Loi n°2014-335 précitée, art. 5, *supra*.

¹³⁷⁵ *Ibid.*, art. 36.

¹³⁷⁶ Cour. ADHP, requête n°001/2014, *op. cit.*, §133.

la surreprésentation du chef de l'Etat au sein de la CEI par rapport aux candidats indépendants ou de l'opposition. Elle fait valoir que sur les 17 membres qui composent l'organe électoral, 13 représentent, à travers diverses entités le chef de l'Etat, soit comme représentants de partis politiques, soit comme représentants de personnalités politiques (président de la République, président de l'Assemblée nationale ou différents ministères) soit comme représentants d'institutions contrôlées par lui comme le Conseil Supérieur de la Magistrature¹³⁷⁷. Si l'Etat défendeur réfute cette allégation, il le fait de façon maladroite, et peut-être même incongrue estimant que « la revendication [du requérant visant la représentation des candidats indépendants] remet en cause la forte présence des membres désignés par les partis ou les autorités politiques »¹³⁷⁸ ou qu'aucune « disposition de la loi attaquée ne prive les citoyens ivoiriens remplissant les conditions requises de participer à la vie publique de leur pays »¹³⁷⁹. En l'absence d'arguments convaincants de l'Etat ivoirien, la Cour estima qu'il était « clair que dans le cas où le président de la République ou un autre candidat de sa famille politique se porterait candidat à une élection quelconque, soit présidentielle ou législative, la loi contestée le mettrait dans une situation plus avantageuse par rapport aux autres candidats ». Ce faisant, elle en déduit que la loi n°2014-335 précitée viole le droit à une égale protection de la loi consacré par les conventions sus invoquées.

Au final, si la démarche de la Cour paraît bien ficelée, il semble pourtant qu'elle ait fait preuve d'un excès de zèle en statuant *ultra petita*,¹³⁸⁰ c'est-à-dire au-delà de ce qui lui avait été demandé. En effet, comme le note le juge Fatsah OUGUERGOUZ dans son opinion individuelle, la requérante n'avait mentionné dans ses conclusions, c'est-à-dire l'énoncé précis et direct de l'objet de sa demande que la violation de la CADEG (art. 17) et non celle du Protocole de la CEDEAO sur la démocratie, de la Ch. ADHP, de la DUDH et du PIDCP, si ce n'est pour dire que les dispositions pertinentes de ces instruments protègent de façon identique le droit à l'égalité de tous devant la loi. Mais aussi certain qu'il soit, cet excès n'aura finalement pas été si dramatique, l'issue de l'affaire n'ayant pas été bouleversée

¹³⁷⁷ *Ibid.*, §137.

¹³⁷⁸ *Ibid.*, §140.

¹³⁷⁹ *Ibid.*, §141.

¹³⁸⁰ Sur le principe de l'interdiction de statuer faite au juge international de statuer *ultra petita*, v. KOLB R., *La Cour internationale de Justice*, Paris, Pedone, 2013, p. 945 et ss.

même s'il est vrai que d'une manière générale, toute entorse au principe de l'interdiction de statuer *ultra petita* constitue un risque, celui qui saperait « le principe de l'égalité des parties, les exigences d'une bonne administration de la justice et, partant, la confiance placée par les parties dans l'institution judiciaire »¹³⁸¹. Dans une tout autre perspective, l'excès dont a fait preuve la Cour peut être analysé comme l'expression d'un tâtonnement d'une jeune juridiction toujours en rodage qui pourrait, ce faisant profiter de l'expérience déjà acquise par une juridiction régionale comme celle de la Cour de justice de la CEDEAO.

§ 2 - LA COUR DE JUSTICE LA CEDEAO

La Cour de justice de la CEDEAO prend ses racines dans le traité constitutif de l'organisation signé le 28 mai 1975 avec la création d'un tribunal de la communauté¹³⁸². Mais dans sa forme actuelle, au moins dans ses grandes lignes, elle découle du traité révisé du 24 juillet 1993 qui à vrai dire ne formalisait que le Protocole A/P.1/7/91 du 16 juillet 1991 portant création de la Cour de justice de la communauté. Cette dernière débutera ses activités aussitôt même si assez curieusement le protocole n'entrera en vigueur que le 5 novembre 1996¹³⁸³. Initialement, les compétences de la Cour se limitaient au contentieux lié à l'interprétation et à l'application des dispositions du traité à l'occasion d'un différend entre Etats membres de la Communauté agissant en leur nom et intérêt propres ou au nom et dans l'intérêt de leurs ressortissants¹³⁸⁴, mais dans tous les cas à condition que le règlement du différend par la recherche d'une solution à l'amiable ait échoué¹³⁸⁵. Il en ressort que jusqu'à l'adoption du Protocole additionnel A/SP.1/01/05 du 19 janvier 2005 portant amendement du Protocole A/P.1/7/91 précité, la Cour de justice n'avait qu'une importance

¹³⁸¹ Cour. ADHP, requête n°001/2014, *op. cit.*, opinion individuelle du juge Fatsah OUGUERGOUZ, §35.

¹³⁸² L'art. 11 du traité disposait en effet qu' : « Il est créé un Tribunal de la Communauté qui assure le respect du droit et des principes d'équité dans l'interprétation des clauses du présent Traité. En outre il est chargé du règlement des différends dont il est saisi conformément à l'art. 56 du présent Traité. La composition, la compétence, le statut et toutes autres questions relatives au Tribunal sont déterminés par la Conférence ».

¹³⁸³ *Cour de justice communautaire | Communauté Economique des Etats de l'Afrique de l'Ouest(CEDEAO)*, <https://cutt.ly/EeoroeE>, consulté le 9 février 2018.

¹³⁸⁴ Sur le caractère obligatoire de l'écran étatique, v. CJ/CEDEAO, *Afolabi Oladjide c. Nigéria*, 27 avril 2004.

¹³⁸⁵ V. art. 76, Traité révisé de la CEDEAO, *op. cit.* ; art. 9, Protocole A/P.1/7/91 du 16 juillet 1991 relatif à la Cour de justice de la communauté.

secondaire, peut-être accessoire dans le dispositif institutionnel car ne pouvant être actionnée qu'en cas d'échec des moyens ou procédures de résolution par voie diplomatique des différends. Avec la réforme de 2005, dans le but de rapprocher davantage la Cour des justiciables, mais aussi d'étendre ses compétences à la protection des droits de l'homme¹³⁸⁶, un droit de recours de plein droit est ouvert aux citoyens de la communauté victimes de violations des droits de l'homme sans qu'il ne soit nécessaire, élément très important, qu'ils épuisent comme il est de coutume les voies de recours¹³⁸⁷. Toutefois, ces requêtes individuelles ne doivent pas être anonymes et ne doivent pas avoir été portées devant une autre juridiction internationale compétente, dans le respect du principe *non bis in idem* et pour éviter les situations de litispendance¹³⁸⁸. Si la Cour de justice de CEDEAO ne se distingue guère de ses consœurs sur ces dernières conditions¹³⁸⁹, son originalité, au moins dans la procédure, réside dans la dispense accordée aux requérants d'épuiser les voies de recours internes¹³⁹⁰, d'où peut-être l'augmentation du nombre de recours constatée depuis 2005. Conjugée avec l'art.59 du règlement de la Cour qui autorise des procédures accélérées, cette dispense peut aussi donner du sens à l'intervention de la Cour dans certaines circonstances comme celle dans laquelle des requérants contestent une révision

¹³⁸⁶ Protocole additionnel A/SP.1/01/05, 19 janvier 2005, *op. cit.*, art. 9.4. Cette extension avait été envisagée bien avant par l'art. 39 du Protocole A/SP.1/12/10 sur la démocratie du 21 décembre 2001. V. NTWARI D.G.-F., « La Cour de justice de la CEDEAO, ou l'émergence progressive d'une Cour régionale des droits de l'homme », *Journal du Centre de droit international*, 2013, n° 11, p. 9.

¹³⁸⁷ L'art. 39 du Protocole A/SP.1/12/10 sur la démocratie du 21 décembre 2001 qui le premier avait envisagé l'extension des compétences de la Cour à la matière des droits de l'homme prévoyait pourtant que le recours à la Cour se fasse sous la condition de l'épuisement des voies de recours internes.

¹³⁸⁸ L'intérêt d'éviter la litispendance est d'exclure le cumul de procédures internationales pouvant conduire à une contrariété des jurisprudences, ce d'autant qu'il n'existe pas, malgré leur prolifération, d'hierarchie entre les juridictions internationales. V. COHEN-JONATHAN G., *La Convention européenne des droits de l'homme*, Paris; Aix-en-Provence, Economica ; Presses universitaires d'Aix-Marseille, 1989, p. 143.

¹³⁸⁹ V. par ex. l'art. 35.2 de la Conv. EDH qui dispose que : « La Cour ne retient aucune requête individuelle introduite en application de l'article 34, lorsque a) elle est anonyme ; ou b) elle est essentiellement la même qu'une requête précédemment examinée par la Cour ou déjà soumise à une autre instance internationale d'enquête ou de règlement, et si elle ne contient pas de faits nouveaux ».

¹³⁹⁰ A l'inverse par ex., l'art. 35.1 de la Conv. EDH prévoit que : « La Cour ne peut être saisie qu'après l'épuisement des voies de recours internes, tel qu'il est entendu selon les principes de droit international généralement reconnus, et dans un délai de six mois à partir de la date de la décision interne définitive ».

du code électoral opérée 90 jours avant la tenue des élections et ayant pour effet de les rendre inéligibles.

A - L'AFFAIRE CDP ET AUTRES C. ETAT DU BURKINA FASO

Cette affaire intervient dans un contexte politique extrêmement tendu consécutif à l'insurrection populaire des 30 et 31 octobre 2014 ayant conduit à la démission du président Blaise COMPAORE et à la mise en échec de son projet de révision constitutionnelle visant à sauter une nouvelle fois le verrou de la limitation du nombre de mandats présidentiels¹³⁹¹. Elle résulte de la contestation par le Congrès pour la Démocratie et le Progrès (CDP), parti politique du président démissionnaire, auquel s'est joint des citoyens et des hommes politiques à titre individuel, de la loi n°005-2015 du 7 avril 2015 relative à la modification de la loi n°014-2001/AN du 3 juillet 2001 portant code électoral et votée par le Conseil National de Transition (CNT), parlement transitoire mis en place après l'insurrection¹³⁹². Les requérants allèguent que la loi n°005-2015 viole leur droit à participer librement aux élections conformément à une série de textes internationaux¹³⁹³ parmi lesquels ils citent le Protocole de la CEDEAO sur la démocratie de 2001, dont l'art. 1.i prévoit *inter alia* que les partis politiques se créent et exercent librement leurs activités dans le cadre des lois en vigueur et qu'ils participent librement et sans entrave ni discrimination à tout processus électoral. [...]». Et pour cause, la loi incriminée ajoute au code électoral un nouveau chef d'inéligibilité de sorte que deviennent inéligibles « toutes les personnes ayant soutenu un

¹³⁹¹ Pour un rappel des faits et une approche juridique du débat sur le projet de révision constitutionnelle dont la tentative de mise en œuvre allait déboucher sur l'insurrection populaire des 30 et 31 octobre 2014, v. FAU-NOUGARET M., « Une leçon burkinabé : éléments de réflexion juridique sur l'insurrection des 30 et 31 octobre 2014 (1ère partie) », *Constitutions*, 2015, n° 2, p. 221-228.

¹³⁹² Avec le Président et le Gouvernement de Transition, le CNT était l'un des organes créés en vertu de la Charte de la Transition, un texte consensuel adopté le 13 novembre 2014 par le Forum national qui avait réuni les forces vives de la nation, afin de mener les affaires publiques jusqu'à la tenue des élections présidentielle et législatives prévues pour le 11 octobre 2015. Pour une analyse juridique de la Charte de la Transition, v. FAU-NOUGARET M., « Une leçon burkinabé : éléments de réflexion juridique sur l'insurrection des 30 et 31 octobre 2014 (2ème partie) », *Constitutions*, 2015, n° 3, p. 361-370. V. aussi SOMA A., « Réflexion sur le changement insurrectionnel au Burkina Faso », *Revue Cames/SJP*, 2015, vol. 1, n° 1.

¹³⁹³ Les requérants citent l'art. 2.1, 21.1 et 21.2 de la DUDH ; art. 26 du PIDCP ; art 2, art 13.1, art. 13.2 de la Ch. ADHP ; art. 3.7, art. 3.11, art. 4.2, art. 8.1 et art. 10.3 de la CADEG. V. CJ/CEDEAO, *CDP et autres c. Burkina Faso*, 13 juillet 2015, §8.

changement anticonstitutionnel qui porte atteinte au principe de l'alternance démocratique, notamment au principe de la limitation du nombre de mandats présidentiels ayant conduit à une insurrection ou à toute autre forme de soulèvement »¹³⁹⁴. Se sentant visés, les requérants ont cru devoir saisir la CJ/CEDEAO à l'effet de voir celle-ci constater la violation de leurs droits garantis par les textes précités, et d'ordonner en conséquence l'abrogation de la disposition litigieuse. Pour sa part, l'Etat burkinabè rétorqua que le droit de participer à des élections n'étant pas un droit absolu, il était fondé à y apporter des restrictions, d'autant que ces restrictions visent des personnes qui ont soutenu un projet anticonstitutionnel ayant conduit à une insurrection populaire. Au risque d'exagérer, la ligne de défense de l'Etat burkinabè tenait, pour le dire de manière prosaïque à l'idée que la démocratie ne devait pas profiter aux ennemis de la démocratie. Mais pour la Cour, la question de droit qui se posait était bien différente et consistait à savoir si un Etat pouvait se fonder sur la nécessité de protéger l'ordre constitutionnel pour ne pas dire l'ordre démocratique pour restreindre le droit de certains de ses citoyens à participer aux élections sans enfreindre les nombreux textes internationaux qui le garantissent. La Cour, au prix d'un raisonnement tantôt imprécis, tantôt incohérent, en tous les cas lacunaire répond par la négative estimant que « le code électoral du Burkina Faso, tel que modifié par la loi n° 005-2015/CNT du 7 avril 2015, est une violation du droit de libre participation aux élections ; [et] ordonne en conséquence à l'Etat du Burkina de lever tous les obstacles à une participation aux élections consécutifs à cette modification »¹³⁹⁵. Avant d'examiner son raisonnement, la procédure qui a conduit la Cour à une telle décision mérite que l'on s'y arrête.

Le premier élément procédural à attirer l'attention du commentateur est celui du délai très court, à peine 2 mois, dans lequel la requête a été traitée par la Cour ; il dépasse en général 12 mois¹³⁹⁶. L'on doit cette extrême célérité à l'usage par la Cour, à la demande

¹³⁹⁴ V. art. 135 du code électoral du Burkina Faso, mai 2015. Avant cette amendement, n'étaient inéligibles que « les individus privés par décision judiciaire de leurs droits d'éligibilité en application des lois en vigueur ; les personnes pourvues d'un conseil judiciaire ; les individus condamnés pour fraude électorale ».

¹³⁹⁵ CJ/CEDEAO, *CDP et autres c. Burkina Faso*, *op. cit.*, dispositif de l'arrêt.

¹³⁹⁶ V. par ex. CJ/CEDEAO, *Simone Ehivet et Michel Gbagbo c. Côte d'Ivoire*, 22 février 2013, 20 mois séparent le dépôt de la requête le 20 juillet 2011 et la décision ; CJ/CEDEAO, *Musa Saidykhan c. Gambie*, 16 décembre 2010, 24 mois se sont écoulés entre le dépôt de la requête le 19 novembre 2007 et la décision.

des requérants de l'art. 59 du règlement de procédure suivant lequel « à la demande de la partie requérante, soit de la partie défenderesse, le président peut exceptionnellement, sur la base des faits qui lui sont présentés, l'autre partie entendue, décider de soumettre une affaire à une procédure accélérée dérogeant aux dispositions du présent règlement, lorsque l'urgence particulière de l'affaire exige que la Cour statue dans les plus brefs délais. [...] ». Loin d'être anecdotique, cette procédure accélérée préfigure dans une large mesure le sens de la décision au fond. En effet, la Cour ne nie pas l'ineffectivité des violations alléguées puisqu'aucune candidature individuelle n'avait à ce moment-là été rejetée. Les violations étant seulement hypothétiques, elle aurait dû, du moins en principe se déclarer incompétente comme le lui demandait du reste le défendeur. Pourtant, elle dira pouvoir valablement se préoccuper de ces violations en raison de leur « imminence ». Invitée à intervenir 70 jours avant le début du processus électoral, un délai très serré il est vrai, la Cour estime que « si elle devait attendre que des dossiers de candidature soient éventuellement rejetés pour agir, si elle devait attendre l'épuisement des effets d'une transgression pour dire le droit, sa juridiction dans un contexte d'urgence n'aurait aucun sens, les victimes présumées de telles violations se retrouvant alors inexorablement lésées dans la compétition électorale »¹³⁹⁷. Sur ce point précis, son raisonnement tient sur deux piliers : la qualité de victime potentielle conférée aux requérants et la violation future de leurs droits qu'elle prétend devoir prévenir. Pourtant, un examen attentif de la situation des requérants aurait dû la conduire à plus de circonspection dans la reconnaissance aux requérants de la qualité de victime potentielle. La Cour. EDH par exemple ne reconnaît sa compétence à l'égard de violations futures que si celles-ci sont déjà « individualisées »¹³⁹⁸. Ainsi, a-t-elle rappelé à maintes reprises que « pour qu'un requérant puisse se prétendre victime [potentielle], il faut qu'il produise des indices raisonnables et convaincants de la probabilité de réalisation d'une violation en ce qui le concerne personnellement »¹³⁹⁹ et qu'à cet égard, « de simples suspicions ou conjectures sont insuffisantes »¹⁴⁰⁰. Or, dans le cas

¹³⁹⁷ CJ/CEDEAO, CDP et autres c. Burkina Faso, *op. cit.*, §16.

¹³⁹⁸ HEBIE M., *Article 135 de la loi électorale du 7 avril 2015 modifiant le Code électoral : et si la Cour de Justice de la CEDEAO avait tout ou presque tout faux ?*, <https://cutt.ly/Wei5uCo>, consulté le 13 février 2018.

¹³⁹⁹ V. par ex., Cour. EDH, *Ada Rossi et autres c. Italie*, 16 décembre 2008.

¹⁴⁰⁰ V. Com. EDH, *Noël Narvii Tauira et 18 autres c. France*, 4 décembre 1995.

d'espèce, aucune certitude n'existait que tous les requérants seront nécessairement candidats à l'élection présidentielle, et encore moins qu'eux tous tomberont sous le coup d'avoir « soutenu » le projet de modification de l'art. 37 de la constitution¹⁴⁰¹.

Mais outre le caractère contestable du statut de victime potentielle des requérants, la décision même de la Cour de rendre un arrêt de jugement apparaît précipitée d'où il ressort l'impression d'un travail expédié. Elle aurait pu en effet, comme l'art. 20 du Protocole A/P.1/7/91 précité¹⁴⁰² et l'art. 79 et ss. du règlement de procédure l'y autorisent, indiquer des mesures conservatoires pour préserver les droits des requérants¹⁴⁰³ de manière à se donner le temps d'un examen plus approfondi et exhaustif des faits tout en se conservant la possibilité de se réunir en urgence si le Conseil constitutionnel burkinabè venait à rejeter la candidature des requérants. Au lieu de cela et quitte à apparaître incohérente, elle s'est enfermée dans une logique qui ne pouvait déboucher que sur une condamnation de l'Etat burkinabè pour avoir violé le droit des requérants à participer aux élections alors même que cette violation n'est pas, aux dires mêmes de la Cour encore réalisée.

Avant de se prononcer sur le fond de l'affaire, la Cour avait tenu à préciser, comme pour bien délimiter les contours de sa compétence que si elle peut être valablement saisie lorsqu'il apparaît qu'un processus électoral a été entaché de violations des droits de l'homme dont la sanction relève de sa compétence, il était en revanche « hors de question qu'elle assure la police des élections que les Etats membres organisent »¹⁴⁰⁴ et d'une façon générale qu'elle s'érige en juge interne des Etats de la CEDEAO chargé de trancher des procès dont l'enjeu est l'interprétation de leur loi ou de leur constitution¹⁴⁰⁵. Le contraire aurait étonné, car cela l'aurait transformé en une espèce de cour constitutionnelle

¹⁴⁰¹ HEBIE M., « Article 135 de la loi électorale du 7 avril 2015 modifiant le Code électoral : et si la Cour de Justice de la CEDEAO avait tout ou presque tout faux ? », *op. cit.*

¹⁴⁰² L'art. 20 du Protocole prévoit en effet que : « La Cour peut, toutes les fois qu'elle est saisie d'un différend, ordonner toutes mesures ou toutes instructions provisoires qu'elle estime nécessaires ou opportunes ».

¹⁴⁰³ Les mesures conservatoires sont définies comme des « mesures provisoires adoptées par un tribunal entre le moment de sa saisine et celui du jugement final, dont l'objectif est d'enjoindre au défendeur de s'abstenir de faire certains actes pouvant gravement affecter ou aliéner l'objet du litige ». KOLB R., *La Cour internationale de Justice*, *op. cit.*, p. 633.

¹⁴⁰⁴ CJ/CEDEAO, *CDP et autres c. Burkina Faso*, *op. cit.*, §19.

¹⁴⁰⁵ *Ibid.*, §24.

régionale, statut dont elle ne dispose pas, du moins pas pour le moment¹⁴⁰⁶. Quoi qu'il en soit, la Cour tire deux conséquences de cette délimitation. En premier lieu, qu'il faut « écarter du débat judiciaire toute référence au droit national, qu'il s'agisse de la constitution du Burkina Faso, ou de normes infraconstitutionnelles, quelles qu'elles soient. [...] [Qu'elle] doit considérer de telles références comme inappropriées dans son propre prétoire. Juridiction internationale, elle n'a vocation à sanctionner que le respect des textes internationaux »¹⁴⁰⁷ ; en second lieu, qu'il « ne saurait être question, dans la présente affaire, de s'épancher sur le sens qu'il faut donner au nouvel art. 135 du code électoral du Burkina Faso. La tentation peut exister, devant la relative ambiguïté du texte incriminé, de se livrer à l'exégèse de celui-ci, ou de lui conférer un certain sens, d'orienter son interprétation dans une direction donnée ».¹⁴⁰⁸ Mais tout en se refusant formellement d'interpréter la loi contestée alors que rien ne l'y empêchait selon la théorie générale qui veut qu'au « regard du droit international [...], les lois nationales sont de simples faits »¹⁴⁰⁹ sujets donc à interprétation, la Cour ne fait pas autre chose, de fait. Sinon, par quel moyen serait-elle parvenue à la conclusion qu'il ne faisait « aucun doute que l'exclusion [en vertu de la loi incriminée] d'un certain nombre de formations politiques et de citoyens de la compétition électorale qui se prépare relève d'une discrimination difficilement justifiable en droit »¹⁴¹⁰ ou encore qu'« interdire [par la loi] de candidature toute organisation ou personne ayant été politiquement proche du régime défait, mais n'ayant commis aucune infraction particulière, revient, pour la Cour, à instituer une sorte de délit d'opinion [...] »¹⁴¹¹ ? En interprétant la loi, rien de moins, mais une interprétation si empreinte de certitudes qu'elle semble faire fi du contexte politique dans lequel la loi litigieuse fut votée ainsi que des déclarations qui ont précédé et suivi ce vote et dont l'examen lui aurait permis d'en cerner

¹⁴⁰⁶ OUEDRAOGO Y., « Retour sur une décision controversée : l'arrêt de la Cour de justice de la CEDEAO du 13 juillet 2015, CDP et autres c/ Etat du Burkina », *Les Annales de droit*, 2016, n° 10, p. 202.

¹⁴⁰⁷ CJ/CEDEAO, *CDP et autres c. Burkina Faso*, *op. cit.*, §25.

¹⁴⁰⁸ *Ibid.*, §26.

¹⁴⁰⁹ CPJI, *Certains intérêts allemands en Haute-Silésie polonaise (fond)*, Allemagne c. Pologne, arrêt du 25 mai 1926, Série A, n° 7, p. 19

¹⁴¹⁰ CJ/CEDEAO, *CDP et autres c. Burkina Faso*, *op. cit.*, §28.

¹⁴¹¹ *Ibid.*

plus ou moins le contenu¹⁴¹². C'est donc en toute logique, une logique bien à elle que la Cour a condamné l'Etat burkinabè pour avoir violé le droit des requérants à participer aux élections. Dans le détail pourtant, son raisonnement, quoique contestable, ne se veut pas moins subtil. En fait, ce n'est pas tant les restrictions apportées par l'Etat du Burkina Faso au droit des requérants qui sont censurées, la Cour ne nie pas aux autorités le droit de restreindre l'accès au suffrage¹⁴¹³, mais « le caractère ambigu des critères de l'exclusion, et l'application expéditive et massive qui en est faite »¹⁴¹⁴. L'argument du caractère expéditif et massif de l'application de la loi permet à la Cour de balayer sans en discuter la pertinence ou la consistance la principale ligne de défense du Burkina Faso tirée de l'illégalité des changements anticonstitutionnels de gouvernements ; se contentant simplement de rappeler que « la sanction du changement anticonstitutionnel de gouvernement vise des régimes, des Etats, éventuellement leurs dirigeants, mais ne saurait concerner les droits des citoyens ordinaires »¹⁴¹⁵. Un discours bien insuffisant cependant. D'abord, parce que la Cour assimile les requérants à de simples « citoyens ordinaires » alors que leur engagement politique au niveau national était bien connu. Ensuite, il manque de rigueur, utilisant sans les définir les concepts de « régime » ou de « dirigeants », des concepts dont la généralité et l'extrême élasticité autorisent toutes les interprétations possibles, y compris les plus éloignées. Enfin, en décidant de ne pas « entrer dans une discussion sur la qualification même des conditions dans lesquelles le précédent régime a voulu modifier la constitution »¹⁴¹⁶, la Cour s'est certainement privée, de manière volontaire de surcroît, de la clé de compréhension du problème, ratant ainsi l'occasion de se poser en garant de l'ordre démocratique régional. En fait, il semble qu'elle ait choisi dans le conflit qui opposerait dans le cas d'espèce l'impératif de protection du droit des citoyens de participer librement aux élections à l'impératif de protection de l'ordre démocratique, de trancher en faveur du premier quitte à ne pas faire usage des techniques juridiques couramment utilisées dans

¹⁴¹² HEBIE M., « Article 135 de la loi électorale du 7 avril 2015 modifiant le Code électoral : et si la Cour de Justice de la CEDEAO avait tout ou presque tout faux ? », *op. cit.*

¹⁴¹³ CJ/CEDEAO, *CDP et autres c. Burkina Faso*, *op. cit.*, §28.

¹⁴¹⁴ *Ibid.*

¹⁴¹⁵ *Ibid.*, §30.

¹⁴¹⁶ *Ibid.*, §30.

ce type de situation¹⁴¹⁷. Ces techniques consistent dans une balance entre les intérêts en présence afin de trouver le juste équilibre ou le cas échéant en un test de proportionnalité si l'atteinte au droit ou liberté garantie apparaît nécessaire pour préserver l'intérêt jugé plus légitime¹⁴¹⁸. Mais vraisemblablement, la Cour n'a eu recours dans le cas d'espèce ni à l'une, ni à l'autre, donnant ainsi la double impression que seul le droit à participer librement aux élections méritait protection et que celui-ci était absolu¹⁴¹⁹. Si elle admet bien que ce droit peut être restreint en raison notamment de la commission d'une infraction particulièrement grave¹⁴²⁰, le test de proportionnalité qu'elle fait passer à la loi en estimant de façon péremptoire qu'elle édicte une exclusion qui n'est « ni légale ni nécessaire à la stabilisation de l'ordre démocratique »¹⁴²¹ est trompeur, car ne s'appuyant sur aucune démonstration.

Intervenant dans une affaire *mutatis mutandis* similaire à celle dont il est ici question, la Cour. EDH eut un raisonnement bien différent de celui de la CJ/CEDEAO. Dans l'affaire *Zdanoka c. Lettonie*, la requérante, ancien membre du Parti Communiste letton dissout par les autorités pour avoir pris part à des tentatives de coup d'Etat au début des années 1990, alléguait de la violation de l'art. 3 du protocole additionnel à la Conv. EDH¹⁴²² du fait de son inéligibilité prononcée en vertu d'une loi qui déclare inéligibles toutes les personnes qui ont été des membres actifs du parti dissout. Invitée à statuer sur renvoi, la Grande Chambre, rappelant que la démocratie était l'unique modèle politique envisagé par la Conv. EDH et, partant, le seul qui soit compatible avec elle¹⁴²³ estimera qu'afin d'assurer la stabilité et l'effectivité d'un régime démocratique, l'Etat avait bien le droit de restreindre l'exercice des droits individuels pour se protéger et sans que cela ne soit contraire aux dispositions de la

¹⁴¹⁷ OUEDRAOGO Y., « Retour sur une décision controversée », *op. cit.*, p. 220.

¹⁴¹⁸ V. GERARD P., F. OST, et M. VAN DE KERCHOVE, *L'accélération du temps juridique*, Bruxelles, Presses de l'Université Saint-Louis, 2000, p. 347-351.

¹⁴¹⁹ V. AKANDJI-KOMBE J.F., *Le juge de la CEDEAO et la révolution démocratique burkinabé*, <https://cutt.ly/Lei7Ee5>, consulté le 10 février 2018.

¹⁴²⁰ CJ/CEDEAO, *CDP et autres c. Burkina Faso*, *op. cit.*, §28.

¹⁴²¹ *Ibid.*, §32

¹⁴²² Aux termes de cette disposition, les Etats s'engagent à « organiser, à des intervalles raisonnables, des élections libres au scrutin secret, dans les conditions qui assurent la libre expression de l'opinion du peuple sur le choix du corps législatif ». Protocole additionnel n°1 à la Conv. EDH, Paris, 20 mars 1952.

¹⁴²³ Cour. EDH, *Zdanoka c. Lettonie*, arrêt du 16 mars 2006, §98.

Convention à condition toutefois que cette restriction ne soit pas disproportionnée et qu'elle respecte un juste équilibre entre l'impératif de défendre le régime démocratique et celui de préserver les droits individuels. En réalité, dans son appréciation, le juge européen a tenu compte du contexte historique et politique dans lequel est intervenue l'adoption de la loi contestée par la requérante, affirmant que : « Si pareille restriction ne peut guère être admise dans le contexte d'un système politique donné, tel que celui par exemple d'un pays qui est doté d'un cadre établi d'institutions démocratiques depuis des dizaines d'années ou plusieurs siècles, elle peut être jugée acceptable en Lettonie, compte tenu du contexte historico-politique ayant conduit à son adoption et de la menace que représente pour le nouvel ordre démocratique la résurgence d'idées qui risqueraient de conduire à la restauration d'un régime totalitaire si on les laissait gagner du terrain »¹⁴²⁴.

Dans l'affaire *CDP et autres c. Burkina Faso* en revanche, la Cour ouest-africaine donne l'impression d'ignorer ou au moins de minorer l'importance du contexte politique qui est, faut-il le rappeler celui d'une insurrection contre un projet de révision constitutionnelle qui devait permettre à un président au pouvoir depuis 27 ans de se faire réélire. A défaut de pouvoir tirer de ce fait politique majeur une raison suffisante pour sanctionner et peut-être prévenir des atteintes futures à l'ordre démocratique, elle aurait pu, au moins, tenir compte de l'art. 25 de la CADEG duquel s'inspire la loi querellée et qui prévoit que « les auteurs de changement anticonstitutionnel de gouvernement ne doivent ni participer aux élections organisées pour la restitution de l'ordre démocratique, ni occuper des postes de responsabilité dans les institutions politiques de leur Etat ». Or, l'on ne trouve aucune référence à cette disposition dans la décision rendue par la Cour. Pour sûr, cette absence n'est pas le résultat d'une ignorance, mais probablement celui d'un choix de la Cour de préférer au texte continental le texte régional sur la démocratie jugé plus endogène peut-être¹⁴²⁵ à moins que ce choix ne soit l'expression de l'existence d'un ordre constitutionnel

¹⁴²⁴ *Ibid.*, §133. Pour une analyse de l'arrêt, v. JACQUEMOT F., « Retour sur la dualité de lecture de l'arrêt Zdanoka : Cour européenne des droits de l'homme (Grande Chambre), Zdanoka c. Lettonie, 16 mars 2006 », *RTDH*, 2008, n° 1, p. 195-222.

¹⁴²⁵ OUEDRAOGO Y., « Retour sur une décision controversée », *op. cit.*, p. 231.

régional¹⁴²⁶ se suffisant à lui-même et dont elle serait garante. Encore faut-il qu'elle ait le courage d'aller au bout de sa logique en enjoignant par exemple aux juridictions nationales, fussent-elles constitutionnelles de se conformer aux exigences de ce constitutionnalisme régional. C'est une des questions que pose l'affaire dite des députés togolais supposés démissionnaires de l'Assemblée nationale dont elle a eu à connaître.

B - L'AFFAIRE ISABELLE AMEGANVI ET AUTRES. C. ETAT DU TOGO

Cette affaire est caractéristique de la fragilité des structures partisanes dans certains pays africains, en expérimentation ou en transition démocratique¹⁴²⁷. Elle éclate à la suite de la scission de l'Union des Forces du Changement (UFC), principal parti d'opposition au Togo. Il ressort des faits tels que relatés dans la décision de la Cour en date du 7 octobre 2011 et d'une décision confidentielle du Comité des droits de l'homme des parlementaires de l'Union interparlementaire adoptée à sa 133^e session tenue à Panama les 15-19 avril 2011, que 9 députés togolais ont démissionné de l'UFC en raison d'une grave divergence politique survenue après que M. Gilchrist OLYMPIO, président du parti ait signé le 26 mai 2010 de façon solitaire et unilatérale semble-t-il un accord de participation au gouvernement du président Faure EYADEMA. Les députés démissionnaires créent alors un nouveau parti politique sous le nom d'Alliance Nationale pour le Changement (ANC) dans le cadre duquel est mis en place un groupe parlementaire, groupe dont la formation sera par la suite rejetée par le président de l'Assemblée nationale, motif tiré de ce qu'une lecture combinée l'art. 26 du règlement intérieur et des art. 191 et 192 du code électoral interdit la formation d'un groupe parlementaire par un parti extra-parlementaire. Le 8 novembre 2010, l'UFC fait une déclaration disant que les députés démissionnaires avaient signé avant les élections législatives des documents aux termes desquels ils s'engageaient auprès du président de l'UFC à renoncer à leur mandat s'ils venaient à quitter le parti. Au nombre de ces documents figurent des lettres de démission adressées au président de l'Assemblée nationale ; des lettres dactylographiées portant le nom des députés concernés écrites en lettre manuscrite,

¹⁴²⁶ V. FALL A.B. et A. SALL, *Une constitution régionale pour l'espace CEDEAO : le protocole sur la démocratie et la bonne gouvernance de la CEDEAO*, <https://cutt.ly/rei7XXZ>, consulté le 16 février 2018.

¹⁴²⁷ V. DU BOIS DE GAUDUSSON J., « Les élections à l'épreuve de l'Afrique », *Les Nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel*, 2003, n° 13.

signées mais non datées. Remises le 10 novembre 2010 au président de l'Assemblée nationale par le nouveau président du groupe parlementaire UFC, ces lettres furent ensuite notifiées comme le prévoit l'art. 7 du règlement à la Cour constitutionnelle afin que celle-ci, conformément à l'art. 192 du code électoral procède au remplacement des députés démissionnaires. Ce qu'elle fit le 22 novembre 2010¹⁴²⁸ malgré le démenti formel des députés supposés démissionnaires de leur volonté de démissionner et surtout la persistance de vices de forme et de procédure liées à l'absence de date sur les lettres de démission et au non-respect de l'art. 6 du règlement¹⁴²⁹ que la Cour elle-même avait auparavant décelé.

Estimant que la validation par la Cour constitutionnelle de leur exclusion en dépit des irrégularités sus évoquées violait leurs droits consacrés par l'art. 10 de la DUDH¹⁴³⁰ et les art. 7.1, 7.1.c, 10.1 et 10.2 de la Ch. ADHP¹⁴³¹, les 9 députés ont saisi le 30 novembre 2010 la CJ/CEDEAO à l'effet de la voir condamner l'Etat togolais à leur faire reprendre leur siège de député et à réparer le préjudice qu'ils ont subi à hauteur de la somme qu'elle jugera suffisante. Des prétentions que l'Etat togolais réfute naturellement, mais selon une logique qui peut étonner. En effet, il commence par invoquer l'incompétence de la Cour à connaître de l'affaire, moyen tiré de l'affaire *Moussa Léo Keïta c. Mali* dans laquelle celle-ci s'était déclarée incompétente à statuer sur une décision rendue par la Cour suprême malienne¹⁴³²,

¹⁴²⁸ V. Cour constitutionnelle, décision n°E-018/10, 22 novembre 2010.

¹⁴²⁹ Aux termes de l'art. 6 du règlement de l'Assemblée nationale togolaise : « Tout député régulièrement élu peut se démettre de ses fonctions. Les démissions sont adressées au président qui en donne connaissance à l'Assemblée nationale dans la plus prochaine séance et les notifie à la Cour constitutionnelle ».

¹⁴³⁰ L'art. 10 de la DUDH dispose que : « Toute personne a droit, en pleine égalité, à ce que sa cause soit entendue équitablement et publiquement par un tribunal indépendant et impartial, qui décidera, soit de ses droits et obligations, soit du bien-fondé de toute accusation en matière pénale dirigée contre elle ».

¹⁴³¹ L'art. 7.1 et 7.1.c de la Ch. ADHP prévoient que : « Toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue [et que] ce droit comprend : [...] le droit à la défense, y compris par celui de se faire assister par le défenseur de son choix ». Quant aux art. 10. 1 et 10. 2, ils disposent que : « Toute personne a le droit de constituer librement des associations avec d'autres, sous réserve de se conformer aux règles édictées par la loi [et que] nul ne peut être obligé de faire partie d'une association sous réserve de l'obligation de solidarité prévue à l'art. 29 ».

¹⁴³² CJ/CEDEAO, *Moussa Léo Keïta c. Mali*, 22 mars 2007. Pour un commentaire, v. SALL A., *La justice de l'intégration : réflexions sur les institutions judiciaires de la CEDEAO et de l'UEMOA*, Dakar, Editions du CREDILA, 2011, p. 315-322.

puis fini par lui demander au prix d'un argumentaire mal ficelé de constater la régularité de la démission des députés.

Avant d'en venir au fond, la Cour commence par établir sa compétence à apprécier la régularité de la procédure ayant entraîné l'exclusion des requérants et partant celle de la décision de la Cour constitutionnelle. Elle s'estime compétente en raison, dit-elle de la mention par les requérants à des instruments internationaux de protection des droits de l'homme dont la garantie lui échoit en vertu des art. 9.4 et 10.d du Protocole A/SP.1/01/05 du 19 janvier 2005¹⁴³³ portant amendement du Protocole A/P.1/7/91 relatif à la CJ/CEDEAO. Par contre, elle rejette leur demande visant en application de l'art. 59 du protocole précité à soumettre l'examen de l'affaire à une procédure accélérée au motif que les éléments avancés à cet effet, c'est-à-dire la tenue prochaine d'élections législatives prévues pour septembre 2012 ne suffisaient pas à fonder l'urgence particulière prescrite par l'art.59 précité.

Sur le fond, la Cour estime, en conclusion d'un propos relativement bref que l'Etat togolais a violé les droits des requérants à être entendus durant la procédure qui a conduit à la perte de leur mandat. Pour s'en expliquer, elle commence, alors qu'elle aurait pu ou dû le faire plus tôt, par vider définitivement l'exception d'incompétence soulevée plutôt par l'Etat défendeur en affirmant que : « Quoique s'agissant d'une initiative du président de l'Assemblée nationale suivie d'une décision de la Cour constitutionnelle, la procédure qui a conduit les requérants à la privation de leur poste de député, doit être analysée, dans son ensemble comme étant un acte qui oblige l'Etat du Togo à l'égard de ses engagements internationaux en matière des droits de l'homme »¹⁴³⁴. Si cette position n'étonnera guère l'observateur avisé des jurisprudences internationales ou régionales en matière des droits de l'homme¹⁴³⁵, dans le cas de la CJ/CEDEAO, elle peut vouloir dire deux choses : soit que la Cour opère là un revirement jurisprudentiel par rapport à l'affaire *Moussa Léo Keïta c. Mali*, soit que son incompétence à l'égard des arrêts rendus par les juridictions suprêmes n'est

¹⁴³³ Pour rappel, l'art. 9.4 dispose que la Cour est compétente pour connaître des violations des droits de l'homme dans tout Etat membres quand l'art. 10.d donne à toute personne victime de violations des droits de l'homme la possibilité de saisir la Cour.

¹⁴³⁴ CJ/CEDEAO, *Ameganvi Manavi Isabelle et autres c. Togo*, op. cit. §55.

¹⁴³⁵ V. par ex. Cour. EDH, *Open Door et Dublin Well Woman c. Irlande*, 29 octobre 1992 ; Cour. EDH, *Süssman c. Allemagne*, 16 septembre 1996 ; Cour. EDH, *Schwengel c. Allemagne*, 2 mars 2000 ; Cour. EDH, *Von Hannover c. Allemagne*, 24 juin 2004 ; Cour. EDH, *Wagner c. Luxembourg*, 28 juin 2007.

pas générale, mais doit être appréciée au cas par cas. Quoi qu'il en soit, la juridiction entend examiner la procédure dans sa globalité afin d'y déceler les violations des textes dont elle se porte garante. Pour ce faire, elle a cru devoir s'ériger en juge de la légalité interne, chose qu'elle s'interdira formellement à tort dans l'affaire *CDP et autres c. Burkina Faso*.¹⁴³⁶ La Cour estime en effet que les documents qui ont été transmis au président de l'Assemblée nationale comme manifestant la volonté des 9 députés supposés démissionnaires de l'UFC de renoncer à leur mandat de parlementaires et qui ont par la suite été validés par la Cour constitutionnelle, ne peuvent être considérés comme des lettres de démission au sens de l'art. 6 du règlement de l'Assemblée nationale. Cette disposition rappelle-t-elle prévoit qu'une lettre de démission doit être signée par le député régulièrement élu, qualité que les signataires n'avaient pas acquise au moment de la signature par eux desdits documents. Du reste, continue-t-elle, le fait que les députés concernés aient réfuté l'intention qui leur est prêtée de démissionner à travers une lettre envoyée au président de l'Assemblée nationale puis devant la plénière de l'Assemblée signifie que les exigences requises par l'art.6 n'ont pas été réunies. En conséquence, conclut-elle, le constat fait par la Cour constitutionnelle de la vacance de siège des députés supposés démissionnaires sans que ceux-ci aient été mis en situation d'être entendus viole l'art. 10 de DUDH, l'art. 7 de la Ch. ADHP, tous précités auxquels est ajouté l'art. 1.h du Protocole de la CEDEAO sur la démocratie.

Si la Cour donne ainsi raison aux requérants en constatant la violation de leur droit à être entendu, il semble pourtant qu'elle ait statué *infra petita*, omettant de statuer sur l'une de leurs demandes, la principale assurément, à savoir l'injonction à l'Etat togolais de leur faire réintégrer leur statut de député. Dans le dispositif de l'arrêt, il est vrai que la Cour ne tire de la violation par l'Etat togolais du droit des requérants qu'une condamnation à réparer le préjudice à hauteur de 3 millions de F.CFA chacun, sans plus. Mais comme cela était prévisible, cette omission de statuer fut reçue de manière divergente par les parties, l'Etat togolais estimant que la juridiction sous-régionale avait débouté les députés de leur

¹⁴³⁶ CJ/CEDEAO, *CDP et autres c. Burkina Faso*, *op. cit.*, §24.

demande visant à réintégrer à l'Assemblée nationale¹⁴³⁷ quand ceux-ci laissèrent entendre le contraire dans un premier temps¹⁴³⁸ avant de se résoudre finalement à ressaisir la Cour le 16 novembre 2011 d'une requête en révision, lui demandant de se prononcer clairement sur leur réintégration le parlement ; une manière de l'amener à tirer les conséquences de sa première décision.

Dans une décision rendue le 13 mars 2012, La Cour, en conclusion d'un raisonnement sibyllin rejette la demande en omission des requérants estimant que leur réintégration à l'Assemblée nationale ne peut être considérée comme un chef demande en soi sur lequel elle avait à statuer, mais comme simplement une conséquence éventuelle d'une violation des droits des requérants dont l'établissement lors de la première instance a vidé sa saisine. L'élément le plus intéressant de son raisonnement est sans doute celui où elle estime que la demande de réintégration des députés s'apparente à un recours contre la décision de la Cour constitutionnelle du 22 novembre 2010. Rappelant sa jurisprudence constante, la Cour affirme ne pas être une juridiction d'appel, encore moins de cassation en mesure d'annuler la décision d'une juridiction suprême nationale. Ce faisant, conclut-elle assez étonnamment, l'omission de statuer dont se prévalent les requérants n'est pas fondée. Aussi sentencieuse qu'elle puisse paraître, cette conclusion n'en reste pas moins contradictoire avec l'appréciation que la Cour avait elle-même fait de sa compétence dans le premier volet de l'affaire. Elle y avait pour rappel jugé que même si la décision litigieuse avait été rendue par la Cour constitutionnelle, celle-ci devait être vue comme un acte qui obligeait l'Etat togolais par rapport à ses engagements internationaux en matière de droit de l'homme. Mieux, elle avait décidé au fond que le fait que la Cour constitutionnelle prive les requérants de leur mandat sans les avoir entendus violait l'art. 10 de la DUDH, l'art. 7 de la Ch. ADHP et l'art. 1.h du protocole de la CEDEAO sur la démocratie. Au demeurant, le refus de la Cour de se prononcer sur la réintégration des députés n'est pas seulement contradictoire, elle caractérise aussi, sous couvert de prudence un manque de courage en

¹⁴³⁷ *Communiqué du Gouvernement relatif à la décision de la Cour de justice de la CEDEAO dans l'affaire des ex-députés de l'UFC contre l'Etat togolais*, <https://cutt.ly/Reoro9y>, consulté le 21 février 2018.

¹⁴³⁸ *Communiqué de l'Alliance Nationale pour le Changement : Tous debout pour la défense du suffrage populaire et de la souveraineté nationale !*, <https://cutt.ly/Deoro44>, consulté le 21 février 2018.

ce qu'il s'apparente à une autolimitation de ses compétences¹⁴³⁹. Plutôt que de contrarier le juge national, ce dont elle avait le pouvoir en vertu des textes qui la régissent, la Cour préfère, sans aucun motif sérieux, se déjuger faisant ainsi douter de sa capacité à garantir l'exécution de ses décisions et peut-être même de sa capacité à se hisser au niveau des enjeux que présentent certaines affaires soumises à elle. Dans le cas d'espèce par exemple, se posaient de manière incidente certes, deux problèmes sur lesquels il n'aurait pas été inutile qu'elle s'arrêtât : la question du mandat impératif et celle de la transhumance ou nomadisme politique, tous deux sous-jacentes aux contrats de confiance et aux lettres de démission signés par les députés supposés démissionnaires avant leur élection.

En ce qui concerne le mandat impératif, les requérants avaient attiré l'attention de la Cour sur le fait qu'en les forçant à la démission sur la base d'engagements qu'ils auraient pris avant leur élection, leur ancien parti suivi en cela par l'Assemblée nationale et la Cour constitutionnelle exerçait à leur encontre un mandat impératif en violation de l'art. 52 *in fine* de la constitution togolaise qui dispose que « chaque député est le représentant de la nation toute entière, tout mandat impératif est nul ». La Cour aurait très bien pu, au risque peut-être de s'éloigner des prétentions à lui soumises, réaffirmer l'interdiction du mandat impératif dans un système de démocratie représentative.

Historiquement, la théorie du mandat impératif trouve son origine dans la pensée rousseauiste favorable à la démocratie directe. Se basant sur l'idée que la souveraineté appartient au peuple et ne peut être aliénée, que dès lors les députés du peuple ne sont et ne peuvent être ses représentants, mais plutôt ses commis¹⁴⁴⁰, le mandat impératif apparaît comme un moyen de permettre au peuple de révoquer ses commis au cas où ceux-ci ne se conforment pas aux directives sur la base desquels ils ont été désignés¹⁴⁴¹. Mais s'il peut trouver une justification théorique dans un système de démocratie directe, le mandat impératif s'accommode difficilement avec la démocratie représentative¹⁴⁴², système dans

¹⁴³⁹ BOLLE S., *Quand la Cour de Justice de la CEDEAO s'autolimite*, <https://cutt.ly/Nei7OBa>, consulté le 21 février 2018.

¹⁴⁴⁰ V. ROUSSEAU J.-J., *Du contrat social ou Principes du droit politique*, *op. cit.*, p. 175 et ss.

¹⁴⁴¹ ARDANT P. et B. MATHIEU, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, 29^e éd., LGDJ, 2017, p. 175.

¹⁴⁴² Edmund BURKE (1729-1797), homme politique irlandais affirmait dans ce sens que : « Exprimer une opinion est le droit de tout homme ; l'opinion des électeurs est une opinion qui pèse et qui doit être respectée, une opinion qu'un représentant devrait toujours être disposé à entendre et à prendre sérieusement en

lequel les élus tirent leur légitimité non plus du peuple, mais de la nation. Apparaît alors le mandat représentatif avec l'idée que « même élus dans des assemblées locales, les représentants ne représentent pas uniquement leurs électeurs locaux, mais aussi une entité abstraite, la nation, dont la volonté est supérieure et différente de celle des assemblées locales »¹⁴⁴³. Ainsi, les députés représentent-ils toute la nation, non pas seulement leurs électeurs,¹⁴⁴⁴ mais tous les électeurs, y compris donc ceux qui n'ont pas voté pour eux soit par choix, soit par un concours de circonstances. L'interdiction du mandat impératif vise à leur garantir l'indépendance nécessaire au bon exercice de la fonction législative de telle manière qu'ils ne prennent pas seulement en compte l'intérêt de leurs électeurs, de leur groupe parlementaire ou même de leur formation politique, mais de toute la nation. Dans l'affaire *Isabelle Ameganvi et al. c. Togo*, les députés supposés démissionnaires n'ont d'ailleurs pas manqué de le rappeler à la Cour¹⁴⁴⁵. Dans la mesure où le mandat impératif n'est pas compatible avec la démocratie représentative, la plupart des Etats qui comme le Togo ont opté pour ce système l'interdisent dans leur constitution. Ainsi de l'art. 67 de la constitution italienne de 1947 qui dispose que « chaque membre du Parlement représente la nation et exerce ses fonctions sans mandat impératif » ; de l'art. 27 de la constitution française de 1958 aux termes duquel « tout mandat impératif est nul » ou de l'art. 80 de la constitution

considération. Mais, pour ce qui est des instructions impératives, des mandats auxquels un représentant doit obéir aveuglément et expressément, qu'il doit voter et approuver même s'ils sont contraires à ses convictions les plus intimes et à sa conscience - ce sont-là des choses complètement étrangères aux lois de cette terre et qui naissent d'une erreur fondamentale, liée à une interprétation erronée de la lettre et de l'esprit de notre Constitution. Le Parlement n'est pas un congrès d'ambassadeurs d'intérêts différents et hostiles, que chaque agent doit défendre contre tous les autres ; c'est l'assemblée délibérante d'une seule nation, avec un seul intérêt, celui du tout, dans laquelle ce ne sont pas les buts ni les préjugés locaux qui doivent guider, mais le bien général, résultant de la raison générale du tout. Vous choisissez un membre, en effet ; mais, une fois choisi, ce n'est plus votre représentant de Bristol, c'est un membre du Parlement ». V. BURKE E., *Speech to the Electors of Bristol at the conclusion of the poll*. 3, November 1774, Westminster, Merrion Press for the Edmund Burke Society, 1997. cité par CLOSA MONTERO C., *Rapport sur le mandat impératif et les pratiques similaires : adopté par le Conseil des élections démocratiques lors de sa 28e réunion (Venise, 14 mars 2009) et par la Commission de Venise lors de sa 79e session plénière (Venise, 12-13 juin 2009)*, Strasbourg, Council of Europe, 2009, p. 3.

¹⁴⁴³ CLOSA MONTERO C., *Rapport sur le Mandat impératif et les pratiques similaires*, op. cit., p. 2.

¹⁴⁴⁴ ARDANT P. et B. MATHIEU, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, op. cit., p. 179.

¹⁴⁴⁵ CJ/CEDEAO, *AMEGANVI Manavi Isabelle et autres c. Togo*, op. cit. §20.

béninoise de 1990 pour qui « chaque député est le représentant de la nation toute entière et tout mandat impératif est nul ».

Mais si l'interdiction du mandat impératif permet de garantir une liberté d'opinion et de décision aux élus, absolue, cette liberté peut se révéler nocive pour la démocratie, en particulier pour le jeu partisan si elle permet le nomadisme ou la transhumance politique. Praticué dans de nombreux pays africains, mais pas seulement¹⁴⁴⁶, le nomadisme politique consiste pour un élu à changer d'allégeance partisane en cours de mandat. C'est justement pour se prémunir contre cette pratique qui, à l'évidence fragilise les partis, d'opposition notamment¹⁴⁴⁷, déstabilise les parlements et même pouvant être considérée comme une trahison du choix des électeurs que l'UFC, à l'instar des autres partis politiques togolais a cru bon de faire signer des lettres de démission en blanc à leurs candidats aux élections législatives. Mais aussi astucieuse soit-elle, cette solution n'en reste pas moins discutable d'un point de vue légal. D'une part, parce qu'elle revient à mettre sur le dos des futurs députés un mandat impératif, ce qui est interdit par l'art. 52 de la constitution togolaise ; d'autre part parce que l'opposabilité des lettres de démission aux députés élus est des plus incertaines. Devant la CJ/CEDEAO, les requérants ont d'ailleurs voulu tirer parti de cette inopposabilité en attirant l'attention des juges sur le fait que la présence de l'acte de démission d'un candidat qui n'a finalement pas été élu parmi les lettres des députés dits démissionnaires montre que ces documents ont été signés par des candidats et non par des députés. Si la Cour admet l'inopposabilité des lettres de démission¹⁴⁴⁸, elle ne s'étale pas davantage là-dessus donnant l'impression de n'avoir pas perçu l'enjeu qu'elles portaient à savoir la lutte contre le nomadisme politique. Egaleme nt saisi par les députés supposés démissionnaires, le comité des droits de l'homme de l'Union interparlementaire l'avait en revanche bien vu et avait invité « les responsables des partis politiques à bannir cette pratique peu démocratique et à réfléchir à d'autres façons de [l']éviter ».

¹⁴⁴⁶ V. POIRIER C. et B.L. KYELEM, *Nomadisme ou transhumance politique post-électoral et discipline de parti dans l'espace francophone*, Bruxelles, Assemblée parlementaire de la Francophonie, 2012 ; CLOSA MONTERO C., *Rapport sur le Mandat impératif et les pratiques similaires*, op. cit., p. 6 et ss.

¹⁴⁴⁷ MASCLET J.-C., « Nomadisme politique et clause de fidélité », J.-P. VETTOVAGLIA (dir.), *Prévention des crises et promotion de la paix. Démocratie et élections dans l'espace francophone*, Bruylant, 2010, vol.2, p. 477.

¹⁴⁴⁸ CJ/CEDEAO, *Ameganvi Manavi Isabelle et autres c. Togo*, op. cit. §62.

Afin de prévenir le nomadisme politique, certains Etats africains ont fini, sous la pression des partis d'opposition qui en sont les principales victimes, par voter des mesures se voulant dissuasives. Ainsi de l'art. 89 de la constitution burkinabè de 1991 qui depuis une révision de 2009 prévoit que « tout député qui démissionne librement de son parti ou de sa formation politique en cours de législature est remplacé à l'Assemblée nationale par un suppléant. [...]»¹⁴⁴⁹. Cette sanction ne vise pas seulement les élus nationaux, son champ d'application a été élargi à la faveur d'une révision en 2012 et 2015 du code électoral aux élus locaux¹⁴⁵⁰. Mais si la constitution burkinabè, à l'instar des constitutions sénégalaise¹⁴⁵¹ ou congolaise¹⁴⁵², limite la sanction du nomadisme politique à la démission du député, d'autres envisagent des solutions variées. Ainsi de la constitution rwandaise de 2015 dont l'art. 77 prévoit qu'un député perd son siège en cas de démission de la formation politique qui l'a parrainé pour les élections ; d'exclusion de sa formation politique ; de ralliement à une autre formation politique ou de révocation du certificat d'enregistrement de la formation politique qui l'a parrainé.

Si les constitutions sanctionnent le nomade politique de la même manière, la perte de son mandat, elles se différencient par contre sur la manière de pourvoir son siège devenu ainsi vacant. Certaines, comme la constitution burkinabè le remplace par son suppléant. Par sa simplicité, cette solution préserve l'équilibre politique¹⁴⁵³ choisi par les électeurs, mais elle introduit subrepticement le mandat impératif, car voudrait dire que le mandat parlementaire appartienne au parti. A l'inverse, d'autres constitutions prévoient la tenue d'une élection partielle pour pourvoir le siège vacant en partant de l'idée que celui-ci

¹⁴⁴⁹ NATIELSE J.K., *Le Burkina Faso de 1991 à nos jours: entre stabilité politique et illusionnisme démocratique*, Thèse de doctorat, Université Montesquieu - Bordeaux IV, 2013, p. 302.

¹⁴⁵⁰ L'art. 238 du code électoral dispose de 2015 en effet que « [...] tout conseiller municipal qui démissionne librement de son parti ou de sa formation politique en cours de mandat est de droit déchu de son mandat et remplacé par un suppléant. Il en est de même pour tout conseiller municipal indépendant qui adhère à un parti ou formation politique ».

¹⁴⁵¹ Aux termes de l'art. 60.4 de la constitution de 2001 : « Tout député qui démissionne de son parti en cours de législature est automatiquement déchu de son mandat ».

¹⁴⁵² L'art. 112.2 de la constitution de 2015 dispose que : « Un député ou un sénateur élu, présenté par un parti politique ou un groupement politique, qui démissionne du parti ou du groupement en cours de législature, perd sa qualité de député ou de sénateur ».

¹⁴⁵³ BOUMAKANI B., « La prohibition de la « transhumance politique » des parlementaires. Etude de cas africains », *RFDC*, 2008, n° 75, p. 505.

n'appartient ni au député ni au parti,¹⁴⁵⁴ mais aux électeurs. Si cette solution paraît la plus démocratique, elle peut se révéler coûteuse tant économiquement que politiquement si l'équilibre parlementaire en sort modifié, entraînant dans certains cas une chute du gouvernement. Qu'à cela ne tienne, l'art. 39 de la constitution gabonaise de 1991 prévoit que : « [...] en cas de démission ou d'exclusion dans les conditions statutaires d'un membre du parlement du parti politique auquel il appartient au moment de son élection, et si ce parti a présenté sa candidature, son siège devient vacant à la date de sa démission ou de son exclusion. Il est alors procédé dans un délai de deux mois au plus, à une élection partielle ». Entre la dévolution du siège vacant au député suppléant et la tenue d'élection partielle, d'autres constitutions semblent envisager une solution intermédiaire en attachant des conséquences différenciées selon que l'on a affaire à une démission ou à une exclusion. L'art. 86 de la constitution nigérienne de 2010 en est un exemple, prévoyant que : « Pendant la législature, tout député qui démissionne de son parti politique perd son siège et est remplacé par son suppléant. Le député qui est exclu de son parti siège comme indépendant au sein de l'Assemblée nationale. Il ne peut, en aucun cas, s'affilier à un autre groupe parlementaire au cours de la législature ».

Si la plupart des Etats africains confrontés au problème du nomadisme politique se sont donc progressivement dotés de règles constitutionnelles de façon à l'endiguer, l'Etat togolais lui, tarde à le faire comme s'il n'avait pas tiré toutes les leçons de sa condamnation dans l'affaire l'ayant opposé aux 9 députés. Les choses auraient peut-être été différentes si la CJ/CEDEAO avait perçu tous les enjeux de l'affaire ; une méprise qui laisse penser qu'il lui reste, tout comme la Cour. ADHP, une bonne marge de progression pour une meilleure garantie des droits de l'homme et singulièrement des droits politiques dont le respect dans une société renseigne son attachement aux valeurs démocratiques. Sur ce point précis, la Cour. EDH, peut-être en raison de son ancienneté ou de son volontarisme dispose d'une jurisprudence bien plus fournie que celles de ses consœurs africaines.

¹⁴⁵⁴ TJERNSTRÖM M., L. EDERBERG, et T. BAKER, *Partis politiques et candidats*, ACE Electoral Knowledge Network, 2012, p. 107.

Section 2 - LA CONTRIBUTION DE LA COUR EUROPEENNE DES DROITS DE L'HOMME

La notion de « société démocratique » irrigue toute la Conv. EDH¹⁴⁵⁵. Invitée à statuer dans des affaires où était en cause l'exercice de droits garantis par la convention, la Cour. EDH a rappelé à maintes reprises que la convention était « destinée à sauvegarder et promouvoir les idéaux et valeurs d'une société démocratique »¹⁴⁵⁶ ou mieux que « la démocratie était le seul modèle politique envisagé par la convention et partant le seul qui soit compatible avec elle »¹⁴⁵⁷. Si les droits garantis par la convention ne peuvent donc s'épanouir que dans un régime démocratique, il se pose alors la question des moyens ou modalités par lesquels établir un tel régime ? Par l'élection répond le premier protocole à la convention. Son art. 3 dispose en effet que « Les Hautes Parties contractantes s'engagent à organiser, à des intervalles raisonnables, des élections libres au scrutin secret, dans les conditions qui assurent la libre expression de l'opinion du peuple sur le choix du corps législatif ». Mais la démocratie ne se résume pas à la tenue d'élections fussent-elles libres, elle suppose aussi que soit garantis au profit des citoyens, en plus du droit à des élections libres (§2) une liberté de penser, de conscience, de religion, d'expression, de réunion ou d'association. Cette dernière liberté est particulièrement nécessaire dans une démocratie représentative, régime promu par la convention, dans la mesure où c'est sous son égide que se forment les partis politiques, expression du pluralisme politique (§1).

§1 - LA GARANTIE D'UNE DEMOCRATIE PLURALISTE

L'expression « démocratie pluraliste » est en soi un pléonasme, car tout régime politique véritablement démocratique suppose nécessairement que soit garanti et toléré en son sein un pluralisme aussi bien dans les manières de pensée que d'agir, aussi bien dans

¹⁴⁵⁵ Dès le préambule de la convention par ex., les gouvernements signataires réaffirment « leur profond attachement [aux] libertés fondamentales qui constituent les assises mêmes de la justice et de la paix dans le monde et dont le maintien repose essentiellement sur un régime politique véritablement démocratique, d'une part, et, d'autre part, sur une conception commune et un commun respect des droits de l'homme dont ils se réclament ».

¹⁴⁵⁶ Cour. EDH, *Kjeldsen, Busk Madsen et Pedersen c. Danemark*, 7 décembre 1976, §53.

¹⁴⁵⁷ Cour. EDH, *Parti communiste unifié de Turquie et autres c. Turquie*, 30 janvier 1998, §45.

les opinions que dans les intérêts¹⁴⁵⁸. Dans un régime politique démocratique, c'est au nom du pluralisme que l'existence de partis politiques aux orientations idéologiques plus ou moins opposées est admise pour ne pas dire promue. La science politique définit les partis politiques comme des organisations durables dont les membres se rassemblent autour de projets politiques communs avec pour finalité la conquête du pouvoir¹⁴⁵⁹. Juridiquement, leur constitution relève de la liberté d'association, une liberté garantie, de façon implicite certes, par la Conv. EDH en son art. 11-1 qui dispose que « toute personne a droit à la liberté de réunion pacifique et à la liberté d'association, y compris le droit de fonder avec d'autres des syndicats et de s'affilier à des syndicats pour la défense de ses intérêts ». Si la Cour. EDH confirme dans l'affaire *Parti Communiste Unifié et autres c. Turquie* que les partis politiques peuvent se prévaloir de l'art. 11-1 et partant de tous les droits qui y sont attachés (A), dans une autre affaire, *Refah Partisi et autres c. Turquie*, elle admet bien en vertu du deuxième alinéa de la même disposition que cette liberté peut néanmoins souffrir de restrictions (B).

A - UN DROIT AU PLURALISME POLITIQUE AFFIRME

Le pluralisme politique est un principe d'organisation de la société et de l'Etat qui reconnaît et garantit l'expression ainsi que la représentation de la diversité des opinions politiques, et en particulier leur représentation institutionnelle et partisane¹⁴⁶⁰. Pluralisme et démocratie semblent donc aller de pair quand ils ne se confondent. La Cour. EDH ne dit pas autre chose puisqu'elle estime qu' « il n'est pas de démocratie sans pluralisme »¹⁴⁶¹. Elle souligne pour ce faire le rôle essentiel que jouent les partis politiques dans le maintien du pluralisme et le bon fonctionnement de la démocratie¹⁴⁶², d'où la nécessité de protéger leur liberté, au nom de la liberté d'association garantie par l'art. 11 de la Conv. EDH. L'affaire

¹⁴⁵⁸ V. FABRE-ALIBERT V., « La notion de "société démocratique" dans la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme », *RTDH*, 1998, vol. 9, n° 35, p. 470 et ss.

¹⁴⁵⁹ V. LA PALOMBARA J. et M. WEINER, *Political parties and political development*, Princeton, Princeton University Press, 2015.

¹⁴⁶⁰ MALER H., *Pluralisme : de quoi parle-t-on ?*, <https://cutt.ly/Pei7M2t>, consulté le 8 mars 2018.

¹⁴⁶¹ Cour. EDH, *Parti communiste unifié de Turquie et autres c. Turquie*, *op. cit.*, §45.

¹⁴⁶² *Ibid.*

qui illustre le mieux cette garantie qu'entend apporter la Cour à la liberté des partis politiques est celle qui a opposé le Parti Communiste Unifié de Turquie (PCU) à l'Etat turc.

La liberté des partis politiques s'exprime avant tout par la liberté d'en fonder, ce qui amène à rechercher son régime juridique. Pourtant, nulle part dans la Conv. EDH, il n'est fait mention de la liberté de créer des partis politiques. L'art. 11, relatif à la liberté de réunion et d'association qui aurait pu y faire référence ne le fait pas, à l'inverse de celle de créer des syndicats. Il aura fallu attendre une intervention juridictionnelle ou quasi juridictionnelle pour que le bénéfice de l'art.11 soit étendu aux partis politiques. D'abord de manière implicite par la Commission européenne des droits de l'homme (Com.EDH) à l'occasion de l'affaire *Parti Communiste d'Allemagne c. Allemagne*. Dissout le 17 août 1956 par une décision de la Cour fédérale constitutionnelle allemande en raison de ses objectifs et de l'activité de ses membres jugés contraire à la Loi fondamentale de la République fédérale¹⁴⁶³, le parti communiste avait saisi la Commission afin que celle-ci condamne l'Allemagne *inter alia* pour avoir méconnu ses droits résultant de l'art. 11. Si après examen, la Commission a déclaré la requête irrecevable, elle a néanmoins admis, de façon tacite, l'idée que les partis politiques relevaient de l'art. 11. En effet, elle a estimé qu'il n'y avait pas lieu dans le cas d'espèce d'examiner la requête à la lumière de l'alinéa 2 de l'art.11 portant sur les restrictions à la liberté d'association,¹⁴⁶⁴ mais plutôt à l'aune de l'art. 17 qui dispose que : « Aucune des dispositions de la présente convention ne peut être interprétée comme impliquant pour un Etat, un groupement ou un individu, un droit quelconque de se livrer à une activité ou d'accomplir un acte visant à la destruction des droits ou libertés reconnus dans la présente convention ou à des limitations plus amples de ces droits et libertés que celles prévues à ladite convention ».

¹⁴⁶³ La Loi fondamentale du 23 mai 1949 dispose en son art. 21.2 que : « Les partis qui, d'après leurs buts ou d'après le comportement de leurs adhérents, tendent à porter atteinte à l'ordre constitutionnel libéral et démocratique, ou à le renverser, ou à mettre en péril l'existence de la République fédérale d'Allemagne, sont inconstitutionnels. La Cour constitutionnelle fédérale statue sur la question de l'inconstitutionnalité ». Or, il ressort des textes du parti communiste que celui-ci s'était fixé pour objectif d'imposer la dictature du prolétariat et d'organiser la révolution afin d'imposer un nouveau régime.

¹⁴⁶⁴ Commission européenne des droits de l'homme, requête n°250/57, *Parti communiste d'Allemagne c. Allemagne*, 20 juillet 1957, p.3.

Dans son rapport portant sur l'affaire *Parti Communiste Unifié et autres c. Turquie*, la même Com.EDH a encore admis, de façon moins implicite cette fois l'applicabilité de l'art. 11 aux partis politiques, affirmant qu'il « ne saurait être déduit de la mention du terme « syndicats » de l'art. 11 de la convention que les autres types d'associations sont exclus de son champ d'application ou que le mot « association » doit être interprété plus strictement que selon son sens ordinaire. Elle ajoute que « la dernière phrase de l'art. 11 de la convention ne fournit aucun argument qui permettrait de conclure que les partis politiques sont exclus du champ d'application de cette disposition. De surcroît, rien n'indique que les auteurs de la convention aient eu l'intention de soustraire les partis politiques à la protection de l'art. 11 de la convention »¹⁴⁶⁵. Mais face au refus de la Turquie de reconnaître cette applicabilité et en l'absence d'un règlement à l'amiable entre les parties, la Com.EDH déféra le 28 octobre 1996, conformément aux arts. 32.1 et 47 anciens de la Conv. EDH, l'affaire à la Cour afin que celle-ci établisse si les faits de la cause révèlent un manquement de sa part aux exigences de l'art. 11.

Examinant la question dans sa décision rendue le 30 janvier 1998, la Cour a cru devoir affirmer en des termes particulièrement clairs que « [...], plus encore qu'au libellé de l'art. 11, [elle] attache du poids au fait que les partis politiques représentent une forme d'association essentielle au bon fonctionnement de la démocratie. Eu égard à l'importance de celle-ci dans le système de la convention, il ne saurait faire aucun doute qu'ils relèvent de l'art. 11 »¹⁴⁶⁶. Aussi, estime-t-elle « qu'une association, fût-ce un parti politique, ne se trouve pas soustraite à l'empire de la convention par cela seul que ses activités passent aux yeux des autorités nationales pour porter atteinte aux structures constitutionnelles d'un Etat et appeler des mesures restrictives »¹⁴⁶⁷. Pour mieux saisir le sens et la portée de ces mots, il convient de rappeler les faits qui ont conduit à l'affaire.

Le Parti Communiste Unifié de Turquie (PCU) est une formation politique créée le 4 juin 1990 avec pour le président M. Nihat SARGIN et M. Nabi YAGCI comme secrétaire général, les deux étant également co-requérants dans cette affaire. Le 14 juin 1990, alors

¹⁴⁶⁵ Cour. EDH, Commission (Plénière), 3 sept. 1996, n° 19392/92.

¹⁴⁶⁶ Cour. EDH, *Parti communiste unifié de Turquie et autres c. Turquie*, *op. cit.*, §25.

¹⁴⁶⁷ *Ibid.*, §27.

que le parti se préparait à participer aux élections législatives du 20 octobre 1991, le procureur général près la Cour de cassation requit auprès de la Cour constitutionnelle sa dissolution, en raison dit-il de la contrariété entre le nom et les objectifs supposés du parti et des dispositions de la constitution turque du 7 novembre 1982 ainsi que de la loi n°2820 du 24 avril 1983 portant statut des partis politiques. Il lui est en effet reproché de vouloir établir l'hégémonie d'une classe sociale sur une autre ; de s'être déclaré successeur d'un parti politique antérieurement dissout, le Parti ouvrier turc ; d'avoir adopté dans son nom, le terme de « communiste » au mépris de la loi n°2820 précitée et enfin d'avoir poursuivi des activités propres à porter atteinte à l'intégrité territoriale de l'Etat et à l'unité de la nation.

Le 16 juillet 1991, la Cour constitutionnelle prononça la dissolution du PCU, entraînant d'une part la liquidation et le transfert de ses biens au Trésor public et d'autre part une interdiction à ses fondateurs et dirigeants d'exercer des fonctions similaires dans toute autre formation politique. La décision de la Cour se base sur les deux derniers griefs retenus par le procureur, les deux premiers étant rejetés. Dans sa décision, la haute juridiction estime que quand bien même les statuts du PCU se réfèrent à l'idéologie marxiste, cela ne remet pas pour autant en cause la conformité du parti aux exigences de la démocratie, pas plus que la revendication par lui de l'héritage d'anciens mouvements et courants de pensée politique. Par contre, elle considère en application de l'art. 96.3 de la loi n°2820 précitée que le seul fait pour un parti politique, comme dans le cas d'espèce, de reprendre dans son nom le terme « communiste » suffisait à entraîner sa dissolution. En outre, elle relève que la distinction opérée dans ses statuts par le PCU entre deux nations, les Kurdes et les Turcs était de nature à porter atteinte à l'intégrité territoriale et à l'unité de la nation turque, motif pris de ce que les propositions des statuts relatives au soutien aux langues et cultures autres que turques visaient à créer des minorités, autres que celles mentionnées dans le traité de Lausanne de 1923¹⁴⁶⁸ et le traité d'amitié entre la Bulgarie et la

¹⁴⁶⁸ Depuis la signature de ce texte, le gouvernement turc ne reconnaît officiellement que trois minorités à savoir les Grecs, les Arméniens et les juifs. Sur ce sujet, v. BOZARSLAN H., « Les minorités en Turquie », *Pouvoirs*, 2005, n° 115, p. 101-112.

Turquie de 1925¹⁴⁶⁹, tout cela se faisant au détriment de l'unité de la nation turque. Cet objectif étant jugé par elle contraire aux art. 2, 3, 66 et 68 de la constitution de 1982 ainsi qu'aux art. 78 et 81 de la loi n°2820 de 1983, parce que favorisant le séparatisme et la division de la nation turque, elle décida de dissoudre du parti. Aussi dure qu'elle puisse paraître, la décision de la Cour pourrait, au moins en partie s'expliquer par le contexte politique assez particulier de la Turquie. En effet, depuis son instauration en octobre 1923 par Mustafa KEMAL ATATÜRK¹⁴⁷⁰, la République turque a constamment été l'objet de contestations parfois violentes venant tantôt de fondamentalistes musulmans tantôt des séparatistes kurdes, tous deux exerçant une telle pression sur l'Etat central¹⁴⁷¹ qu'il a pu paraître nécessaire à la Cour constitutionnelle de brider toute formation politique dont les idées peuvent, à tort ou raison, remettre en cause l'unité nationale. Tels sont de manière résumée les faits qui ont conduit les requérants à saisir le 7 janvier 1992 la Commission européenne des droits de l'homme avant que l'affaire n'atterrisse finalement devant la Cour. EDH.

Devant la Cour. EDH, les allégations des requérants sont les mêmes que celles sur lesquelles la Commission s'était prononcée à savoir que la dissolution du PCU avait d'une part violé les art. 6.2, 9, 10, 11 de la Conv. EDH pris isolément et combinés avec les art. 14, quant aux art. 9, 10, 11 et 18 de la Conv. EDH et d'autre part les art. 1 et 3 du Protocole n°1. La Commission n'ayant finalement retenu que la violation portant sur l'art. 11, c'est donc principalement sur elle que la Cour s'est penchée.

Ayant déjà établi, à rebours des prétentions de l'Etat turc que les partis politiques relevaient bien de l'art. 11, il revenait à la Cour d'apprécier la validité des ingérences, c'est-à-dire des restrictions ou limitations opérées par les autorités dans la liberté d'association des requérants. L'art. 11 n'interdit certes pas que des ingérences puissent être apportées à l'exercice de la liberté d'association, mais impose en son deuxième alinéa, et ce, de manière cumulative qu'elles soient prévues par la loi et constituent « des mesures nécessaires, dans

¹⁴⁶⁹ Sur le traitement de la question des minorités nationales par ce traité, v. LORY B., « Strates historiques des relations bulgare-turques », *CEMOTI, Cahiers d'Études sur la Méditerranée Orientale et le monde Turco-Iranien*, 1993, vol. 15, n° 1, p. 156.

¹⁴⁷⁰ V. BOZARSLAN H., *Histoire de la Turquie: de l'empire à nos jours*, Paris, Tallandier, 2013, p. 295-327 ; BOZARSLAN H., *Histoire de la Turquie contemporaine*, La Découverte, 2016, p. 10-49.

¹⁴⁷¹ V. KARAKAS E., « Légendes religieuses contre mythes nationalistes », *Courrier international*, 19 juillet 2007, n° 877, p. 15-17.

une société démocratique, à la sécurité nationale, à la sûreté publique, à la défense de l'ordre et à la prévention du crime, à la protection de la santé ou de la morale, ou à la protection des droits et libertés d'autrui ». Parfois critiquée par la doctrine qui la qualifie de « clause de convenance »¹⁴⁷², cette clause d'ordre public s'avère pourtant très utile pour jauger la légalité, la légitimité et surtout la nécessité dans une société démocratique des mesures d'ingérences étatiques dans l'exercice des droits considérés.

Dans le cas d'espèce, l'appréciation de la légalité de la dissolution du PCU n'a soulevé aucune difficulté, la Cour constitutionnelle l'ayant décidée en vertu d'une part des art. 2, 3.1, 6, 10.1, 14.1 et 68 anciens de la constitution de 1982 et d'autre part des art. 78, 81 et 96.3 de la loi n° 2820 précitée sur les partis politiques, des bases légales que les requérants n'ont d'ailleurs pas contestées¹⁴⁷³. En revanche, la légitimité de la mesure a paru un peu plus discutable puisque dans son rapport, la Com.EDH avait dans un premier temps contesté le moyen tiré de l'utilisation du terme « communiste » par le PCU dans son appellation avant d'admettre finalement que dans la mesure où le programme du parti faisait une distinction entre les nations turque et kurde, sa dissolution pouvait passer pour justifiée dans le but de protéger l'intégrité territoriale et la sécurité nationale. Pour autant, précise-t-elle, cette conclusion ne signifie pas que le PCU est une organisation terroriste ou soutenant le terrorisme comme le prétend l'Etat turc, mais simplement qu'il peut être considéré comme poursuivant ouvertement la création d'une nation kurde séparée et partant, un redécoupage du territoire de l'Etat turc ; toute chose fondant à ses yeux et à ceux de la Cour. EDH d'ailleurs la légitimité de sa dissolution¹⁴⁷⁴. C'est donc en définitive sur le terrain de la nécessité de la mesure dans une société démocratique que l'affaire devait se dénouer.

Contrairement à l'appréciation des mesures d'ingérence en fonction de leur légalité, celle basée sur leur légitimité et encore davantage celle fondée sur leur nécessité dans une société démocratique impliquent une plus grande part de subjectivité tant au niveau des parties qu'au niveau de la Cour¹⁴⁷⁵. Ce constat apparaît très clairement dans cette affaire.

¹⁴⁷² LECUYER Y., *Le droit à des élections libres*, Council of Europe, 2014, p. 57.

¹⁴⁷³ Cour. EDH, *Parti communiste unifié de Turquie et autres c. Turquie*, op. cit., §38

¹⁴⁷⁴ *Ibid.*, 41.

¹⁴⁷⁵ LECUYER Y., *Les droits politiques dans la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme*, Paris, Dalloz, 2009, p. 327.

Ainsi, pour les requérants, les motifs retenus par la Cour constitutionnelle turque pour dissoudre le PCU sont-ils mal fondés, déjà parce que la Cour elle-même avait établi que les statuts et le programme du parti étaient conformes aux principes démocratiques, mais aussi parce qu'il leur paraît contradictoire de sanctionner en juillet 1991 un parti politique pour avoir choisi de s'appeler « communiste » alors que les activités s'inspirant de l'idéologie communiste avaient été dépenalisées en avril 1991. Aussi, contestent-ils les intentions séparatistes qui leur sont prêtées affirmant ne rien trouver de telles aussi bien dans les textes du parti que dans les déclarations de ses dirigeants. Avec la même vigueur, ils réfutent les allégations des autorités selon lesquelles le parti serait une association terroriste, disant que puisque le parti a été dissout dix jours seulement après sa fondation, il n'avait pu mener aucune activité qui aurait pu être qualifiée de terroriste¹⁴⁷⁶. Une affirmation à laquelle l'Etat turc réplique en invoquant des décisions antérieures de la Com.EDH qui voudraient que « lorsqu'une ingérence poursuit, comme but légitime, la protection de l'ordre public, de l'intégrité territoriale, de l'intérêt public ou de la démocratie, les organes de la convention n'exigeraient pas que le risque de violence justifiant l'ingérence soit réel, actuel ou imminent »¹⁴⁷⁷ entendu que pour lui, l'analyse des textes du PCU révèle un danger pour l'intégrité territoriale et la sécurité nationale qui justifierait que lui soit imposé des restrictions.

L'appréciation par la Cour. EDH de la mesure de dissolution du PCU sous l'angle de sa nécessité dans une société démocratique a consisté en réalité en une mesure ou plus précisément en une évaluation de la proportionnalité de la mesure litigieuse par rapport au but visé. Mentionné nulle part dans la Conv. EDH, le principe de proportionnalité est une construction prétorienne¹⁴⁷⁸ voulant dire, pour employer une expression imagée que « la police ne doit pas tirer sur des moineaux à coup de canons »¹⁴⁷⁹. Plus simplement, il se veut

¹⁴⁷⁶ Cour. EDH, *Parti communiste unifié de Turquie et autres c. Turquie*, op. cit., §48.

¹⁴⁷⁷ *Ibid.*, §49.

¹⁴⁷⁸ GREER S., *La marge d'appréciation: interprétation et pouvoir discrétionnaire dans le cadre de la Convention Européenne des droits de l'homme*, Strasbourg, Editions du Conseil de l'Europe, 2000, p. 21.

¹⁴⁷⁹ Selon l'expression employée en 1912 par le juriste allemand Fritz FLEINER commentant l'arrêt *Kreuzberg* rendu le 14 juin 1882 par la Cour suprême de Prusse, cité par VAN DROOGHENBROECK S., *La proportionnalité dans le droit de la Convention européenne des droits de l'homme: prendre l'idée simple au sérieux*, Bruxelles, Bruylant, 2001,

un « mécanisme de pondération entre des principes juridiques de rang équivalent, simultanément applicables mais antinomiques »¹⁴⁸⁰ qui se propose à la fois de garantir l'exercice des libertés individuelles et celui d'autres buts légitimes, comme la sauvegarde de l'intérêt général et en particulier la protection de l'ordre public. L'appréciation de la proportionnalité d'une ingérence étatique dans un droit suppose que soit examiné à la fois son impact sur le droit considéré, ses effets sur les requérants, le contexte dans lequel elle a lieu et surtout les motifs au nom desquels elle est effectuée. S'agissant en particulier de ces derniers, ils sont toujours difficiles à apprécier de manière objective, mais quoiqu'il en soit, la Cour avait eu à estimer qu'ils devaient être « pertinents et suffisants »¹⁴⁸¹, que la nécessité de l'ingérence devait être « établie de façon convaincante »¹⁴⁸² ou que celle-ci devait répondre à « un besoin social impérieux »¹⁴⁸³. Dans le cas d'espèce, s'agissant en premier lieu du motif tiré du terme « communiste » dont l'usage par le parti dans son nom lui vaut d'être dissout, la Cour. EDH semble faire sienne la réplique de Juliette à Roméo dans la pièce éponyme : « Que y a-t-il dans un nom ? La fleur que nous nommons la rose, sentirait tout aussi bon sous un autre nom »¹⁴⁸⁴. Ainsi affirme-t-elle, « le nom que se donne un parti politique ne saurait, en principe, justifier une mesure aussi radicale que la dissolution, à défaut d'autres circonstances pertinentes et suffisantes »¹⁴⁸⁵ et conclut qu'en « l'absence d'éléments concrets propres à démontrer qu'en choisissant de s'appeler « communiste », le [PCU] avait opté pour une politique qui représentait une réelle menace pour la société ou l'Etat turcs »¹⁴⁸⁶, elle ne saurait admettre que le moyen tiré du nom du parti puisse, à lui seul, entraîner la dissolution de celui-ci.

En ce qui concerne les intentions séparatistes qui sont prêtées au PCU, la Cour. EDH ne relève rien de tel dans les textes du parti estimant qu'une « formation politique ne peut

p. 13 ; AUBY J.-B. et J. DUTHEIL DE LA ROCHERE, *Traité de droit administratif européen*, Bruxelles, Bruylant, 2014, p. 501 ; STIRN B., *Vers un droit public européen*, Paris, Lextenso éditions, 2015, p. 93.

¹⁴⁸⁰ ALLAND D. et S. RIALS, *Dictionnaire de la culture juridique*, Paris, PUF, 2003, p. 1251.

¹⁴⁸¹ Cour. EDH, *Handyside c. Royaume Uni*, 7 décembre 1976, §50.

¹⁴⁸² Cour. EDH, *Weber c. Suisse*, 22 mars 1990, §47.

¹⁴⁸³ Cour. EDH, *Observer et Guardian c. Royaume Uni*, 26 novembre 1991, §59.

¹⁴⁸⁴ SHAKESPEARE W., *Œuvres complètes de Shakespeare*, traduit par Emile MONTEGUT, Paris, Hachette, 1867, vol.9, p. 60.

¹⁴⁸⁵ Cour. EDH, *Parti communiste unifié de Turquie et autres c. Turquie*, *op. cit.* §54.

¹⁴⁸⁶ *Ibid.*

se voir inquiétée pour le seul fait de vouloir débattre publiquement du sort d'une partie de la population d'un Etat et se mêler à la vie politique de celui-ci afin de trouver, dans le respect des règles démocratiques, des solutions qui puissent satisfaire tous les acteurs concernés »¹⁴⁸⁷. Pour elle, c'est sous l'angle de la liberté d'expression, garantie au demeurant par l'art. 10 de la Conv. EDH que doit être appréciée la position du PCU sur la question kurde. Cette liberté, avait-elle déjà eu l'occasion de le dire, vaut en principe tout aussi pour les informations ou idées accueillies avec faveur ou vues comme inoffensives ou indifférentes que pour celles qui peuvent heurter, choquer ou inquiéter¹⁴⁸⁸. Faisant preuve de lucidité, la Cour admet certes qu'on « ne saurait exclure que le programme politique d'un parti cache des objectifs et intentions différents de ceux qu'il affiche publiquement »¹⁴⁸⁹, mais poursuit-elle, il aurait fallu dans ce cas pouvoir comparer le contenu dudit programme avec les actes et les déclarations des responsables de la formation politique, toute chose s'avérant impossible dans le cas d'espèce, le parti ayant été dissout avant d'avoir mené la moindre activité. Ce qui du reste viole l'art. 11 puisque la Com.EDH avait estimé lors du premier volet de l'affaire que la « liberté d'association ne concerne pas seulement le droit de fonder un parti politique, mais garantit aussi, une fois celui-ci fondé, son droit de mener librement ses activités politiques ». Une interprétation que partage manifestement la Cour. EDH qui s'empresse de rappeler sa formule devenue célèbre selon laquelle « le but de la convention consiste à protéger des droits non pas théoriques ou illusoires, mais concrets et effectifs »¹⁴⁹⁰. Or, renchérit-elle, le droit garanti par l'art. 11 se révélerait éminemment théorique et illusoire s'il ne couvrait que la création d'une association, les autorités nationales pouvant *illico presto* la dissoudre sans avoir à se conformer à la convention. Il en découle, conclut-elle, que la protection de l'art. 11 s'étend à toute la durée de vie des associations, leur dissolution par les autorités devant dès lors satisfaire aux exigences de l'alinéa 2 de la disposition. En conséquence, elle juge que la mesure de dissolution du PCU apparaît disproportionnée par rapport au but visé par les autorités

¹⁴⁸⁷ *Ibid.*, §57.

¹⁴⁸⁸ V. Cour. EDH, *Handyside c. Royaume Uni*, *op. cit.*, §49.

¹⁴⁸⁹ Cour. EDH, *Parti communiste unifié de Turquie et autres c. Turquie*, *op. cit.* §58.

¹⁴⁹⁰ *Ibid.*, §33. V. aussi parmi bien d'autres, Cour. EDH, *Airey c. Royaume Uni*, 9 octobre 1979, §24 ; Cour. EDH, *Artico c. Italie*, 13 mai 1980, §33 ou encore Cour. EDH, *Nerumberg c. Roumanie*, 1^{er} février 2007, §37.

turques, qu'elle n'est pas pour ainsi dire nécessaire dans une société démocratique et viole ce faisant l'art. 11.

Au total, si l'on peut à bien des égards considérer l'affaire *Parti communiste unifié de Turquie et autres c. Turquie* comme l'affaire ayant donné lieu à l'arrêt de référence en ce qui concerne la liberté de partis politiques, en définitive, son intérêt ne réside pas tant dans le dénouement qui a été le sien que dans la dissipation des doutes qui pouvaient entourer l'applicabilité de l'art. 11 aux partis politiques. En cela, elle a permis de donner un éclairage juridictionnel sur la liberté des partis politiques, sur son étendue et chemin faisant aussi sur ses limites.

B - UN DROIT AU PLURALISME POLITIQUE ENCADRE

La Turquie est décidément une grande pourvoyeuse d'affaires portant sur la liberté des partis politiques. En une vingtaine d'années, au moins 4 affaires¹⁴⁹¹ opposant l'Etat turc à des partis ont été jugées par la Cour. EDH. Après l'affaire *Parti communiste unifié de Turquie et autres c. Turquie*, la Cour a été saisie le 1^{er} novembre 1998¹⁴⁹² d'une autre affaire portant comme la première sur la dissolution d'un parti politique par les autorités turques, le *Refah Partisi*, Parti de la Prospérité. Outre le parti lui-même, sont aussi requérants M. Necmettin ERBAKAN, député et président du parti, M.M Sevket KAZAN et Ahmet TEKDAL également députés et co-vice-présidents du parti. Les requérants se plaignent de la dissolution de leur parti par la Cour constitutionnelle turque le 16 janvier 1998 en violation soutiennent-ils des art. 9, 10, 11, 14, 17 et 18 de la Conv. EDH respectivement sur la liberté, de pensée, de conscience et de religion, la liberté d'expression, à la liberté de réunion et d'association, l'interdiction de la discrimination, l'interdiction de l'abus de droit et enfin la limitation de l'usage des restrictions aux droits. Ils allèguent aussi de la violation des art. 1^{er} et 3 du

¹⁴⁹¹ En plus de l'affaire *Parti communiste unifié de Turquie et autres c. Turquie*, l'on a aussi les affaires *Parti socialiste et autres c. Turquie*, *Parti de la Liberté et de la Démocratie c. Turquie*, *Refah Partisi et autres c. Turquie*.

¹⁴⁹² En fait, les requêtes ont d'abord été introduites le 22 mai 1998 auprès de la Com.EDH puis transmises à la Cour. EDH à la faveur de l'entrée en vigueur le 1^{er} novembre 1998 du Protocole n°11 à la Conv. EDH signé le 11 mai 1994 et dont l'art. 5.2 dispose que « Les requêtes pendantes devant la Commission qui n'ont pas encore été déclarées recevables à la date d'entrée en vigueur du présent Protocole sont examinées par la Cour conformément aux dispositions du présent Protocole ».

Protocole n°1, le premier sur la protection de la propriété et le second sur le droit à des élections libres. Si toutes les allégations sont *a priori* de gravité équivalente, c'est pourtant celle portant sur la violation de l'art. 11 qui va cristalliser l'attention des juges, peut-être parce que s'agissant d'un parti politique, le bénéfice des droits garantis par la convention dépend en définitive de son droit à l'existence. C'est en tous les cas ce qui ressort de l'arrêt de la Troisième Section de la Cour à qui l'affaire avait été attribuée en première instance. Dans son arrêt du 31 juillet 2001, celle-ci avait en effet décidé par 4 voix contre 3 qu'il n'y avait pas eu violation par les autorités turques de l'art. 11 et à l'unanimité qu'il n'y avait lieu d'examiner séparément les griefs tirés des art. 9, 10, 14, 17 et 18 de la Convention et des art. 1^{er} et 3 du Protocole n°1¹⁴⁹³.

Déboutés, les requérants demandèrent le 30 octobre 2001 en vertu de l'art. 73 du règlement de la Cour. EDH¹⁴⁹⁴ le renvoi de l'affaire devant la Grande Chambre. Mais dans un arrêt particulièrement volumineux rendu le 13 février 2003, celle-ci confirma l'arrêt de la Troisième Section fixant ainsi de façon définitive les limites dans lesquelles les partis pouvaient mener leurs activités sans prendre le risque de se priver de la protection de la Conv. EDH. L'intérêt de l'arrêt du 13 février 2003 ne réside pas tant dans le fait symbolique qu'elle constitue la première où la Cour. EDH ne constate pas une violation de l'art. 11, mais dans le fait qu'il concerne, non pas une formation politique marginale, mais au contraire le parti le plus représenté, au moment de sa dissolution au Parlement turc¹⁴⁹⁵. Pour en saisir le sens et la portée, il convient d'analyser l'argumentation de la Cour. Mais avant un bref rappel des faits s'impose.

Le *Refah Partisi* est un parti politique fondé en juillet 1983. Aux élections législatives d'octobre 1991, il obtient 16,88% des suffrages puis 22% aux législatives de décembre 1995

¹⁴⁹³ V. Cour. EDH (Troisième Section), *Refah Partisi et autres c. Turquie*, 31 juillet 2001.

¹⁴⁹⁴ L'art. 73. 1 du règlement dispose en effet que : « En vertu de l'art. 43 de la Convention, toute partie peut à titre exceptionnel, dans le délai de trois mois à compter de la date du prononcé de l'arrêt rendu par une chambre, déposer par écrit au greffe une demande de renvoi à la Grande Chambre, en indiquant la question grave relative à l'interprétation ou à l'application de la Convention ou de ses Protocoles, ou la question grave de caractère général qui, selon elle, mérite d'être examinée par la Grande Chambre ».

¹⁴⁹⁵ LEVINET M., « Droit constitutionnel et Convention européenne des droits de l'homme. L'incompatibilité entre l'Etat théocratique et la Convention européenne des droits de l'homme. A propos de l'arrêt rendu le 13 février 2003 par la Cour de Strasbourg dans l'affaire *Refah Partisi et autres c. Turquie* », *RFDC*, 2004, n° 57, p. 208.

devenant avec 158 sièges sur 450 la première formation politique représentée à la Grande Assemblée Nationale de Turquie. En juin 1996, à la suite de l'éclatement de la coalition entre l'*Anavatan Partisi* ou Parti de la Mère Patrie de M. Mesut YILMAZ et le *Dogru Yol Partisi* ou Parti de la Juste Voie de Mme Tansu CILLER, ce dernier s'associe au *Refah Partisi* dans le cadre d'une nouvelle coalition gouvernementale permettant ainsi à son président M. Necmettin Erbakan d'accéder aux fonctions de Premier ministre dont il démissionnera le 30 juin 1997 sous la pression de l'armée. Mais un mois plutôt, alors que la popularité du *Refah* était au plus haut¹⁴⁹⁶, le procureur général près la Cour de cassation avait saisi la Cour constitutionnelle d'une action en dissolution du parti au motif que celui-ci était devenu, au regard des propos, parfois outranciers de ses dirigeants, un « centre d'activités anticonstitutionnelles » dans le cas d'espèce contraires à la laïcité, principe fondamental de la république turque depuis sa constitution en 1923 sous la houlette de Mustafa KEMAL ATATÜRK¹⁴⁹⁷. Dans le détail, le procureur rapporte des propos des dirigeants du *Refah* qui en plus de remettre en cause le principe de laïcité, par exemple le soutien de son président au port du foulard islamique dans les écoles et dans les locaux d'administration publique alors que la Cour constitutionnelle avait déclaré une telle pratique contraire à la laïcité, prônent l'abolition du système laïque et son remplacement par un système théocratique basé sur la loi islamique, la *charia* et n'excluent pas voire souhaitent l'usage de la violence pour y parvenir. Des accusations que le *Refah* réfute naturellement, mais selon un raisonnement qui ne manque pas de hardiesse. Le parti estime en effet que les déclarations prêtées à ses dirigeants, par ailleurs députés, si outrancières soient elles sont couvertes par l'immunité parlementaire, qu'il a toujours respecté la laïcité, le principe semblant se résumer à ses yeux au respect de toutes les croyances, que le parquet ne l'ayant pas averti, comme l'exigerait la loi n°2820 du 24 avril 1983 portant statut des partis politiques afin qu'il prenne des mesures d'exclusion contre ses membres auteurs de déclarations illicites, sa qualification de

¹⁴⁹⁶ Un sondage effectué en janvier 1997 affirmait en effet que si une élection générale avait été tenue à ce moment, le *Refah Partisi* aurait pu obtenir 38 % des suffrages et même 67 % lors des élections générales qui devaient se tenir quatre ans plus tard. V. Cour. EDH, *Refah Partisi et autres c. Turquie*, 13 février 2003, §11.

¹⁴⁹⁷ V. ANCIAUX R., « Islam, Etat, laïcité : le cas de la Turquie dans sa perspective historique. L'avènement du régime kémaliste et la rupture avec l'ordre islamique », *Civilisations. Revue internationale d'anthropologie et de sciences humaines*, 2001, n° 48, p. 27-50 ; BALCI B., « Evolutions récentes de la laïcité en Turquie », *Maghreb - Machrek*, 2015, n° 224-225, p. 73-87.

« centre d'activités anticonstitutionnelles » est caduque et enfin que sa dissolution serait contraire aux textes internationaux singulièrement les art. 10 et 11 de la Conv. EDH.

Dans une décision rendue le 16 janvier 1998, la Cour constitutionnelle, se fondant sur certains actes et déclarations des dirigeants du *Refah Partisi*¹⁴⁹⁸ prononça la dissolution du parti non sans avoir auparavant précisé le sens et les implications du principe de laïcité qui, a-t-elle cru devoir rappeler, « interdisait à l'Etat de témoigner une préférence pour une religion ou croyance précise et constituait le fondement de la liberté de conscience et de l'égalité entre les citoyens devant la loi »¹⁴⁹⁹. Dans son arrêt, la haute juridiction affirme que si les partis politiques sont les principaux acteurs de la vie politique démocratique, leurs activités ne peuvent pour autant échapper à certaines restrictions comme le respect du principe de laïcité. Ce dernier est garanti en Turquie sur le plan constitutionnel, en raison soutient-elle de l'expérience historique du pays et des particularités de la religion musulmane, notamment de l'incompatibilité de la *charia* avec le régime démocratique. Ce faisant, elle estime que l'intervention de l'Etat en vue de sauvegarder la nature laïque du régime politique devait être vue comme nécessaire dans une société démocratique¹⁵⁰⁰. Par ailleurs, en sus de la dissolution du *Refah*, la Cour déchoit conformément aux art. 84 et 69.8 de la constitution turque certains de ces dirigeants, dont les trois co-requérants de leur mandat de député, à laquelle s'ajoute une interdiction d'être membres fondateurs, adhérents, dirigeants ou comptables d'un autre parti politique durant cinq ans¹⁵⁰¹. C'est donc contre cette décision de la Cour constitutionnelle turque que les requérants ont saisi la Cour. EDH pour violation de la Conv. EDH, en particulier de son art. 11.

Consistant en une sorte de contrôle de conventionalité, c'est-à-dire en la vérification de la conformité des actes des Etats, y compris donc les actes de nature juridictionnelle à la Conv. EDH, l'office de la Cour. EDH, s'agissant du cas particulier de l'art. 11 revient en général à s'assurer que les mesures d'ingérence des autorités étatiques, ici la dissolution d'un parti politique est proportionnée et nécessaire dans une société démocratique. Mais en fait, le contrôle de la Cour de la conformité d'une ingérence par rapport à la Conv. EDH

¹⁴⁹⁸ Cour. EDH, *Refah Partisi et autres c. Turquie*, op. cit., §§27-39

¹⁴⁹⁹ *Ibid.*, §25.

¹⁵⁰⁰ *Ibid.*

¹⁵⁰¹ *Ibid.*, §§42-43.

s'effectue par rapport à trois éléments. Un élément invariable, la légalité de l'ingérence et deux éléments variables, sa légitimité et sa nécessité dans une société démocratique¹⁵⁰².

En ce qui concerne la condition de légalité à laquelle la mesure d'ingérence doit satisfaire, la Cour. EDH rappelle que l'expression « prévue par la loi » telle qu'écrite dans l'art. 11.2 signifie que l'ingérence doit avoir une base en droit interne et que cette dernière doit être accessible aux personnes concernées, entendu, formulée de façon précise « pour leur permettre - en s'entourant, au besoin de conseils éclairés - de prévoir à un degré raisonnable dans les circonstances de la cause, les conséquences pouvant résulter d'un acte déterminé ». Ainsi, juge-t-elle que les requérants, contrairement à leurs prétentions, étaient tout à fait en mesure de prévoir à un degré raisonnable le risque d'une procédure de dissolution de leur parti s'ils se livraient à des activités anti-laïques¹⁵⁰³.

S'agissant du but légitime que l'ingérence devrait poursuivre pour être conforme à l'art. 11.2, la Cour. EDH juge insuffisant l'argument avancé par les requérants selon lequel la dissolution du *Refah* cacherait un autre but que celui officiellement brandi par l'Etat à savoir que la dissolution du parti avait été souhaitée par les grands groupes commerciaux et les militaires dont les intérêts se voyaient menacés par sa politique économique tendant à mettre fin à l'endettement de l'Etat. Ainsi, considère-t-elle la dissolution du *Refah* fidèle à l'un des buts légitimes énumérés à l'art. 11.2 à savoir le maintien de la sécurité nationale, de

¹⁵⁰² LECUYER Y., *Les droits politiques dans la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme*, op. cit., p. 320-331.

¹⁵⁰³ Les requérants prétendaient que les critères appliqués par la Cour constitutionnelle pour prononcer la dissolution du *Refah* étaient plus larges que ceux prévus par la loi n°2820 portant statut des partis politiques. Cette loi, soutiennent-ils conditionnait la dissolution d'un parti politique à son refus d'exclure ses membres qui ont reçu une condamnation pénale pour activités anti-laïques. Or comme le fait observer la Cour. EDH, si la dépenalisation en avril 1991 de l'exercice d'activités anti-laïques pouvait fragiliser la compétence de la Cour constitutionnelle en matière de dissolution des partis politiques, elle ne la remettait pas pour autant en cause. En effet, la constitution turque étant de type rigide, celle-ci tranchait les problèmes de contrariété entre la constitution et la loi ordinaire en faveur de la première norme. Ainsi, la Cour constitutionnelle, garante de cette supériorité gardait-elle toujours de la possibilité de faire une application directe des règles constitutionnelles relatives à la dissolution des partis politiques. Une possibilité estime la Cour. EDH, que les requérants ne pouvaient, en raison de leur expérience politique ou de leur formation professionnelle, ignorer. V. Cour. EDH, *Refah Partisi et autres c. Turquie*, op. cit., §§61-62.

la sûreté publique, la défense de l'ordre, la prévention du crime, ainsi que la protection des droits et libertés d'autrui¹⁵⁰⁴.

Par rapport enfin au critère de nécessité de l'ingérence incriminée dans une société démocratique, probablement le critère le plus déterminant, la Cour. EDH l'apprécie sous deux angles. La mesure d'ingérence répond-elle à un besoin social impérieux ? Est-elle proportionnelle par rapport au but visé par les autorités turques ?

Prenant soin d'établir au préalable que le moment de la dissolution du *Refah Partisi* n'était pas inopportun¹⁵⁰⁵ et que les actes et discours de ses membres, dirigeants de surcroît lui étaient bien imputables¹⁵⁰⁶, la Cour. EDH résout la question de savoir si la dissolution du parti répondait à un besoin social impérieux par un examen des motifs de dissolution avancés par la Cour constitutionnelle turque. Ainsi, reprenant le raisonnement de la Troisième Section, elle juge d'abord le projet de système multijuridique porté par le *Refah* incompatible avec la Conv. EDH du fait qu'un tel système « introduirait dans l'ensemble des rapports de droit une distinction entre les particuliers fondée sur la religion, les catégoriserait selon leur appartenance religieuse et leur reconnaîtrait des droits et libertés non pas en tant qu'individus, mais en fonction de leur appartenance à un mouvement religieux »¹⁵⁰⁷. Une situation qui sans doute aboutirait à une fragmentation de la société en même temps qu'elle supprimerait le rôle de l'Etat en tant que garant des droits et libertés, les individus n'étant plus soumis à des normes communes, mais à des normes spécifiques découlant de leur communauté religieuse. Aussi, le multijuridisme enfreint-il le principe

¹⁵⁰⁴ *Ibid.*, §67.

¹⁵⁰⁵ Considérant que le projet politique porté par le *Refah* était dangereux pour les droits et libertés garantis par la convention, la Cour affirme notamment ne pas pouvoir reprocher aux juridictions nationales turques le caractère anticipatoire de la dissolution du *Refah*, ce d'autant que le parti, au faite de sa popularité à ce moment-là risquait bien s'il accédait au pouvoir de compromettre le régime politique et la paix civile en présentant par exemple des projets de loi afin de réaliser son programme, *ibid.*, §§107-110.

¹⁵⁰⁶ Si la Cour constate que les statuts du *Refah* ne contenait aucun projet condamnable, elle estime en revanche que les actes posés et les propos tenus par les dirigeants du parti, d'envergure nationale ou locale « pour autant qu'ils formaient un tout révélateur du but et des intentions du parti et qu'ils s'accumulaient pour donner une image du modèle de société proposé par celui-ci, pouvaient également être imputés à ce dernier », *ibid.*, §§111-115.

¹⁵⁰⁷ *Ibid.*, §119 ; Cour. EDH (Troisième Section), *Refah Partisi et autres c. Turquie*, *op. cit.*, §70.

fondamental de non-discrimination des individus en fonction de leur religion, garanti du reste par l'art. 14 de la Conv. EDH.

En deuxième lieu, la Cour juge incompatible avec la Conv. EDH le projet de régime théocratique promu par le *Refah* et fondé sur la *charia*, un projet absent certes des textes du parti, mais qui transparaît dans les actes et propos de ses dirigeants. Sur ce point, la Cour. EDH ne s'écarte guère du raisonnement de la Cour constitutionnelle turque¹⁵⁰⁸. Elle ajoute simplement qu'ici, l'incompatibilité de la *charia* avec l'idéal démocratique sous-jacent à la Conv. EDH prend un sens particulier en raison de l'histoire de la République turque qui lors de sa fondation en 1923 a renoncé au système de droit islamique qui avait jusqu'alors cours au profit d'un système de droit laïque dont le respect est devenu un élément important pour « la survie du régime démocratique »¹⁵⁰⁹.

En troisième lieu, la Cour. EDH condamne l'apologie de la violence du *Refah* qui en appelant au *djihad* envisage la possibilité d'avoir « légitimement » recours à la force afin d'abattre les obstacles politiques le séparant du pouvoir. Toutefois, elle se trompe sur le sens premier de la notion de *djihad* qui serait selon elle et ce, peu importe le sens qu'on lui donne « la guerre sainte et la lutte à mener jusqu'à la domination totale de la religion musulmane dans la société »¹⁵¹⁰. Or, du point de vue de la théologie classique islamique, le *djihad* tel que conçu par la Cour n'est que par ordre d'importance la deuxième voire la troisième acception de la notion. Etymologiquement, le mot *djihad* signifie faire un effort pour atteindre un but déterminé. Ainsi, renvoi-t-il avant tout à « cet effort continu que chacun doit faire pour maîtriser son être, pour lui donner accès à la sphère supérieure de l'humain qui cherche Dieu par un constant souci de dignité et d'équilibre »¹⁵¹¹. A ce *djihad* dit de l'âme ou *djihad an nafs*¹⁵¹² s'ajoute un *djihad* à dimension sociale qui consiste pour le musulman à travailler dans le respect des prescriptions religieuses pour s'assurer une meilleure situation individuelle et familiale¹⁵¹³. Ce n'est qu'en troisième lieu que le *djihad*

¹⁵⁰⁸ V. *Supra*, p. 300

¹⁵⁰⁹ V. Cour. EDH, *Refah Partisi et autres c. Turquie*, *op. cit.*, §125.

¹⁵¹⁰ *Ibid.*, §130.

¹⁵¹¹ RAMADAN T. et J. NEIRYNCK, *Peut-on vivre avec l'islam?*, Lausanne, Favre, 2004, p. 148.

¹⁵¹² KEPEL G., « Jihad », *Pouvoirs*, 2003, n° 104, p. 135.

¹⁵¹³ AREZKI K., « Raisons théologiques et historiques du fondamentalisme islamique », *Théologie évangélique*, 2010, vol. 9, n° 3, p. 262.

revêt un sens belliqueux qui n'est d'ailleurs pas forcément offensif comme semble le dire la Cour. En effet, la guerre n'a d'abord été prescrite aux premiers musulmans, persécutés, que comme moyen de défense de leur foi et de leurs biens. C'est bien plus tard qu'elle sera utilisée comme moyen de conquête et d'expansion de l'islam¹⁵¹⁴. Sur ce point tout comme d'ailleurs sur celui relatif à la notion de système multijuridique, la Cour aurait dû faire preuve de prudence si ce n'est de nuance¹⁵¹⁵. Quoiqu'il en soit, prenant en compte les autres charges retenues contre le *Refah*, elle estime que la possibilité de recourir à la force pour accéder au pouvoir rend sa dissolution par l'Etat turc, même ne disposant que d'une marge d'appréciation réduite, conforme à un besoin social impérieux. Ni la dissolution ni la déchéance temporaire des trois co-requérants de leurs mandats de parlementaires ne lui paraissant par ailleurs disproportionnées par rapport aux buts visés, elle conclut à une non-violation de l'art. 11 par les autorités turques¹⁵¹⁶.

En raison de la gravité que revêt la dissolution d'un parti politique en démocratie, le sens de la décision de la Cour mérite d'être précisé. En effet, ce n'est pas vraiment l'idée d'un changement de l'ordre politique et juridique qui est sanctionnée, mais le fait que les moyens envisagés pour y parvenir ne sont pas légaux et démocratiques et surtout que le changement projeté s'avère du point de vue de sa substance incompatible avec les principes fondamentaux démocratiques qui se résument *grosso modo* au respect des droits et libertés garantis par la Conv. EDH. Quant aux moyens légaux et démocratiques, ils font référence à des élections libres ainsi que le prévoit l'art. 3 du Protocole n°1, une exigence que la Cour a d'ailleurs souvent rappelé dans plusieurs affaires soumises à elle de telle manière qu'il ne fait plus de doute sur sa volonté de se poser en garante d'un système de démocratie électorale et représentative.

¹⁵¹⁴ BAILLET D., « Islam, islamisme et terrorisme », *Sud/Nord*, 2002, vol. 1, n° 16, p. 56.

¹⁵¹⁵ Ce manque de nuance de la Cour a été remarqué par le juge KOVLER dans son opinion certes concordante mais relativement critique V. Cour. EDH, *Refah Partisi et autres c. Turquie*, *op. cit.*

¹⁵¹⁶ *Ibid.*, §135.

§ 2 - LA GARANTIE D'UNE DEMOCRATIE ELECTIVE ET REPRESENTATIVE

La Cour. EDH a rappelé à maintes reprises que la démocratie était l'unique modèle politique envisagé par la Conv. EDH et, partant, le seul qui soit compatible avec elle¹⁵¹⁷. Cette affirmation, aussi sentencieuse qu'elle puisse paraître ne dit rien sur ce qu'est une démocratie et surtout sur comment établir un tel régime politique. Selon le Lexique des termes juridiques qui en donne une définition très lapidaire, la démocratie est « un régime dans lequel tous les citoyens possèdent à l'égard du pouvoir un droit de participation et un droit de contestation »¹⁵¹⁸. En ce qui concerne le droit de participation, il fait référence, principalement du moins, au droit à des élections libres dont l'exercice par les individus suppose une abstention des Etats, mais dont l'organisation requiert une action positive de leur part ; une double dimension, individuelle (B) et institutionnelle (A) que la Cour. EDH entend garantir.

A - UNE LARGE MARGE D'APPRECIATION EN MATIERE ELECTORALE RECONNUE AUX ETATS

Si la démocratie ne se résume pas en l'organisation d'élections libres, cette dernière constitue en revanche l'un des moments forts de la vie démocratique. Elle constitue même « un principe caractéristique d'un régime politique authentiquement démocratique ».¹⁵¹⁹ C'est dire le caractère vital du droit à des élections libres pour tout régime démocratique. Si celui-ci est avant tout envisagé comme une prérogative individuelle, son exercice oblige les Etats à garantir la tenue à des intervalles réguliers d'élections libres suivant l'art. 3 du Protocole 1 à la Conv. EDH qui dispose que : « Les Hautes Parties contractantes s'engagent à organiser, à des intervalles raisonnables, des élections libres au scrutin secret, dans les conditions qui assurent la libre expression de l'opinion du peuple sur le choix du corps législatif ». Longtemps pourtant, cette disposition avait été lue comme étant dénuée de droits individuels, une lecture qui sera invalidée par la Cour. EDH lorsqu'elle fut appelée

¹⁵¹⁷ V. par ex. Cour. EDH, *Parti Communiste Unifié de Turquie et autres*, op. cit., §45 ; *Refah Partisi et autres c. Turquie*, op. cit., §86 ; *Gorzelik et autres c. Pologne*, 17 février, 2004, §89 ; *Zdanoka c. Lettonie*, op. cit., §98 ; *Vona c. Hongrie*, 9 juillet 2013, §45.

¹⁵¹⁸ GUINCHARD S. et T. DEBARD (dir.), *Lexique des termes juridiques 2012*, 19^e éd., Paris, Dalloz, 2011, p. 292.

¹⁵¹⁹ SUDRE F. (dir.), *Les grands arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme*, Paris, PUF, 2005, p. 57.

dans l'affaire *Mathieu-Mohin et Clerfayt c. Belgique* à statuer pour la première fois sur des griefs y relatifs. En l'espèce, les deux requérants, Mme MATHIEU-MOHIN et M. CLERFAYT contestaient sur la base de l'art. 3 précité le mode de désignation du Conseil flamand, un organe législatif infra-étatique. Domiciliés tous les deux dans des communes situées dans l'arrondissement administratif de Hal-Vilvorde, ils se plaignaient de ne pouvoir en tant qu'électeurs, élire des représentants francophones à l'assemblée régionale dont il relève et en tant qu'élus, de ne pouvoir siéger au sein de cette dernière, alors même que les électeurs et élus néerlandophones des mêmes communes le pouvaient *mutatis mutandis*. Mais pour bien saisir les détails de cette affaire, sans doute convient-il d'explicitier avant, la structure constitutionnelle de la Belgique en vigueur à ce moment.

A sa création en 1831, le Royaume de Belgique avait d'abord été imaginé comme un Etat unitaire avant d'évoluer à la suite des réformes constitutionnelles de 1970 et de 1980 vers un Etat de type fédéral avec la création de régions et de communautés. Les régions se subdivisent en régions linguistiques et en régions « politiques ». Les régions linguistiques déterminent les limites territoriales relatives à l'usage des langues française, néerlandaise et allemande en matière d'enseignement, d'administration publique ou de justice. Elles n'ont pas d'organes ni de compétences propres. S'agissant des régions politiques, les deux premières que sont la région wallonne et la région flamande disposent de compétences *inter alia* en matière d'aménagement du territoire, de logement, de politique économique ou de politique énergétique. Quant à la troisième que constitue la région bruxelloise, elle relève du Parlement national sur les questions dites régionales ou « localisables »¹⁵²⁰. En ce qui concerne les communautés linguistiques, elles sont au nombre de trois : les communautés française, flamande et germanophone dont les compétences relèvent pour l'essentiel du domaine culturel, de l'enseignement, de la coopération entre les communautés ainsi que de la coopération culturelle internationale.

Sur le plan institutionnel, les régions politiques et les communautés linguistiques sont pourvues chacune d'un Conseil et d'un Exécutif, mais ceux-ci disposaient au moins pour la région et la communauté flamande de compétences cumulatives aussi bien sur les matières régionales que sur les matières communautaires. Quant à la région bruxelloise,

¹⁵²⁰ Cour. EDH, *Mathieu-Mohin et Clerfayt c. Belgique*, 2 mars 1987, §24.

elle ne disposait pas à l'époque des mêmes organes, mais seulement d'un comité ministériel désigné par arrêté royal. En application de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980, les Conseils sont composés de membres du Sénat belge élus au suffrage direct et venant pour chaque entité considérée des groupes linguistiques correspondants. Les conseillers disposent du pouvoir de prendre des décrets. Ayant force de loi¹⁵²¹, ces décrets peuvent abroger, compléter, modifier ou remplacer les dispositions légales de telle façon que les réformes constitutionnelles intervenues en 1970 et en 1980 ont débouché sur un partage au sein du royaume du pouvoir législatif entre le Parlement national, les Conseils régionaux et les Conseils des communautés. En outre, les conseillers élisent en leur sein les membres des Exécutifs à qui sont dévolus un pouvoir réglementaire.

Dans cette architecture territoriale assez complexe, l'arrondissement administratif de Hal-Vilvorde tient une place particulière. Créé en 1983, il relève des régions linguistique néerlandaise et politique flamande, mais est rattaché à l'arrondissement électoral bilingue de Bruxelles. A côté de sa majorité néerlandophone vit une importante minorité de langue française. Si cette dernière peut bien, à l'occasion des élections législatives, voter pour des candidats francophones au Parlement belge, elle se retrouve par contre coincée s'agissant du Conseil régional où seuls les élus ayant prêté leur serment de parlementaire en langue néerlandaise peuvent siéger. Ainsi sauf à voter pour des candidats néerlandophones ou des candidats francophones, mais disposés à prêter serment en néerlandais, les électeurs francophones de Hal-Vilvorde seront privés de représentants au Conseil flamand. Sachant que les élus même francophones, mais qui ont prêté serment en néerlandais doivent siéger au parlement dans le groupe linguistique néerlandais, cette situation peut engendrer de bien fâcheuses conséquences notamment dans le vote de texte où la constitution belge exige une majorité surqualifiée comme pour changer ou rectifier les limites des régions linguistiques ou encore définir la composition et le mode de fonctionnement des Conseils et Exécutifs des communautés, des exigences qui visent, semble-t-il, à protéger la minorité francophone du pays. C'est contre ce défaut de représentation de la minorité francophone au Conseil flamand, un défaut local, mais qui peut avoir des répercussions nationales, que les requérants, tous deux francophones ont avec d'autres d'abord saisi la Com.EDH le 5

¹⁵²¹ Loi spéciale de réformes institutionnelles, 8 août 1980, art. 19 §2.

février 1981 afin que celle-ci constate la violation par la Belgique de l'art. 3 du Protocole n°1 pris isolément ou combiné avec l'art. 14 de la Conv. EDH qui interdit toute discrimination en raison *inter alia* de la langue ou de l'appartenance à une minorité nationale. Dans sa décision du 15 mars 1985, la Commission fait droit, à l'unanimité presque, à la requête des plaignants¹⁵²². Mais déférée à la Cour. EDH sur la base des art. 32. 1 et 47 de la Conv. EDH¹⁵²³, l'affaire connaîtra une autre issue, les juges estimant à une écrasante majorité qu'il n'y avait pas eu de la part de l'Etat belge une violation de l'art. 3 du Protocole n°1, pas plus qu'une violation de l'art. 14 de la Conv. EDH.

Si cette affaire a d'abord permis à la Cour de clarifier le sens de l'art. 3, au-delà, elle a surtout été l'occasion de déterminer l'étendue de la marge d'appréciation dont dispose les Etats en matière d'organisation d'élections. La clarification du sens de l'art. 3 était d'autant nécessaire que sa formulation avait été sujette à des interprétations les plus diverses, en particulier sur le fait qu'il était dépourvu d'effet direct, situation qui le priverait d'une garantie sur recours individuel, la garantie interétatique n'étant plus que la seule possible. Cette lecture tient, il est vrai à la rédaction très particulière de la disposition qui débute par l'expression « Les Hautes parties contractantes s'engagent » et non par « Toute personne a droit » ou « Nul ne peut » comme c'est le cas respectivement des art. 5, 6, 8, 9, 10, 11 et des art. 4, 7 de la Conv. EDH. Mais pour la Cour, cette différence législative ne signifie point que l'art. 3 soit dénuée de droits individuels, notamment du droit pour les individus d'en demander la garantie à une juridiction. Bien au contraire, affirme-t-elle, « la coloration interétatique du libellé de l'art.3 ne reflète aucune différence de fond avec les autres clauses normatives de la Convention et des Protocoles. Elle semble s'expliquer plutôt par la volonté de donner plus de solennité à l'engagement assumé et par la circonstance que dans le domaine considéré se trouve au premier plan non une obligation d'abstention ou de non-

¹⁵²² Com.EDH, *Mathieu-Mohin, Clerfayt c. Belgique*, Rapport du 15 mars 1985, §115.

¹⁵²³ L'art. 32.1 ancien de la Conv. EDH stipulait que : « Si, dans un délai de trois mois à dater de la transmission au Conseil des Ministres du rapport de la Commission, l'affaire n'est pas déférée à la Cour par application de l'art. 48 de la présente Convention, le Comité des Ministres prend, par un vote à la majorité des deux tiers des représentants ayant le droit de siéger au Comité, une décision sur la question de savoir s'il y a eu ou non une violation de la Convention ». L'art. 47 ancien lui, disposait que : « La Cour ne peut être saisie d'une affaire qu'après la constatation, par la Commission, de l'échec du règlement amiable et dans le délai de trois mois prévu par l'art. 32 »

ingérence, comme pour la majorité des droits civils et politiques, mais celle, à la charge de l'Etat, d'adopter des mesures positives pour organiser des élections démocratiques ». Ainsi, cette précision confirme-t-elle la double vocation de l'art. 3 à savoir d'une part la constitution d'un droit institutionnel à l'organisation des élections et d'autre part la reconnaissance d'un droit individuel à des élections qui confère aux individus le droit de voter et le droit de se porter candidat à des élections, le droit de participer à la gestion des affaires publiques pour ainsi dire. Mais comme pratiquement tous les droits et libertés protégés par la Conv. EDH et ses différents protocoles, l'exercice du droit de participation n'est pas absolu. Si cela n'apparaît pas expressément dans la formulation de l'art. 3, la Cour estime toutefois qu'il y a de la place pour des limitations implicites, lesquelles en réduisent la portée¹⁵²⁴.

Au nom de ces limitations implicites, la Cour reconnaît une marge d'appréciation plus étendue aux Etats dans la détermination des conditions d'exercice ou des restrictions à l'exercice du droit de participation aux affaires publiques. Comme elle le précisera dans l'affaire *Zdanoka c. Lettonie*, « Etant donné que l'art. 3 du Protocole n°1 n'est pas limité par une liste précise de « buts légitimes », tels que ceux qui sont énumérés aux art. 8 à 11 de la Convention, les Etats contractants peuvent donc librement se fonder sur un but qui ne figure pas dans cette liste pour justifier une restriction [...] »¹⁵²⁵. Aussi, ces limitations la dispensent-elle d'appliquer les critères traditionnels de « nécessité » ou de « besoin social impérieux » qui sont utilisés dans le cadre des art. 8 à 11 de la Conv. EDH¹⁵²⁶. Toutefois, aussi large soit-elle, la marge d'appréciation des Etats n'est pas illimitée. La Cour se réserve en effet le droit de statuer en dernier ressort sur l'observation des exigences du Protocole n°1. Ainsi, s'assurera-t-elle que lesdites conditions ou restrictions ne réduisent pas le droit de participation aux élections au point de l'atteindre dans sa substance même et de le priver de son effectivité, qu'elles poursuivent un but légitime, que les moyens employés ne sont

¹⁵²⁴ Sur la notion des limitations implicites, v. VELU J. et R. ERGEC, *Convention européenne des droits de l'homme*, 2^e éd., Bruxelles, Bruylant, 2014, p. 196.

¹⁵²⁵ Cour. EDH, *Zdanoka c. Lettonie*, *op. cit.*, §115.b

¹⁵²⁶ *Ibid.*, §115.c

pas disproportionnés et surtout qu'elles ne contrarient pas la « libre expression de l'opinion du peuple sur le choix du corps législatif »¹⁵²⁷.

S'agissant justement de la notion de corps législatif utilisée par l'art. 3, la Cour. EDH l'envisage non pas d'un point de vue organique, mais d'un point de vue fonctionnel. Si la notion désigne à coup sûr le Parlement national, elle va bien au-delà et inclus d'autres instances comme dans le cas d'espèce le Conseil flamand¹⁵²⁸. En tout état de cause, la notion doit être interprétée de manière dynamique¹⁵²⁹, à la lumière structure constitutionnelle de l'Etat concerné tout comme le mode de désignation des membres dudit corps législatif, c'est-à-dire que le système électoral devrait être apprécié en gardant à l'esprit « l'évolution politique du pays, de sorte que des détails inacceptables dans le cadre d'un système déterminé peuvent se justifier dans celui d'un autre pour autant du moins que le système adopté réponde à des conditions assurant la libre expression de l'opinion du peuple sur le choix du corps législatif »¹⁵³⁰. Ainsi, est-il reconnu aux Etats, ici aussi une grande marge d'appréciation dans le choix du système électoral qui peut être un système majoritaire ou proportionnel, à un tour ou à deux tours, uninominal ou de liste, mais à condition qu'il soit libre, secret et organisé à des intervalles raisonnables dans des conditions qui assurent la libre expression de l'opinion du peuple.

Appliquant les principes directeurs ainsi dégagés au cas d'espèce, la Cour. EDH n'a pas semblé, au moins au début contester l'existence d'une discrimination, en tous les cas d'un traitement inégal des requérants, au-delà des électeurs francophones de Hal-Vilvorde

¹⁵²⁷ Cour. EDH, *Mathieu-Mohin et Clerfayt c. Belgique*, *op. cit.*, §52.

¹⁵²⁸ La Cour estimera par contre que les conseils régionaux en France ne font pas partie du « corps législatif » au sens de l'art. 3. V. Cour. EDH, *Malarde c. France*, 5 septembre 2000. Mais bien avant, la Commission avait jugé que les conseils municipaux en Belgique et les conseils de comtés métropolitains au Royaume-Uni n'en étaient pas non plus. V. respectivement, Com.EDH, *Clerfayt, Legros et autres c. Belgique*, 17 mai 1985 ; Com.EDH, *Booth-Clibborn et autres*, 5 juillet 1985.

¹⁵²⁹ Mais la Cour précise que l'art. 3 n'est valable que pour l'élection du « corps législatif ». Cour. EDH, *Mathieu-Mohin et Clerfayt c. Belgique*, *op. cit.*, 53. Sont donc exclues de son champ d'application, l'élection présidentielle, (v. sur ce point, DUARTE B., « Le chef de l'Etat : un « corps législatif » au sens de l'article 3 du Protocole n° 1 de la Convention européenne des droits de l'homme ? », *RFDC*, 2009, n° 79, p. 477-511.), les scrutins d'autodétermination ou référendaires, contrairement par exemple à l'art. 25 PIDCP. Quant au cas particulier des élections européennes, la disposition ne leur est applicable que depuis l'affaire *Matthew c. Royaume-Uni*, du 18 février 1999.

¹⁵³⁰ Cour. EDH, *Mathieu-Mohin et Clerfayt c. Belgique*, *op. cit.*, §54.

en raison dit-elle du rôle important que jouent les préférences linguistiques dans l'équilibre politique et institutionnel du pays. Or, quand bien même ces électeurs « ne se définissent pas que par leur langue et leur culture ; [et que] des considérations d'ordre politique, économique, social, religieux ou philosophique influent sur leur vote »¹⁵³¹, ils se retrouvent *de facto* contraints, s'ils veulent être représentés au Conseil flamand, de voter pour des candidats néerlandophones ou pour des candidats francophones disposés à prêter serment en néerlandais, mais qui de toute façon siégeront au groupe linguistique néerlandophone au parlement national ; une situation pouvant pénaliser le groupe linguistique francophone lors de vote de textes dans des domaines où la constitution exige une majorité surqualifiée. Mais assez étonnamment, la Cour ne considère pas *in fine* cette limitation disproportionnée par rapport aux exigences de l'art. 3 du Protocole n°1 ; une décision qu'elle explique par un raisonnement suffisamment discutable pour que l'on ne résiste pas à l'envie d'en citer un large extrait : « En examinant le régime électoral en cause, on ne saurait en oublier le contexte global. Il ne se révèle pas déraisonnable si l'on a égard aux intentions qu'il reflète et à la marge d'appréciation de l'Etat défendeur dans le cadre du système électoral parlementaire belge, marge d'autant plus étendue qu'il s'agit d'un système inachevé et transitoire. Il entraîne, pour les minorités linguistiques, la nécessité d'accorder leurs suffrages à des personnes aptes et prêtes à user de la langue de leur région. Une obligation analogue se rencontre dans nombre d'Etats pour l'organisation de leurs élections. Pareille situation, l'expérience le montre, ne menace pas forcément les intérêts de ces minorités. Il en va surtout ainsi, en présence d'un système qui dans son ensemble s'inspire de la loi du sol, quand l'ordre politique et juridique fournit des garanties, sous la forme par exemple de l'exigence de majorités qualifiées, contre des modifications intempestives ou arbitraires »¹⁵³². Le jugement de la Cour tiendrait donc sur deux piliers : l'existence de garanties protégeant la minorité francophone contre une possible « tyrannie de la majorité »¹⁵³³ néerlandophone et le caractère transitoire du système électoral litigieux. Or comme le soulignent les juges dissidents, c'est le caractère spécifique des limitations

¹⁵³¹ *Ibid.*, §56.

¹⁵³² *Ibid.*, §57.

¹⁵³³ Sur la tyrannie de la majorité, v. SPENCER H., *Le Droit d'ignorer l'Etat*, Paris, Les Belles Lettres, 1993, p. 11-12 ; MILL J.S., *De la liberté*, traduit par Laurence LENGLET, Paris, Gallimard, 1990, p. 65-66.

imposées aux électeurs francophones de l'arrondissement de Hal-Vilvorde en raison de leur langue qui rend le système discriminatoire. Ainsi, peut-on penser que si ces limitations avaient eu un caractère général, c'est-à-dire concerner toutes les régions du pays ainsi que tous les électeurs sans égard à leur langue, elles auraient pu être admises au titre de la marge d'appréciation dont disposent les Etats en matière d'organisation des élections. Aussi, poursuivent les juges dissidents, l'argument du caractère transitoire du système électoral relève plus de l'empirique que du juridique. Du reste, le régime transitoire durait depuis plus de six ans déjà et au moment de rendre sa décision, la Cour n'avait reçu du gouvernement belge aucune indication sur une date même approximative à laquelle un régime définitif pourrait être adopté et encore moins sur le sens dans lequel celui-ci pourrait intervenir¹⁵³⁴. En raison de ce caractère transitoire terminent les juges dissidents, la Belgique aurait pu justement envisager d'autres formules comme par exemple accorder aux élus francophones de Hal-Vilvorde le droit de participer au Conseil flamand même s'ils ont prêté serment en français au Parlement ou organiser des élections distinctes au niveau régional et au niveau national¹⁵³⁵ ; des formules qui à l'évidence auraient eu des effets moins voire non discriminatoires.

Mais peu importe en définitive que la Cour ait tranché dans un sens ou dans un autre, l'intérêt principal de l'arrêt *Mathieu-Mohin et Clerfayt c. Belgique* résidait peut-être ailleurs. En tant qu'arrêt de principe sur l'application de l'art. 3 du Protocole n°1, la Cour y a exprimé une solution générale qui a pour vocation à régir tous les cas similaires. Ainsi a-t-il quasi systématiquement été rappelé dans la centaine d'affaires¹⁵³⁶ se rapportant à l'application de l'art. 3 que la Cour a depuis examiné. Parmi elles, l'affaire *Matthews c. Royaume-Uni* apparaît intéressante à étudier, à trois titres. D'abord parce que s'y trouve en jeu l'exercice du droit de vote, le volet dit actif du droit à des élections libres; ensuite parce qu'il y est question du champ d'application territoriale de la Conv. EDH avec en filigrane les interactions entre

¹⁵³⁴ V. Cour. EDH, *Mathieu-Mohin et Clerfayt c. Belgique*, *op. cit.*, Opinion dissidente commune aux juges CREMONA, BINDSCHEDLER-ROBERT, BERNHARDT, M. SPIELMANN et VALTICOS.

¹⁵³⁵ Ibid.

¹⁵³⁶ Sur les affaires relatives à l'art. 3, v. *Contentieux de l'art. 3 du Protocole n°1 - Cour européenne des droits de l'homme*, <https://hudoc.echr.coe.int/fre#%7B%22languageisocode%22:%5B%22FRE%22%5D,%22kphthesaurus%22:%5B%22574%22,%2239%22,%22112%22,%22163%22,%22306%22,%22447%22,%22476%22,%22499%22%5D,%22documentcollectionid%22:%5B%22GRANDCHAMBER%22,%22CHAMBER%22%5D%7D>, consulté le 10 avril 2018.

cette dernière et le droit communautaire européen¹⁵³⁷ et enfin parce que la Cour y donne une interprétation très audacieuse de la notion de corps législatif¹⁵³⁸.

B - UNE GARANTIE DU DROIT INDIVIDUEL A DES ELECTIONS LIBRES

A plusieurs reprises, la Cour. EDH a affirmé que la convention dont elle est chargée de veiller au respect avait pour but de protéger des droits non pas théoriques et illusoire, mais concrets et effectifs¹⁵³⁹ si bien que l'effectivité qui sous-tend le texte en est devenue un principe à part entière¹⁵⁴⁰. Le droit à des élections libres, singulièrement le droit de vote garanti par l'art. 3 du Protocole n°1 n'échappe donc pas, à l'instar de tous les autres à ce principe d'effectivité. La Cour a eu l'occasion de l'affirmer pour la première fois et d'une manière particulièrement hardie dans l'affaire *Matthews c. Royaume-Uni*, devenue célèbre à plus d'un titre.

A son origine se trouve une demande d'inscription sur la liste électorale de Gibraltar formulée le 12 avril 1994 par Mme Denise MATTHEWS en vue des élections européennes du 9 juin 1994. Mme MATTHEWS est résidente à Gibraltar, un territoire situé au sud de la péninsule ibérique, mais sous domination du Royaume-Uni depuis le traité d'Utrecht de 1713¹⁵⁴¹, un rattachement qui fait d'ailleurs l'objet d'un contentieux larvé depuis longtemps entre le Royaume-Uni et l'Espagne¹⁵⁴². Sur le plan statutaire, le territoire bénéficie d'une relative autonomie par rapport au Royaume-Uni, laquelle se manifeste sur des questions internes dites déterminées assumées par un gouvernement et un parlement élus au niveau local, les autres questions à savoir principalement les affaires étrangères, la défense et la

¹⁵³⁷ V. SIMON D., « Des influences réciproques entre CJCE et CEDH : « je t'aime, moi non plus » ? », *Pouvoirs*, 2001, n° 96, p. 31-49.

¹⁵³⁸ V. LECUYER Y., *Le droit à des élections libres*, *op. cit.*, p. 40.

¹⁵³⁹ *Supra*. p. 334.

¹⁵⁴⁰ Cour. EDH, *Loizidou c. Turquie*, 18 décembre 1996, §49 cité par DELZANGLES B., « Effectivité, efficacité et efficience dans la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme », V. CHAMPEIL-DESPLATS et D. LOCHAK (dir.), *A la recherche de l'effectivité des droits de l'homme*, Nanterre, Presses universitaires de Paris Nanterre, 2012, p. 41.

¹⁵⁴¹ V. GAUTHIER R., « Gibraltar face au « petit blocu ». Entre l'intégration et la décolonisation », *Le Monde diplomatique*, 11/1966 p.

¹⁵⁴² V. BAILBY E., « Le différend anglo-espagnol sur Gibraltar », *Le Monde diplomatique*, 01/1965 p. 20.

sécurité intérieure relèvent d'un Gouverneur représentant la Reine¹⁵⁴³. Admis en même temps que le Royaume-Uni au sein de la Communauté européenne en 1973¹⁵⁴⁴, Gibraltar profite toutefois d'un statut spécifique en vertu duquel il est tantôt inclus, tantôt exclu de certaines parties du traité de Rome qui avait institué la CEE. Ainsi, échappe-t-il à la législation communautaire en matière douanière, commerciale ou agricole,¹⁵⁴⁵ mais pas à celle relative à la libre circulation des personnes, des services et des capitaux, ou à la santé. Dans ces derniers domaines, la législation européenne s'intègre donc au droit de Gibraltar de la même manière qu'elle s'insère dans l'ordre juridique des autres membres de la Communauté, c'est-à-dire que les règlements sont directement applicables tandis que les directives et autres actes juridiques communautaires qui appellent une réglementation interne sont transposés par des lois ou des règlements d'application.

Ayant reçu un refus d'inscription sur la liste électorale au motif que le Royaume-Uni avait, en signant l'Acte de 1976 portant élection des représentants au Parlement européen au suffrage universel direct, exclu du bénéfice de l'art. 3 du Protocole n°1 le territoire de Gibraltar, Mme MATTHEWS saisi la Com.EDH le 18 avril 1994 afin que celle-ci constate la violation de la disposition précitée prise isolément ou en combinaison avec l'art. 14 de la Conv. EDH qui interdit toute discrimination, fondée *inter alia* sur la race, la religion, les opinions politiques, l'origine nationale ou sociale. L'art. 3 du Protocole n°1 dispose, il n'est pas inutile de le rappeler que : « Les Hautes Parties contractantes s'engagent à organiser, à des intervalles raisonnables, des élections libres au scrutin secret, dans les conditions qui assurent la libre expression de l'opinion du peuple sur le choix du corps législatif ». Le 26 janvier 1998, la Com.EDH, agissant en vertu des anciens art. 44 et 48¹⁵⁴⁶ de la Conv. EDH défera l'affaire à la Cour. EDH après avoir conclu le 29 octobre 1997 à une large majorité

¹⁵⁴³ Ainsi en décide le point 4 de la « dépêche » (HGG.1/8) du *Foreign and Commonwealth Office* jointe à la Constitution de Gibraltar du 23 mai 1969

¹⁵⁴⁴ Une admission concomitante en vertu de l'art. 227-4 du traité de Rome de 1957 qui dispose que: « Les dispositions du présent Traité s'appliquent aux territoires européens dont un Etat membre assume les relations extérieures ».

¹⁵⁴⁵ V. Actes relatifs à l'adhésion aux Communautés européennes du Royaume de Danemark, de l'Irlande, du Royaume de Norvège et du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, JO des Communautés Européennes, 23 mars 1972, art. 28.

¹⁵⁴⁶ Sur ces deux dispositions, v. *supra*, p.

qu'il n'y avait pas eu violation des dispositions conventionnelles dont Mme MATTHEWS entendait se prévaloir. Mais dans son arrêt du 18 février 1999, la Cour parvint à une solution à l'exacte opposé de celle qui avait plutôt été retenue par la Com.EDH ; un arrêt devenu célèbre en raison peut-être de son retentissement politique, mais plus sûrement de sa construction juridique. Utilisant sa technique d'interprétation dite évolutive ou dynamique la Cour estimera en effet que la non-organisation en juin 1994 d'élections européennes à Gibraltar violait l'art. 3 du Protocole n°1 si bien que cela engageait la responsabilité du Royaume-Uni au regard de l'art. 1^{er} de la Conv. EDH en vertu duquel les Etats parties reconnaissent à toute personne relevant de leur juridiction les droits et libertés garantis par la Convention et de ses protocoles. Elle parvient à une telle conclusion moyennant d'une part une extension sans précédent de son pouvoir de contrôle à l'égard des Etats parties à la Conv. EDH et d'autre part une interprétation très audacieuse de l'art. 3 du Protocole n°1 et surtout de la notion de « corps législatif » qu'elle estime devoir s'appliquer au Parlement européen.

Avant d'être un contentieux portant sur la violation d'un droit subjectif, en l'espèce le droit individuel à des élections libres, le litige qui oppose Mme MATTHEWS au Royaume-Uni est avant tout un contentieux objectif. Le recours de Mme MATTHEWS s'assimile dans ce sens et à bien des égards à ce qui est qualifié de « recours pour excès de pouvoir » en droit du contentieux administratif¹⁵⁴⁷. Par opposition au recours dit de pleine juridiction intenté contre l'administration par un administré lésé dans ses droits et qui en demande réparation au juge, le recours pour excès de pouvoir, selon l'heureuse formule du vice-président du Conseil d'Etat français LAFERRIERE « n'est pas un procès fait à une partie [mais] un procès fait à un acte »¹⁵⁴⁸. En clair, c'est un « recours qui est ouvert même sans texte contre tout acte administratif, et qui a pour effet d'assurer, conformément aux principes généraux du droit, le respect de la légalité »¹⁵⁴⁹. Ramené à l'affaire *Matthews c. Royaume-Uni*, la Cour. EDH

¹⁵⁴⁷ V. WALINE J., *Droit administratif*, 26e éd., Paris, Dalloz, coll.« Précis », 2016, p. 679-707.

¹⁵⁴⁸ LAFERRIERE E., *Traité de la juridiction administrative et des recours contentieux*, 2e éd., Paris, Berger-Levrault et Cie, 1896, vol.2, p. 561.

¹⁵⁴⁹ CE, Ass., 17 février 1950, *Ministre de l'Agriculture c. Dame Lamotte*. (Rec. 110 ; RD publ. 1951.478, concl. J. DELVOLVÉ, note M. WALINE ; GADLF, n°53, obs. X. DUPRE DE BOULOIS), LONG M., P. WEIL, G. BRAIBANT, P. DELVOLVÉ, et B. GENEVOIS, *Les grands arrêts de la jurisprudence administrative*, 21e édition., Paris, Dalloz, 2017, p. 362-365.

avait donc à se prononcer, du moins dans un premier temps sur la conformité par rapport à la Conv. EDH de l'Acte de 1976 portant élection des représentants au Parlement européen au suffrage universel direct ; une tâche bien plus ardue qu'il n'y paraît au vu des doutes qui pesaient sur la nature de l'acte litigieux¹⁵⁵⁰. S'agissait-il comme le prétendait le Royaume-Uni d'un acte communautaire imputable aux institutions communautaires et échappant dès lors à son contrôle ou avait-on affaire comme le soutenait la requérante à un traité international librement souscrit par le Royaume-Uni ? Loin d'être anodine, la réponse à cette question emportait la justiciabilité de l'acte incriminé. En effet, si l'acte est identifié comme étant un acte communautaire, l'on voit mal comment la Cour aurait pu *prima facie* en connaître puisque la Communauté européenne, organisation internationale disposant d'une personnalité juridique et d'une volonté propre, distincte de celle de ses membres, n'est pas partie à la convention¹⁵⁵¹. A ceci près avertit la Cour que si la Conv. EDH n'exclut pas le transfert de compétences à des organisations internationales, ces dernières doivent assurer une protection équivalente aux droits garantis sous peine que la responsabilité des Etats membres soit engagée¹⁵⁵². Si l'acte incriminé devait en revanche être reconnu comme

¹⁵⁵⁰ V. POTTEAU A., « L'article 3 du Premier Protocole additionnel à la Convention et l'obligation des Etats membres de l'Union européenne de reconnaître le droit de participer aux élections du Parlement européen. [Observations relatives à l'arrêt Cour.EDH 18 février 1999, Matthews c. Royaume-Uni] », *RTDH*, 1999, n° 40, p. 876.

¹⁵⁵¹ Discutée depuis la fin des années 1970, la perspective d'une adhésion de l'UE à la Conv. EDH a longtemps paru éloignée. V. DE SCHUTTER O., « L'adhésion des Communautés européennes à la Convention européenne des droits de l'homme », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 1994, n° 1440, p. 1-40. Mais les choses se sont accélérées lors du sommet du Conseil de l'Europe tenu à Varsovie en mai 2005 où un Plan d'action fut adopté et des lignes directrices sur les relations entre le Conseil de l'Europe et l'UE dégagées. Il y est constaté qu'une « adhésion rapide de l'Union européenne à la Convention européenne des Droits de l'Homme contribuerait notablement à la cohérence en matière de droits de l'homme en Europe [et que les] travaux préparatoires devraient être accélérés, de telle sorte que cette adhésion puisse avoir lieu dès que possible après l'entrée en vigueur du Traité constitutionnel. [...] ». V. CE, doc. *CM(2005)80 final*, 17 mai 2005, Annexe 1, §4. Malgré l'échec du Traité constitutionnel en 2005, le Traité de Lisbonne de 2007 prévoira en son art. 6 que : « L'Union adhère à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales. Cette adhésion ne modifie pas les compétences de l'Union telles qu'elles sont définies dans les traités » et que « Les droits fondamentaux, tels qu'ils sont garantis par la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales et tels qu'ils résultent des traditions constitutionnelles communes aux Etats membres, font partie du droit de l'Union en tant que principes généraux ».

¹⁵⁵² La garantie d'une protection équivalente ne peut faire l'objet d'aucun doute s'agissant de l'UE au moins depuis l'adoption le 7 décembre 2000 d'une Charte des droits fondamentaux qui s'inspire d'ailleurs largement

étant un traité international librement souscrit par l'Etat, non seulement tous les doutes entourant la compétence de la Cour en ressortiraient dissipés mais surtout le constat de sa contrariété par rapport à la Conv. EDH engagerait la responsabilité de l'Etat au regard de l'art. 1^{er} précité, qui selon la Cour « ne fait aucune distinction quant au type de normes ou de mesures en cause et ne soustrait aucune partie de la « juridiction » des Etats membres à l'empire de la Convention »¹⁵⁵³. Pour la Cour, l'Acte de 1976 n'est pas un acte « ordinaire » de la Communauté, car ne pouvant être attaqué devant la Cour de Justice des Communautés Européennes (CJCE)¹⁵⁵⁴ ; il s'agirait d'un traité international qui même conclu au sein de l'ordre juridique communautaire n'engage pas moins la responsabilité du Royaume-Uni par rapport à la Conv. EDH. Si la conclusion peut sembler quelque peu hardie, elle s'inscrit dans une approche typiquement internationaliste du droit communautaire habituellement suivi par la Cour. EDH¹⁵⁵⁵. Du point de vue de la garantie des droits, cette solution même hardie donc, s'avère salutaire dans la mesure où la CJCE ne pouvant connaître de la légalité du droit communautaire originaire, l'intervention de la Cour. EDH permet de combler un vide juridique, pour ne pas dire un vide juridictionnel¹⁵⁵⁶.

Mais si la responsabilité du Royaume-Uni est engagée en raison de la contrariété de l'Acte de 1976 par rapport à l'art. 3 du Protocole n°1, encore fallait-il démontrer en quoi cette disposition s'appliquait-elle au Parlement européen et surtout en quoi ce dernier pouvait-il correspondre à la notion de corps législatif ? Ces questions constituaient à bien des égards le nœud du litige en raison du débat qui entourait la signification de la notion. Au sens de l'art. 3, le corps législatif devait-il être appréhendé comme faisant uniquement référence

de la Conv. EDH. Mais bien avant, la CJUE avait reconnu, par une jurisprudence constante que les droits fondamentaux faisaient partie intégrante du droit communautaire. V. dans ce sens, CJCE, *J. Nold, Kohlen-und Baustoffgroßhandlung c. Commission des Communautés européennes*, 14 mai 1974. V. aussi CJCE, *Rutili*, 28 octobre 1975 où la Cour avait expressément visé la Conv. EDH signée par les Etats membres.

¹⁵⁵³ Cour. EDH, *Parti Communiste Unifié de Turquie et autres c. Turquie*, *op. cit.*, §29.

¹⁵⁵⁴ La Cour ne peut exercer un contrôle de légalité sur le droit communautaire primaire. Aux termes de l'art. 177, ses compétences sont en effet limitées à statuer à titre préjudiciel sur l'interprétation du traité (art. 177.a) et sur la validité et l'interprétation des actes du droit communautaire dérivé (art. 177.b).

¹⁵⁵⁵ V. GORI G. et F. KAUFF-GAZIN, « L'arrêt Matthews: une protection globale des droits de l'homme par une vision réductrice de l'ordre juridique communautaire? », *Europe*, 2000, vol. 10, p. 5.

¹⁵⁵⁶ V. LLAMAS M. et C. LONDON, « Les élections du Parlement européen sous les feux de la Convention européenne des droits de l'homme », *Petites Affiches*, 1999, n° 106, p. 17.

aux organes nationaux comme le soutenaient le Royaume-Uni et la Com.EDH ou comme pouvant s'appliquer à des organes supranationaux ? Dans l'affaire *Mathieu-Mohin et Clerfayt c. Belgique* précitée, la Cour avait déjà estimé que la notion de corps législatif ne renvoyait pas nécessairement ni exclusivement au seul parlement national et qu'elle pouvait fort bien s'appliquer à d'autres instances comme un conseil régional. Dans le cas présent, elle juge que le caractère supranational du Parlement européen ne saurait, en tout cas à lui seul empêcher que l'art. 3 ne s'applique aux élections européennes. Mais si elle admet bien que les rédacteurs de la disposition n'avaient probablement envisagé que les organes internes, elle rappelle toutefois que la « Convention est un instrument vivant qui doit être interprété à la lumière des conditions actuelles »¹⁵⁵⁷ et que « dans la mesure où les Etats contractants organisent des structures constitutionnelles ou parlementaires communes par des traités internationaux, [elle] doit tenir compte, pour interpréter la Convention et ses Protocoles, des changements structurels opérés par ces accords mutuels »¹⁵⁵⁸. Elle en conclut que l'art. 3 s'applique aux élections européennes et ne voit dès lors aucune raison que la population de Gibraltar en soit exclue, ce d'autant, rappelle-t-il que la disposition litigieuse « consacre un principe caractéristique d'un régime politique véritablement démocratique »¹⁵⁵⁹.

Si l'art. 3 s'applique donc aux élections européennes, laissant logiquement entendre que le Parlement européen est assimilable à un corps législatif, pour le Royaume-Uni, il lui manque pourtant les deux attributs les plus fondamentaux d'un corps législatif à savoir l'initiative législative et le pouvoir d'adopter des lois. Mais pour la requérante, le Parlement européen assume au moins en partie les pouvoirs et fonctions d'un corps législatif national depuis l'adoption du traité de Maastricht en 1992 qui en a accru les pouvoirs, une extension qui à vrai dire avait commencé bien avant avec l'Acte unique de 1986¹⁵⁶⁰. Si la Cour est aussi de cet avis, encore faut-il qu'elle puisse le démontrer. Dans la solution qu'elle propose, le traité de Maastricht revêt une importance décisive. Et pour cause, avant l'entrée en vigueur de ce traité et avant même l'affaire *Matthews c. Royaume-Uni*, la Com.EDH avait dénié dans

¹⁵⁵⁷ Cour. EDH, *Matthew c. Royaume-Uni*, 18 février 1999, §39.

¹⁵⁵⁸ *Ibid.*

¹⁵⁵⁹ *Ibid.*, §42.

¹⁵⁶⁰ Pour un commentaire, v. LABOUZ M.-F., « L'Acte unique européen », *RQDI*, 1986, n° 3, p. 133-168.

plusieurs autres affaires¹⁵⁶¹ au Parlement européen les qualités d'un corps législatif jugeant les transformations, en particulier celles introduites par l'Acte unique insuffisantes¹⁵⁶².

Examinant les pouvoirs que le traité de Maastricht attribue au Parlement européen, la Cour constate de prime abord que ses pouvoirs ne sont plus qualifiés de « pouvoirs de délibération et de contrôle »¹⁵⁶³. Elle en déduit que la « suppression de ces termes doit être considérée comme attestant que le Parlement européen n'est plus un organe purement consultatif, mais est devenu un organe appelé à jouer un rôle déterminant dans le processus législatif communautaire »¹⁵⁶⁴ ; un processus très particulier, si particulier d'ailleurs que la Cour qualifie la CE d'organisation *sui generis* qui ne suit pas le modèle d'une séparation plus ou moins stricte des pouvoirs entre l'exécutif et le législatif que l'on trouve dans beaucoup d'Etats. En effet interviennent dans le processus d'adoption des actes communautaires¹⁵⁶⁵ trois organes à savoir le Parlement européen, la Commission européenne et le Conseil des ministres, ce dernier ayant toutefois une certaine prééminence. S'agissant du Parlement, la Cour note que sa participation et surtout son pouvoir varient en fonction de la procédure suivie et des questions traitées. Ainsi lorsque le traité prévoit que soit suivie une procédure de consultation, le rôle du parlement est dans ce cas de figure limité¹⁵⁶⁶ ; une procédure de

¹⁵⁶¹ V. par ex. Com.EDH, *Lindsay et autres c. Royaume-Uni*, 8 mars 1979; Com.EDH, *Tête c. France*, 9 décembre 1987; Com.EDH, *Fournier c. France*, 10 mars 1988.

¹⁵⁶² LLAMAS M. et C. LONDON, « Les élections du Parlement européen sous les feux de la Convention européenne des droits de l'homme », *op. cit.*, p. 19.

¹⁵⁶³ Cour. EDH, *Matthew c. Royaume-Uni*, *op. cit.*, §50.

¹⁵⁶⁴ *Ibid.*,

¹⁵⁶⁵ Il s'agit des actes communautaires de droit dérivé. Sont ici visés les règlements qui désignent des actes qui établissent des normes directement applicables dans les Etats membres ; des directives qui définissent des objectifs à atteindre dans un délai déterminé tout en laissant la liberté aux Etats quant au choix des moyens. V. VAN RAEPENBUSCH S., *Droit institutionnel de l'Union européenne*, 2^e éd., Bruxelles, Larcier, coll.« Europe(s) », 2016, p. 400-404. Sur le droit dérivé ou les actes unilatéraux de l'UE, v. RIDEAU J., *Droit institutionnel de l'Union et des communautés européennes*, 5e éd., Paris, LGDJ, coll.« Manuel », 2006, p. 125-186 ; BLUMANN C. et L. DUBOIS, *Droit institutionnel de l'Union européenne*, 5e éd., Paris, LexisNexis, coll.« Manuel », 2013, p. 559-592.

¹⁵⁶⁶ Par ex. dans la procédure d'adoption par le Conseil des « dispositions touchant à l'harmonisation des législations relatives aux taxes sur le chiffre d'affaires, aux droits d'accises et autres impôts indirects dans la mesure où cette harmonisation est nécessaire pour assurer l'établissement et le fonctionnement du marché intérieur [...] » (art. 99) ou « des directives pour le rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres qui ont une incidence directe sur l'établissement ou le fonctionnement du marché commun » (art. 100).

coopération, seul un Conseil unanime peut passer outre l'avis émis par le Parlement¹⁵⁶⁷ ; une procédure de codécision, le Conseil ne peut adopter l'acte sans l'accord du Parlement¹⁵⁶⁸ ; une procédure d'avis conforme, son consentement pour l'adoption de l'acte envisagé est aussi requis¹⁵⁶⁹. L'analyse du traité révèle par ailleurs que le Parlement dispose du pouvoir de censurer la Commission et par conséquent de provoquer sa démission¹⁵⁷⁰, qu'il approuve par un vote la nomination des membres de la Commission¹⁵⁷¹, que son accord est nécessaire pour l'adoption du budget communautaire dont elle décharge la Commission de son exécution, et enfin que même s'il n'est pas formellement investi d'un pouvoir d'initiative législative, il jouit en vertu de l'art. 138B du traité du droit d'inviter la Commission à lui soumettre des propositions sur des matières qui lui paraissent nécessiter l'élaboration d'un acte. Jaugeant les pouvoirs du Parlement dans le processus législatif menant à l'adoption d'actes au titre des art. 189B et 189C, la Cour les considère suffisamment notables pour que le Parlement soit considéré comme une partie du corps législatif de Gibraltar même si le territoire n'est concerné que par une partie de la législation communautaire, par exemple celle portant sur la pollution atmosphérique ou la sécurité routière qu'elle juge du reste importante. Sévèrement critiquée par certains auteurs pour sa prématurité,¹⁵⁷² mais aussi par les juges dissidents¹⁵⁷³, la décision n'en reste pas moins logique au regard de la vocation que la Cour semble s'être fixée, à savoir aller au-delà de la garantie d'un ordre normatif et se poser résolument en garant d'un ordre axiologique, d'un ordre démocratique. Ainsi, plus que les pouvoirs dont dispose le Parlement européen dans le processus législatif, c'est en

¹⁵⁶⁷ V. *Traité CE*, art. 189C.

¹⁵⁶⁸ *Ibid.*, art. 189B.

¹⁵⁶⁹ *Ibid.*, art. 138B, §1.

¹⁵⁷⁰ *Ibid.*, art. 144. La démission en mars 1999 sous la menace d'une censure du Parlement européen de la Commission alors dirigée par Jacques SANTER empêtrée dans des malversations constitue une illustration de ce pouvoir de censure. V. GEORGAKAKIS D., « La démission de la Commission européenne : scandale et tournant institutionnel (octobre 1998 - mars 1999) », *Cultures & Conflits*, 2000, n° 38-39, p. 39-71.

¹⁵⁷¹ V. *Traité CE*, *op. cit.*, art. 158.

¹⁵⁷² V. BURGORGUE-LARSEN L., « L'"autonomie constitutionnelle" aux prises avec la Convention européenne des droits de l'homme », *RBDI*, 2001, vol. 1, p. 4.

¹⁵⁷³ Dans leur opinion dissidente en effet, M. Sir John FREELAND, Karel JUNGWIERT jugent la qualification du Parlement de « corps législatif » mal à propos, sans réel fondement même, entendu que pour eux s'il y a une institution communautaire à qui une telle qualification aurait pu parfaitement convenir, c'est « le Conseil des ministres qui exercent les fonctions qui se rapprochent le plus de celles des corps législatifs nationaux ».

définitive le contexte de son fonctionnement qui semble avoir été déterminant. Seul organe communautaire dont les membres sont élus au suffrage universel direct, la Cour estime qu'il « est l'instrument principal du contrôle démocratique et de la responsabilité politique dans le système communautaire »¹⁵⁷⁴ et que peu importe ses limites, le Parlement européen représente « la partie de la structure de la Communauté européenne qui reflète le mieux le souci d'assurer au sein de celle-ci un régime politique véritablement démocratique »¹⁵⁷⁵.

¹⁵⁷⁴ Cour. EDH, *Matthew c. Royaume-Uni*, *op. cit.*, §52.

¹⁵⁷⁵ *Ibid.*

Chapitre 2 - LES NOUVELLES PERSPECTIVES DE GARANTIE

JURIDICTIONNELLE

Depuis la fin de la guerre froide, l'intérêt du droit international pour la promotion des droits démocratiques n'a cessé de croître, du droit à des élections démocratiques en tout cas¹⁵⁷⁶. Ainsi, et cela a déjà largement été abordé, les organisations internationales, les Nations Unies en premier se sont massivement investies dans l'assistance électorale aux Etats,¹⁵⁷⁷ mais plus largement dans la promotion de la démocratie pluraliste alors considérée comme le régime politique qui garantit le mieux la jouissance des droits de l'homme dont la promotion, faut-il le rappeler lui revient en vertu de sa Charte.

L'intérêt du droit international pour les droits démocratiques s'est aussi manifesté par la mise en place de mécanismes de contrôle de politique ou juridictionnelle destinés à s'assurer du respect par les Etats des droits démocratiques de leurs citoyens. Par rapport aux garanties juridictionnelles, l'on a déjà observé qu'elles fonctionnaient avec une relative efficacité au niveau régional, en tout cas si l'on se situe dans une perspective européenne. Au niveau universel par contre, elles ne se sont pour l'instant manifestées qu'indirectement voire jamais. Pourtant, des perspectives intéressantes existent en matière de contentieux interétatique classique dont s'occupe la CIJ et même du contentieux pénal quand on voit par exemple la CPI s'intéresser de plus en plus au bon déroulement de certains processus électoraux, non pas pour eux-mêmes c'est vrai, mais en raison des violences auxquelles ces processus donnent parfois lieu et pouvant relever de sa compétence. (Section 1). D'autres perspectives plus ambitieuses, mais qui semblent assez utopiques à l'heure actuelle tendent à la création d'une cour mondiale des droits de l'homme voire d'une cour constitutionnelle internationale dont l'objet unique serait la garantie des droits démocratiques (Section 2).

¹⁵⁷⁶ V. ONDO T., « L'internationalisation du droit relatif aux élections nationales : à propos d'un droit international des élections en gestation », *RDP*, 2012, n° 5, p. 1405-1436.

¹⁵⁷⁷ V. SICILIANOS L.-A., *L'ONU et la démocratisation de l'Etat : systèmes régionaux et ordre juridique universel*, *op. cit.*, p. 161-182.

Section 1 - DES PERSPECTIVES A PARTIR DES JURIDICTIONS INTERNATIONALES EXISTANTES

Les garanties juridictionnelles internationales des droits démocratiques paraissent à l'heure actuelle assez embryonnaires en comparaison des garanties politiques. Néanmoins, la justice pénale internationale offre quelques perspectives intéressantes dans la sanction des violations des droits de l'homme en période électorale en particulier (§1). Mais du point de vue du droit international public, la question la plus attrayante que pose la violation des droits démocratiques est celle de la responsabilité internationale de l'Etat (§2).

§1 - UNE GARANTIE PENALE DES DROITS DEMOCRATIQUES

Si les élections constituent l'un des temps forts de la vie démocratique, elles peuvent, en particulier dans les Etats en transition ou en apprentissage de la démocratie, déboucher sur des crises politiques qui dégénèrent dans certains cas en conflits armés pouvant donner lieu à des violations parfois massives des droits de l'homme. Sur le continent africain par exemple, l'on en a eu de graves illustrations en 2007-2008 au Kenya ou en 2010-2011 en Côte d'Ivoire. En tant que source potentielle de graves violences constitutives de violations des droits de l'homme et pour ne pas que celles-ci restent impunies au cas où elles survenaient, la CPI s'intéresse de plus en plus au déroulement des processus électoraux (A) et au-delà à tout le « phénomène de démocratisation »¹⁵⁷⁸. Pour autant, elle ne paraît pas suffisamment outillée pour mener à bien sa mission de répression en ce qu'il lui est souvent reproché, non sans raison d'ailleurs de faire preuve de sélectivité, de partialité (B) et de ne pas être à la hauteur des attentes que sa création avait suscitées.

A - UNE JUSTICE DE PLUS EN PLUS ATTENTIVE AUX TROUBLES EN PERIODE ELECTORALE

Les violences postélectorales sont devenues, en raison peut-être de leur exacerbation l'un des points d'intérêts de la justice pénale internationale. En effet, au titre des situations

¹⁵⁷⁸ V. BURGORGUE-LARSEN L., « La justice internationale pénale aux prises avec le phénomène de démocratisation », R. MEHDI (dir.), *La contribution des Nations Unies à la démocratisation de l'Etat : colloque des 14 et 15 décembre 2001*, Paris, Pedone, coll. « Dixièmes Rencontres internationales d'Aix-en-Provence », 2002, p. 201-217.

actuellement sous investigation au niveau de la CPI, deux d'entre elles sont relatives à des violences commises après des élections dont les résultats furent contestés¹⁵⁷⁹. La première concerne le Kenya pour les violences perpétrées en 2007-2008 et la seconde, la Côte d'Ivoire pour les crimes commis entre 2010 et 2011.

Longtemps considéré comme un pays stable¹⁵⁸⁰, une stabilité, il faut le reconnaître assez largement dû au monopartisme qui y a prévalu de son accession à l'indépendance en 1963 jusqu'à la tenue des premières élections multipartites en 1992¹⁵⁸¹, le Kenya a basculé dans un cycle de violences sans précédent après les élections générales du 27 décembre 2007 qui ont donné pour vainqueur, M. Mwai KIBAKI, le président sortant au détriment de M. Raila ODINGA, le principal opposant. La contestation des résultats par ce dernier, a raison semble-t-il, la plupart des observateurs locaux ou internationaux ayant rapporté de graves fraudes du camp du président sortant¹⁵⁸², débouche sur une crise politique qui prend très vite la forme d'un affrontement ethnique, principalement entre les *Kikuyu*, ethnie de M. KIBAKI et les *Luo*, ethnie de M. ODINGA.

Si les violences postélectorales de 2007 frappent par la lourdeur de leur bilan, l'on a compté plus de 1000 morts et plusieurs centaines de milliers de personnes déplacées, elles ne sont en rien une nouveauté pour le Kenya. En effet, depuis l'introduction du système multipartite dans le pays, les résultats des élections ont presque toujours été contestés par les candidats perdants, du moins ceux déclarés comme tels¹⁵⁸³. Mais les violences de 2007 se sont plus caractérisées par leur généralisation d'un point de vue spatial. Contrairement à ce que l'on avait jusqu'alors observé, elles ont concerné sinon l'ensemble du territoire national, à tout le moins les zones à forte concentration de populations comme les villes de

¹⁵⁷⁹ *Situations under investigation*, <https://www.icc-cpi.int/pages/situations.aspx?ln=fr>, consulté le 2 mai 2018.

¹⁵⁸⁰ LAFARGUE J. et M. KATUMANGA, « Le Kenya dans la tourmente. Violences postélectorales et pacification précaire », *Politique africaine*, 2008, n° 109, p. 107.

¹⁵⁸¹ « Du parti-Etat à l'apprentissage du multipartisme. Une histoire politique des élections au Kenya », *Afrique contemporaine*, 2013, n° 247, p. 108-109.

¹⁵⁸² V. par ex. EUROPEAN UNION ELECTIONS OBSERVATION MISSION, *Preliminary statement: doubts about the credibility of the presidential results hamper Kenya's democratic progress*, 1^{er} janvier 2008; KENYA ELECTIONS DOMESTIC OBSERVATION FORUM, *Preliminary statement and verdict of the 2007 Kenya's general elections*, 31 décembre 2007.

¹⁵⁸³ BROWN S., « Justice pénale internationale et violences électorales. Les enjeux de la CPI au Kenya », *Revue Tiers Monde*, 2011, n° 205, p. 87-88.

Nairobi, Mombassa ou Kisumu¹⁵⁸⁴, tout ceci leur donnant aux yeux de certains observateurs une allure de guerre civile¹⁵⁸⁵.

C'est dans ce contexte que le 5 février 2008, alors que les violences commençaient à baissé en intensité, le Bureau du Procureur de la CPI publie une déclaration dans laquelle il rappelle aux autorités kényanes que le pays étant partie au Statut de Rome¹⁵⁸⁶, ses services examineraient attentivement toutes les informations relatives à des crimes présumés relevant de sa compétence¹⁵⁸⁷ et commis sur le territoire kényan ou par les ressortissants kényans dans la période considérée, sans aucune considération de la qualité des individus et des groupes qui sont présumés les avoir commis¹⁵⁸⁸. Le 26 novembre 2009, se fondant sur l'art. 15.1 du Statut¹⁵⁸⁹, le Procureur décide d'introduire auprès de la Chambre préliminaire II une demande visant à ouvrir une enquête sur les violences sus mentionnées¹⁵⁹⁰. Dans une décision rendue le 31 mars 2010, la Chambre marque son accord à la demande estimant qu'il existe une base raisonnable pour croire que des crimes contre l'humanité ont été commis sur le territoire du Kenya entre le 30 décembre 2007 et le 31 janvier 2008. Cette décision n'a toutefois pas été prise à l'unanimité, l'un des juges, M. HANS-PETER KAUL a en effet contesté son bien-fondé estimant que la Cour n'était pas compétente puisqu'en vertu de l'art. 7.2 du Statut dit-il, les crimes commis contre les populations civiles devaient l'avoir été « en application ou dans la poursuite de la politique d'un Etat ou d'une organisation ayant pour but une telle attaque ». Considérant que tel n'était pas le cas dans la situation présente, il en conclut que les personnes soupçonnées et dont la liste avait été présentée par

¹⁵⁸⁴ CALAS B., « Des fraudes aux violences. Cartographie d'une régression politique », *Politique africaine*, 2008, n° 109, p. 141-146.

¹⁵⁸⁵ MAUPEU H., « Retour sur les violences », *Les Cahiers d'Afrique de l'Est*, 2008, n° 37, p. 22.

¹⁵⁸⁶ Le Kenya a en effet signé le Statut de Rome le 11 août 1999 et déposé l'instrument de ratification le 15 mars 2005.

¹⁵⁸⁷ V. *Statut de Rome*, art. 5, 6, 7, 8, 9.

¹⁵⁸⁸ V. INTERNATIONAL CRIMINAL COURT, OFFICE OF THE PROSECUTOR, *OTP statement in relation to events in Kenya*, The Hague, 5 February 2008, <https://cutt.ly/7eorphI>

¹⁵⁸⁹ L'art. 15.1 dispose en effet que: « Le Procureur peut ouvrir une enquête de sa propre initiative au vu de renseignements concernant des crimes relevant de la compétence de la Cour ».

¹⁵⁹⁰ V. Doc n°ICC-01/09, INTERNATIONAL CRIMINAL COURT, OFFICE OF THE PROSECUTOR, *Situation in the Republic of Kenya*, 26 novembre 2009.

le Procureur relevaient non pas de la compétence de la Cour, mais de celle des juridictions kényanes.

Si de par les dispositions du Statut, le Procureur dispose donc du droit d'ouvrir *proprio motu* une enquête, ou du moins d'en demander l'autorisation à la Chambre préliminaire, en pratique sa décision sera influencée soit par l'incapacité de l'Etat compétent *ratione personae* ou *ratione loci* à poursuivre les auteurs présumés des crimes, ce qui peut arriver dans le cas où les institutions étatiques se sont effondrées à la suite d'une guerre ou lorsqu'il est avéré que les autorités de l'Etat manque de volonté pour engager les poursuites appropriées¹⁵⁹¹. Ainsi, la CPI ne disposerait-elle que d'une compétence complémentaire en matière de poursuite et de répression des crimes internationaux, la compétence principale relevant donc des Etats¹⁵⁹². Dans le cas kényan, la décision du Procureur d'enquêter sur la situation pourrait s'expliquer par la mauvaise volonté, en tout cas par la lenteur voire l'inertie des autorités kényanes à poursuivre les auteurs présumés des crimes. En effet, la commission d'enquête sur les violences postélectorales instituée en vertu d'un accord de partage de pouvoir conclu entre MM. KIBAKI et ODINGA le 28 février sous l'égide de M. Kofi ANNAN¹⁵⁹³ avait recommandé dans son rapport la création d'un tribunal spécial chargé de poursuivre les personnes soupçonnées d'être les principales responsables des crimes les plus graves, en particulier de crimes contre l'humanité commis après les élections de 2007 et qu'à défaut, la liste de ces personnes devrait être transmise au Procureur de la CPI afin qu'il analyse la gravité de ces informations et le cas échéant ouvre une enquête et engage des poursuites¹⁵⁹⁴. Mais à la date de la demande d'ouverture d'enquête du Procureur, le tribunal spécial n'avait toujours pas été créé, le parlement kényan n'ayant pas réussi à adopter la loi de révision constitutionnelle nécessaire à sa conformité par rapport à la constitution

¹⁵⁹¹ V. *Statut de Rome*, art. 17.

¹⁵⁹² *Ibid.*, art. 1^{er}; v. aussi DELLA MORTE G., « Les frontières de la compétence de la cour pénale internationale : observations critiques », *RIDP*, 2002, vol. 73, n° 1, p. 26-34 ; BECHERAOU D., « L'exercice des compétences de la cour pénale internationale », *RIDP*, 2005, vol. 76, n° 3, p. 367-369.

¹⁵⁹³ REMY J.-P., *Les rivaux kényans Kibaki et Odinga s'accordent pour partager le pouvoir à Nairobi*, <https://cutt.ly/Dei78GL>, consulté le 4 mai 2018.

¹⁵⁹⁴ WAKI P., *Report of the Commission of Inquiry into Post Election Violence (CIPEV)*, Nairobi, Government Printer, 2008, p. 473.

kényane¹⁵⁹⁵. C'est donc dans un tel contexte que s'ouvrent les enquêtes du Procureur et il faut bien se dire qu'une fois lancées, elles sont difficiles, voire impossibles à arrêter quand bien même elle n'en seraient qu'à un stade préliminaire¹⁵⁹⁶. Ainsi, en mars 2011, arguant de l'adoption d'une nouvelle constitution de la réforme du système judiciaire faite entre-temps et ayant pour effet d'habiliter les juridictions nationales à juger les crimes perpétrés après les élections y compris ceux relevant de la compétence de la Cour, les autorités kényanes demandèrent à la Cour de se dessaisir en faveur des juridictions nationales¹⁵⁹⁷ ; la demande fut rejetée¹⁵⁹⁸. Une demande ultérieure d'audience orale au motif que la Cour aurait ignoré la procédure nationale en cours¹⁵⁹⁹ connut elle aussi le même sort¹⁶⁰⁰.

Alors que la procédure préliminaire sur les violences postélectorales survenues au Kenya suivait son cours, une affaire similaire à bien des égards attira l'attention de la CPI, celle de la crise postélectorale qui a éclaté en Côte d'Ivoire après le second tour de l'élection présidentielle du 28 novembre 2010 qui opposa M. Laurent GBAGBO, président sortant à M. Alassane OUATTARA. Le 2 décembre 2010, dans un climat extrêmement tendu, ce dernier est déclaré vainqueur par la Commission électorale indépendante, des résultats confirmés par le représentant spécial du SgNU chargé de la certification de l'élection, M. Young-Jin CHOI quand bien même avaient-ils été plutôt inversés par le Conseil constitutionnel ivoirien en

¹⁵⁹⁵ ICC, OFFICE OF THE PROSECUTOR, doc n°ICC-01/090p. cit., p.10.

¹⁵⁹⁶ BOKA M., *La Cour pénale internationale entre droit et relations internationales, les faiblesses de la Cour à l'épreuve de la politique des Etats*, Thèse de doctorat, Université Paris-Est, Paris, 2013, p. 102.

¹⁵⁹⁷ ICC, PRE-TRIAL CHAMBER II, doc n°ICC-01/09-01/11 and ICC-01/09-02/11 *Situation in the Republic of Kenya in the cases of Prosecutor v. William SAMOEIRUTO, Henry Kiprono KOSGEY, Joshua Arap SANG and Prosecutor v. Francis KIRIMI MUTHAURA, Uhuru Muigai KENYATTA and Mohammed Hussein ALI; Application on behalf of the government of the republic of Kenya pursuant to article 19 of the ICC statute*, 31 mars 2010.

¹⁵⁹⁸ ICC, THE APPEALS CHAMBER, doc. n° ICC-01/09-02/11 OA, *Situation in the Republic of Kenya in the cases of Prosecutor v. William SAMOEIRUTO, Henry Kiprono KOSGEY, Joshua Arap SANG and Prosecutor v. Francis KIRIMIMUTHAURA, Uhuru Muigai KENYATTA and Mohammed Hussein ALI, Judgment on the appeal of the Republic of Kenya against the decision of Pre-Trial Chamber II of 30 May 2011 entitled "Decision on the Application by the Government of Kenya Challenging the Admissibility of the Case Pursuant to Article 19(2)(b) of the Statute"*, 30 août 2011.

¹⁵⁹⁹ ICC, THE APPEALS CHAMBER, doc. n°ICC-01/09-01/11, *Situation in the Republic of Kenya in the case of the Prosecutor v. William Samoei RUTO, Henry Kiprono KOSGEY and Joshua Arap SANG, Request for an Oral Hearing Pursuant to Rule 156(3)*, 3 août 2011.

¹⁶⁰⁰ ICC, THE APPEALS CHAMBER, doc. n°ICC-01/09-01/11 OA, *Situation in the Republic of Kenya in the case of the Prosecutor v. William Samoei RUTO, Henry Kiprono KOSGEY and Joshua Arap SANG, Decision on the "Request for an Oral Hearing Pursuant to Rule 156(3)"*, 17 août 2011.

faveur de M. GBAGBO¹⁶⁰¹. Eclatent dès ce moment des affrontements armés aux relents ethnico-confessionnels entre les deux camps dans tout le pays faisant plusieurs centaines de morts et des milliers de personnes déplacées, surtout dans les pays voisins, des exactions minutieusement documentées par HRC¹⁶⁰².

Le 5 avril 2011, alors que les affrontements étaient toujours en cours et que la bataille d'Abidjan commençait¹⁶⁰³, le Procureur de la CPI, profitant d'un entretien accordé à la chaîne d'informations en continu France 24, mit très clairement en garde les différents protagonistes, assurant qu'il poursuivra tous ceux qui se rendraient responsables de crimes relevant de sa compétence¹⁶⁰⁴. Pourtant, à y regarder de près, contrairement au cas kényan, sa marge de manœuvre semblait ici quelque peu limitée, la Côte d'Ivoire n'étant pas à ce moment-là partie au Statut de Rome au sens où elle ne l'avait pas ratifié. Le Procureur ne pouvait par conséquent engager des poursuites *proprio motu* en se fondant sur l'art. 15. Tout juste pouvait-il espérer que la situation lui soit déferée par le CSNU dans les conditions de l'art. 13.b ou que les autorités ivoiriennes lui transmettent une déclaration par laquelle elles reconnaissent sa compétence comme le prévoit l'art. 12.3.

En fait, la Côte d'Ivoire avait déjà fait dans le passé une déclaration de reconnaissance de compétence qu'elle avait adressée à la Cour le 18 avril 2003 sur les crimes commis sur le territoire ivoirien depuis le coup d'Etat manqué du 19 septembre 2002¹⁶⁰⁵. La déclaration de 2003 avait certes été faite pour une durée indéterminée, mais il était à craindre, en raison de la grande confusion qui entourait l'identité du vainqueur de l'élection du 28 novembre 2010, que l'un ou l'autre camp, celui du président sortant en particulier, ne prononce sa caducité rendant incertaine toute saisine de la CPI. Pour parer à une telle éventualité, M. OUATTARA, agissant en qualité de président, « reconnu et soutenu par la communauté

¹⁶⁰¹ V. DE PAUL TETANG F., « De quelques bizarreries constitutionnelles relatives à la primauté du droit international dans l'ordre juridique interne : la Côte d'Ivoire et « l'affaire de l'élection présidentielle » », *RFDC*, 2012, vol. 91, n° 3, p. 46.

¹⁶⁰² V. HRW, « *Ils les ont tués comme si de rien n'était* ». *Le besoin de justice pour les crimes post-électorales en Côte d'Ivoire*, New York, 2011 ; HRW, *World report 2012: events of 2011*, New York, Seven Stories, 2012, p. 97-98.

¹⁶⁰³ Côte d'Ivoire : la bataille d'Abidjan, <https://cutt.ly/vei5DGu>, consulté le 7 mai 2018.

¹⁶⁰⁴ BOISSELET P., *Au moins quatre morts par balles à Abidjan*, <https://cutt.ly/Nei7Odm>, consulté le 7 mai 2018.

¹⁶⁰⁵ V. KPATINDE F. et E. FALL, « Côte d'Ivoire: ça recommence! », *Jeune Afrique, L'Intelligent*, 23 septembre 2002, n° 2176, 23/09/2002 p.

internationale » a sans doute voulu dès le 14 décembre 2010, « sécuriser » la déclaration de 2003 en adressant un courrier de confirmation à la Cour¹⁶⁰⁶ de sorte à rendre sa compétence incontestable. Mais encore fallait-il que son pouvoir soit effectif pour que la reconnaissance produise ses effets, car si sa victoire avait formellement été reconnue par la communauté internationale, c'est en revanche M. Laurent GBAGBO qui semblait disposer de la réalité du pouvoir, en tout cas jusqu'à son arrestation le 11 avril 2010, dans des conditions encore mal éclaircies, par les forces proches de M. Alassane OUATTARA appuyées par les forces française et onusienne¹⁶⁰⁷. Rapidement assigné à résidence dans le nord du pays comme son épouse, Mme Simone GBAGBO ; inculpé le 18 août 2011 et placé en détention préventive pour crimes économiques, pour « vol aggravé, détournement de deniers publics, concussion, pillage et atteinte à l'économie nationale »¹⁶⁰⁸, M. Laurent GBAGBO contre qui la CPI avait délivré un mandat d'arrêt international le 23 novembre 2011 en tant que coauteur indirect de « crimes contre l'humanité ayant pris la forme de meurtres (art. 7-1-a du Statut), de viols et d'autres formes de violences sexuelles (art. 7-1-g), d'autres actes inhumains (art. 7-1-k) et d'actes de persécution (art. 7-1-h) [...] commis en Côte d'Ivoire entre le 16 décembre 2010 et le 12 avril 2011 »¹⁶⁰⁹ sera finalement transféré le 30 novembre 2011¹⁶¹⁰. Plutôt, le Procureur avait en effet enclenché la procédure en informant dès le 19 mai 2011 le Président de la Cour de son intention de présenter à la Chambre préliminaire, en application de l'art. 15-3 du Statut, une demande l'autorisant à ouvrir une enquête sur la situation en Côte d'Ivoire depuis le 28 novembre 2010, après être arrivé à la conclusion qu'il y avait une base raisonnable pour croire que des crimes relevant de la compétence de la Cour y avaient été commis depuis la date considérée. Le 22 juin 2011, la Présidence de la Cour assigna la situation à la Chambre

¹⁶⁰⁶ REPUBLIQUE DE COTE D'IVOIRE, PRESIDENCE, Doc. n°0039-PR-du 14/12/2010, *Confirmation de la déclaration de reconnaissance*.

¹⁶⁰⁷ *La chute de Laurent Gbagbo*, <https://cutt.ly/Lei6oer>, consulté le 7 mai 2018.

¹⁶⁰⁸ NAUDE P.-F., *Côte d'Ivoire : Laurent et Simone Gbagbo inculpés de « crimes économiques »*, <https://cutt.ly/eei7oJG>, consulté le 8 mai 2018.

¹⁶⁰⁹ ICC, PRE-TRIAL CHAMBER III, doc. n°ICC-02/11, *Situation in the Republic of Côte d'Ivoire, Warrant Of Arrest For Laurent Koudou Gbagbo*, 23 novembre 2011.

¹⁶¹⁰ RFI, *Laurent Gbagbo transféré à la CPI après l'émission d'un mandat d'arrêt*, <https://cutt.ly/jei787w>, consulté le 8 mai 2018.

préliminaire III¹⁶¹¹. Dès le lendemain, le Procureur présentera à cette dernière sa demande d'ouverture d'enquête¹⁶¹² laquelle le lui accordera le 3 octobre 2011¹⁶¹³. C'est dans ce tempo procédural relativement rapide que M. Laurent GBAGBO fera sa première comparution le 5 décembre 2011. Par contre, il aura fallu attendre février 2013 pour que se tienne l'audience de confirmation des charges¹⁶¹⁴, laquelle se soldera le 12 juin 2014 par le renvoi de M. Laurent GBAGBO devant une chambre de première instance¹⁶¹⁵.

Le 22 mars 2014, M. Laurent GBAGBO sera rejoint à La Haye par M. Charles BLE GOUDE, ancien ministre de la Jeunesse et surtout chef du controversé mouvement des « Jeunes patriotes »¹⁶¹⁶, qui était depuis le 6 janvier 2012 sous le coup d'un mandat d'arrêt de la CPI pour les mêmes faits que ceux reprochés à l'ancien président¹⁶¹⁷. Après confirmation des

¹⁶¹¹ ICC, THE PRESIDENCY, doc. n°ICC-02/11, *Situation in the Republic of Côte d'Ivoire, Decision Constituting Pre-Trial Chamber III and Re-assigning the Situation in the Republic of Côte d'Ivoire*, 22 juin 2011.

¹⁶¹² ICC, OFFICE OF THE PROSECUTOR, doc. n°ICC-02/11, *Situation in the Republic of Côte d'Ivoire, Request for Authorisation of an Investigation Pursuant to Article 15*, 23 juin 2011.

¹⁶¹³ ICC, PRE-TRIAL CHAMBER III, doc. n°ICC-02/11-02/11, *Situation in the Republic of Côte d'Ivoire, Decision Pursuant to Article 15 of the Rome Statute on the Authorisation of an Investigation into the Situation in the Republic of Côte d'Ivoire*, 3 octobre 2011. Dans une opinion individuelle partiellement dissidente, la présidente de Chambre, Mme Silvia FERNANDEZ DE GURMENDI regrettera notamment que le cadre temporel des enquêtes du Procureur n'ait pas été remonté aux crimes commis après le 19 septembre 2002, entendu que si les violences ont effectivement atteint leur paroxysme en fin 2010, elles s'inscrivaient dans le prolongement d'une crise politique qui avait commencé 8 ans plutôt et qui fut ponctuée d'atrocités et de graves violations des droits de l'homme de part et d'autre. V. CPI, CHAMBRE PRELIMINAIRE III, doc. n°ICC-02/11, *Situation en République de Côte d'Ivoire, Rectificatif à l'opinion individuelle et partiellement dissidente de la juge FERNANDEZ DE GURMENDI sur la Décision relative à l'autorisation d'ouverture d'une enquête dans le cadre de la situation en République de Côte d'Ivoire rendue en application de l'article 15 du Statut de Rome*, 5 octobre 2011.

¹⁶¹⁴ CPI, BUREAU DU PROCUREUR, *Situation en République de Côte d'Ivoire, affaire le Procureur c. Laurent GBAGBO*, doc. n°ICC-02/11-01/11-592-Anx1, *Document amendé de notification des charges*, 13 janvier 2014 ; doc. n°ICC-02/11-01/11-592-Conf-Anx2-Corr2, *Version publique expurgée du Document amendé de notification des charges du 13 janvier 2014 et notifié le 20 janvier 2014*, 3 février 2014.

¹⁶¹⁵ ICC, PRE-TRIAL CHAMBER I, doc. n°ICC-02/11-01/11, *Situation in the Republic of Côte d'Ivoire in the case of Prosecutor v. Laurent GBAGBO, Decision on the confirmation of charges against Laurent GBAGBO*, 12 juin 2014.

¹⁶¹⁶ V. KONE G., « Logiques sociales et politiques des pillages et barrages dans la crise post-électorale en Côte d'Ivoire », *Politique africaine*, 2011, n° 122, p. 145-160.

¹⁶¹⁷ ICC, Pre-Trial Chamber III, doc. n°ICC-02/11-02/11, *Situation in the Republic of Côte d'Ivoire in the case of the Prosecutor v. Charles BLE GOUDE, Decision on the Prosecutor's Application Pursuant to Article 58 for a warrant of arrest against Charles BLE GOUDE*, 6 janvier 2012.

charges retenues contre M. Charles BLE GOUDE¹⁶¹⁸ et sans doute pour des raisons de bonne administration de la justice, les deux affaires seront jointes¹⁶¹⁹ avant que le procès des deux co-accusés ne s'ouvre le 28 janvier 2016 devant la chambre de première instance I.

Si en définitive, l'ouverture par la CPI d'enquêtes sur les violences postélectorales survenues au Kenya et en Côte d'Ivoire traduit son intérêt, certes indirect, mais croissant pour les conditions dans lesquelles les élections sont organisées et surtout pour la manière dont sont gérées les contestations qui peuvent en résulter, cet intérêt ne préjuge pas pour autant de l'aptitude de la juridiction à conduire le cas échéant une procédure exempte de suspicions sur son impartialité.

B - UNE JUSTICE A L'ÉPREUVE DES PRINCIPES D'INDÉPENDANCE ET D'IMPARTIALITÉ

Dans un rapport publié en 2011, Human Rights Watch constatait des lacunes plus ou moins graves dans le traitement de certaines affaires par la CPI¹⁶²⁰. Pour les combler, l'ONG rappelait l'obligation qui incombait au Procureur de respecter les principes d'impartialité et d'indépendance dans l'ouverture et la conduite des enquêtes, étant entendu que cette indépendance constitue la meilleure garantie de l'indépendance de toute l'institution judiciaire internationale¹⁶²¹. Mais aussi sévère qu'elle puisse paraître, la critique de HRW n'est pas dénuée de fondements, car si le Statut de Rome et les divers textes régissant le fonctionnement de la Cour fournissent des garanties d'indépendance et d'impartialité¹⁶²²,

¹⁶¹⁸ CPI, CHAMBRE PRELIMINAIRE I, doc. n°ICC-02/11-02/11, *Situation en République de Côte d'Ivoire, affaire le Procureur c. Charles BLE GOUDE, Décision relative à la confirmation des charges portées contre Charles BLE GOUDE*, 11 décembre 2014.

¹⁶¹⁹ ICC, Trial Chamber I, doc. n°ICC-02/11-01/11, n°ICC-02/11-02/11, *Situation in the Republic of Côte d'Ivoire in the cases of the Prosecutor v. Laurent GBAGBO and the prosecutor v. Charles BLE GOUDE, Decision on Prosecution requests to join the cases of The Prosecutor v. Laurent GBAGBO and The Prosecutor v. Charles BLE GOUDE and related matters*, 11 mars 2015.

¹⁶²⁰ HRW, *Un travail inabouti. Des lacunes à combler dans la sélection des affaires traitées par la CPI*, New York, 2011.

¹⁶²¹ DONG J., « Prosecutorial Discretion at the International Criminal Court: A Comparative Study », *JPL*, 2009, vol. 2, n° 2, p. 112.

¹⁶²² La norme 24 du Règlement du Bureau du Procureur dispose par exemple que : « Pour analyser les renseignements et les éléments de preuve concernant des crimes allégués, le Bureau élabore et applique une méthode cohérente et objective d'évaluation des sources, des renseignements et des éléments de preuve. Dans ce cadre, le Bureau prend notamment en considération la crédibilité et la fiabilité des sources, des

les enquêtes du Procureur sur certaines situations semblent avoir effectivement montré des insuffisances. HRW pointe par exemple l'absence de poursuites contre les responsables gouvernementaux en ce qui concerne les situations en RDC, en Ouganda ou en RCA. Plus précisément, note-t-elle, « dans ces trois situations, onze mandats d'arrêt ont été délivrés au total, mais les personnes visées par lesdits mandats sont, en fait, toutes des dirigeants rebelles. L'absence de poursuites à l'encontre de responsables gouvernementaux ajoute foi à l'image d'une CPI incapable de s'attaquer à ceux dont elle est tributaire pour ses enquêtes. Même s'il s'agit davantage d'un problème d'image que d'un réel problème d'indépendance compromise, il n'en demeure pas moins qu'il a profondément entamé la crédibilité de la CPI dans chacune de ces trois situations »¹⁶²³. Des lacunes plus ou moins similaires ont aussi été constatées dans les enquêtes du Procureur sur les violences postélectorales survenues au Kenya et en Côte d'Ivoire. Mais avant de pouvoir être analysées comme le résultat d'un supposé ou réel manque d'indépendance ou d'impartialité du Procureur, il se pose la question de savoir si ces lacunes ne découlent pas des méthodes de travail du Procureur, tant au niveau des enquêtes qu'au niveau des poursuites.

Il faut croire que la CPI d'une façon générale et le Bureau du Procureur en particulier est confronté depuis le début de ses activités à une insuffisance des moyens humains et financiers qui tels qu'ils apparaissent dans ses plans stratégiques successifs¹⁶²⁴ ne sont pas à la mesure du but qui lui a été fixé par le Statut à savoir enquêter et poursuivre les auteurs des crimes considérées comme « les plus graves qui touchent l'ensemble de la communauté internationale »¹⁶²⁵. Dès lors, « la tension entre l'étendue du mandat du Procureur, d'une part, et la modestie de ses moyens, d'autre part, constitue [...] une limite à sa capacité à concrétiser l'idéal d'une justice globale »¹⁶²⁶. Cette tension l'amène surtout à faire des choix tant sur les situations où paraissent avoir été commis des crimes relevant de la compétence

renseignements et des éléments de preuve et examine des renseignements et des éléments de preuve tirés de sources multiples pour en vérifier l'impartialité ».

¹⁶²³ HRW, *Un travail inabouti. Des lacunes à combler dans la sélection des affaires traitées par la CPI*, *op. cit.*, p. 18.

¹⁶²⁴ V. CPI, BUREAU DU PROCUREUR, *Plan stratégique 2012-2015* ; *Plan stratégique 2016-2018*.

¹⁶²⁵ Statut de Rome, *op. cit.*, art. 5.

¹⁶²⁶ FASSASSI I., « Le procureur de la Cour pénale internationale et le jeu d'échecs », *RDIDC*, 2014, vol. 91, n° 3, p. 383.

de la Cour que sur les affaires¹⁶²⁷, c'est-à-dire les personnes à poursuivre dans ces situations de manière à concilier les nécessités d'enquêtes et de poursuites avec les moyens mis à sa disposition¹⁶²⁸.

Mis à part les cas où une situation où paraissent avoir été commis des crimes relevant de la compétence de la Cour lui est déféré par un Etat partie ou par le CSNU agissant dans les conditions du chapitre 7 de la CNU¹⁶²⁹, le Procureur dispose de par le Statut de Rome d'une certaine liberté dans l'appréciation des faits pouvant justifier ou non l'ouverture d'une enquête, moyennant toutefois une autorisation de la Chambre préliminaire pour sa mise en œuvre¹⁶³⁰. Entre le principe de l'opportunité des poursuites qui lui aurait laissé une totale liberté quant à la décision d'enquêter au moins sur une situation¹⁶³¹ et le principe de légalité des poursuites qui l'aurait obligé à poursuivre systématiquement tout crime dont il a connaissance¹⁶³², le Statut a donc fait le choix d'un principe d'« opportunité contrôlé »¹⁶³³. Mais si les pouvoirs du Procureur ne sont pas illimités, celui-ci dispose tout de même d'une réelle liberté dans la sélection et la hiérarchisation des affaires devant la Cour¹⁶³⁴; une liberté qui se traduit dans le choix d'enquêter sur telle situation, mais surtout de ne pas le faire sur telle autre alors que des crimes graves peuvent paraître y avoir été commis. Par exemple, il a ouvert *proprio motu* une enquête sur les violences postélectorales survenues au Kenya en

¹⁶²⁷ En rappel, les « situations » font référence à la phase d'enquête tandis que « affaires » renvoient aux poursuites respectivement engagées contre d'individus.

¹⁶²⁸ FOKA TAFFO F., *Le pouvoir discrétionnaire du Procureur de la Cour pénale internationale*, Baden-Baden, Nomos, 2018, p. 184.

¹⁶²⁹ Statut de Rome, *op. cit.*, art. 13.

¹⁶³⁰ *Ibid.*, art. 15.

¹⁶³¹ GREENAWALT A.K., « Justice Without Politics?: Prosecutorial Discretion and the International Criminal Court », *NYUJILP*, 2007, vol. 39, n° 3, p. 599 et ss.

¹⁶³² MERLE R. et A. VITU, *Traité de droit criminel*, 5^e éd., Paris, Editions Cujas, 2001, vol.2, p. 388-390.

¹⁶³³ BITTI G., « Article 53 - Ouverture d'une enquête », J. FERNANDEZ et X. PACREAU (dir.), *Statut de Rome de la Cour pénale internationale: commentaire article par article*, Paris, Pedone, 2012, p. 1184. Cet encadrement constitue une évolution notable par rapport aux tribunaux pénaux *ad hoc* dont les statuts accordaient au Procureur un pouvoir d'une discrétion totale en matière d'enquêtes et de poursuites. V. art. 18.1 du Statut du TPIY et art. 17.1 du Statut du TPIR qui disposent *in fine* que « [Le Procureur] évalue les renseignements reçus ou obtenus et se prononce sur l'opportunité ou non d'engager les poursuites ».

¹⁶³⁴ DOSEN M., « Sélection et hiérarchisation des affaires devant la CPI : les dits et non-dits de la politique pénale du Procureur », *La Revue des droits de l'homme. Revue du Centre de recherches et d'études sur les droits fondamentaux*, 2016.

2007-2008, mais n'a guère montré autant de promptitude sur les crimes commis par l'armée israélienne en Palestine, en particulier à Gaza¹⁶³⁵. Cette différence de traitement pourrait-elle d'une manière générale tenir à des critères juridiques ou extra-juridiques, pour ne pas dire politiques ? Les deux en fait.

Sur le plan juridique, quand bien même le Statut de Rome en donne l'impression, le Procureur ne peut pas enquêter sur tous les crimes qui relèvent de la compétence de la CPI. Déjà parce qu'il n'en a pas les moyens, mais aussi parce qu'il doit « s'assurer que les affaires pour lesquelles une enquête et des poursuites seront menées relèvent de la compétence de la Cour, qu'elles seraient recevables quant aux critères de complémentarité et de gravité et, par principe, qu'elles ne seraient pas contraires aux intérêts de la justice »¹⁶³⁶. A ces critères statutaires, s'ajoutent des critères « para-statutaires »¹⁶³⁷ relatifs d'une part à la sélection des affaires et d'autre part à leur hiérarchisation. Pour la sélection des affaires, le Procureur se basera sur trois éléments à savoir la gravité des crimes qu'il détermine en se référant bien sûr au nombre de victimes, mais aussi à la nature, au mode opératoire et à l'impact des crimes¹⁶³⁸ ; le degré de responsabilité des auteurs présumés des crimes, entendu qu'il visera en priorité les personnes ayant la plus large part de responsabilité dans la commission des crimes¹⁶³⁹ ; les chefs d'accusation enfin, en ce qu'il « cherchera dans la mesure du possible à rendre compte de l'ampleur réelle des crimes perpétrés dans une situation donnée, afin de s'assurer, conjointement avec les juridictions nationales concernées, que les crimes les plus graves commis dans chaque situation ne restent pas impunis »¹⁶⁴⁰. En ce qui concerne la hiérarchisation des affaires, le Procureur aura recours à une série de critères basée *inter alia*

¹⁶³⁵ V. Gaza : au moins 52 Palestiniens tués par des tirs israéliens, <https://cutt.ly/Yeorp9E>, consulté le 18 mai 2018. En rappel, le 1^{er} avril 2015, la Palestine est devenue le 123^e Etat partie au Statut de Rome. Si le Procureur y a ouvert le 16 janvier 2015 une enquête préliminaire sur renvoi de l'Etat palestinien relativement à des crimes commis par les forces armées israéliennes sur son territoire occupé depuis le 13 juin 2014, la lenteur apparente avec laquelle cette enquête avance est loin d'être à la mesure de la gravité et de la médiatisation des crimes commis ainsi que de l'urgence de la situation humanitaire.

¹⁶³⁶ CPI, BUREAU DU PROCUREUR, *Document de politique générale relatif à la sélection et à la hiérarchisation des affaires*, 2016, p.10.

¹⁶³⁷ DOSEN M., « Sélection et hiérarchisation des affaires devant la CPI », *op. cit.*, p. 4.

¹⁶³⁸ CPI, BUREAU DU PROCUREUR, *Document de politique générale relatif à la sélection et à la hiérarchisation des affaires*, *op. cit.*, p. 14.

¹⁶³⁹ *Ibid.*, p. 15.

¹⁶⁴⁰ *Ibid.*, p. 16.

sur les répercussions des enquêtes et des poursuites sur les victimes des crimes et les communautés touchées ; sa capacité à mener, en parallèle ou l'une après l'autre, des affaires impliquant des parties belligérantes et l'incidence qui en découlerait, mais aussi et surtout sur la quantité et la pertinence des éléments de preuve à charge et à décharge, ainsi que la disponibilité d'éléments de preuve supplémentaire et les risques qu'ils soient détériorés ; la coopération internationale et l'entraide judiciaire à l'appui de ses activités ; la capacité à respecter un délai raisonnable d'enquête ou encore les possibilités d'obtenir la comparution des suspects devant la Cour, à la suite de leur arrestation et de leur remise ou au moyen d'une citation à comparaître¹⁶⁴¹. On le sent bien, contrairement à la sélection des affaires, leur hiérarchisation semble davantage voire uniquement reposer sur des critères matériels que juridiques¹⁶⁴². Pour le dire simplement, face à une situation donnée, le Procureur sera plus enclin à ouvrir une enquête, mieux, à lancer des poursuites si les choses lui paraissent faisables, pour ne pas dire faciles¹⁶⁴³. En tenant ainsi compte « des considérations pratiques et extra juridiques au vu de ses ressources limitées [...] »¹⁶⁴⁴, il fait preuve d'une certaine façon de réalisme qui jure avec l'idéalisme d'un Procureur omnipotent capable d'enquêter sur toutes les situations. Cette approche réaliste n'est peut-être pas le fruit du hasard, elle est même probablement la leçon d'un cuisant échec, du moins jusqu'aujourd'hui, celui de la non-exécution des deux mandats d'arrêt lancés contre le président soudanais Omar AL-BASHIR¹⁶⁴⁵.

Mais si la question de la sélection des affaires par le Procureur peut interroger, voire choquer, elle pose en amont une autre question, bien plus fondamentale à savoir s'il existe à sa charge une obligation générale de poursuivre toute personne sur qui pèse des soupçons de crimes relevant de la compétence de la Cour ? Oui, mais de par l'art. 17 du Statut de

¹⁶⁴¹ *Ibid.*, p. 18-19.

¹⁶⁴² DOSEN M., « Sélection et hiérarchisation des affaires devant la CPI », *op. cit.*, p. 5.

¹⁶⁴³ FOKA TAFFO F., *Le pouvoir discrétionnaire du Procureur de la Cour pénale internationale*, *op. cit.*, p. 201.

¹⁶⁴⁴ FASSASSI I., « Le procureur de la Cour pénale internationale et le jeu d'échecs », *op. cit.*, p. 411.

¹⁶⁴⁵ V. CPI, CHAMBRE PRELIMINAIRE I, doc. n°ICC-02/05-01/09, *Situation au Darfour (Soudan), affaire le Procureur c. Omar Hassan Ahmad AL BASHIR* (« Omar AL BASHIR »), *Mandat d'arrêt à l'encontre d'Omar Hassan Ahmad AL BASHIR*, 4 mars 2009 ; doc. n°ICC-02/05-01/09, *Situation au Darfour (Soudan), affaire le Procureur c. Omar Hassan Ahmad AL BASHIR* (« Omar AL BASHIR »), *Demande supplémentaire d'arrestation et de remise d'Omar Hassan Ahmad AL BASHIR adressée aux Etats qui étaient membres du Conseil de sécurité de l'Organisation des Nations Unies à la date du 4 mars 2009 et qui ne sont pas parties au statut de Rome*, 21 juillet 2010.

Rome, la Cour ne dispose que d'une compétence subsidiaire, résiduelle pour ainsi dire, car face à un génocide, à un crime contre l'humanité ou un crime de guerre, la compétence principale échoit à l'Etat sur le territoire duquel ils ont été commis ou celui dont les ressortissants sont en cause. C'est seulement dans leur incapacité ou dans leur manque de volonté à réprimer ces crimes que le Procureur se voit obliger de poursuivre pour ne pas que l'impunité soit une alternative¹⁶⁴⁶. C'est d'ailleurs ce que signifie la compétence complémentaire que l'art. 1^{er} du Statut attribue à la Cour et qui suggère l'idéal d'une Cour « qui n'aurait jamais à exercer sa compétence »¹⁶⁴⁷ si les Etats exercent la leur. A défaut, le Procureur doit donc s'y employer. Mais peut-il le faire dans tous les cas. Si oui, pour toutes les personnes sur qui pèsent des soupçons? La réponse est dans tous les cas négative pour des raisons fort évidentes, déjà évoquées et liées principalement au manque de moyens. Ainsi, préférera-t-il concentrer ses efforts sur les personnes qui lui semblent porter la responsabilité la plus lourde dans les crimes les plus graves allégués¹⁶⁴⁸, comme s'il s'agissait d'en faire des « effigies de crimes plus collectifs »¹⁶⁴⁹. Une autre question surgit dès lors, à savoir s'il peut le faire pour tous les hauts responsables de toutes les parties en conflit. En tout cas, il a l'obligation de le faire parce qu'il est soumis à des principes d'indépendance, d'objectivité et surtout d'impartialité. Dans la pratique toutefois, ses méthodes de travail, en particulier l'approche dite séquentielle des enquêtes donne parfois l'impression d'un respect assez contestable de ces principes, notamment du principe d'impartialité.

Le séquençage des enquêtes consiste pour le Procureur « à terminer les enquêtes de terrain menées sur un groupe déterminé avant d'examiner si d'autres groupes justifient

¹⁶⁴⁶ Après tout, l'une des raisons d'être de la Cour n'est-il pas, comme le proclame d'ailleurs le préambule du Statut de Rome de « mettre un terme à l'impunité des auteurs de ces crimes et à concourir ainsi à la prévention de nouveaux crimes » ? V. McDONALD A. et R. HAVEMAN, « On the Exercise of Prosecutorial Discretion », M. BERGSMO, K.U. RACKWITZ et T. SONG (dir.), *Historical origins of international criminal law*, Brussels, Torkel Opsahl Academic EPublisher, 2017, vol.5, p. 506.

¹⁶⁴⁷ MEGRET F., « Qu'est-ce qu'une juridiction «incapable» ou «manquant de volonté» au sens de l'article 17 du Traité de Rome? Quelques enseignements tirés des théories du déni de justice en droit international », *RQDI*, 2004, 17.2, p. 186.

¹⁶⁴⁸ CPI, BUREAU DU PROCUREUR, *Document de politique générale relatif aux examens préliminaires*, 2013, p. 10.

¹⁶⁴⁹ SUR S., « Le droit international pénal: entre l'Etat et la société internationale », *Les dynamiques du droit international*, Paris, Pedone, 2012, p. 249.

l'ouverture d'autres enquêtes »¹⁶⁵⁰. Si cette méthode de travail tient à l'évidence aux moyens du Procureur dont la modestie ne lui permet pas de lancer des enquêtes simultanées sur l'ensemble des protagonistes, elle jette en revanche de lourds soupçons sur sa crédibilité et son impartialité. En outre, elle pose non seulement « un problème en ce qui concerne les poursuites de certains crimes commis conjointement suivant un plan criminel qualifié de commun dans le cadre d'un incident donné »,¹⁶⁵¹ mais aussi présente « un inconvénient en rapport avec l'accès et la conservation des moyens de preuve. Plus le temps passe, plus il est difficile d'avoir accès à certaines preuves et de conserver celles que l'on détient »¹⁶⁵². Malgré ses travers, le Procureur a pourtant décidé d'en faire usage dans le cadre des enquêtes sur les violences postélectorales survenues en Côte d'Ivoire en 2010-2011. Ainsi, toutes ses enquêtes et ses poursuites ont-elles été orientées, en tout cas jusqu'aujourd'hui, vers un seul camp à savoir celui du président déchu, M. Laurent GBAGBO. Or, quand bien même la plupart des crimes ont été commis par le camp GBAGBO, d'autres crimes de gravité aussi équivalente ont également été commis par le camp de M. Alassane OUATTARA ; des crimes largement documentés par HRW¹⁶⁵³ qui en a d'ailleurs identifié les auteurs¹⁶⁵⁴. La stratégie du Procureur peut d'autant surprendre que celui-ci ne pouvait ignorer qu'au-delà de leur dimension politique, les violences postélectorales cachaient aussi et surtout des tensions ethnico-religieuses que son intervention, si elle était mal calibrée risquait fort d'exacerber au lieu de les apaiser¹⁶⁵⁵. Près de 10 ans après le début des enquêtes, si l'on peut déjà tirer un premier bilan, il s'en dégage un très fort sentiment de partialité, voire de manipulations,¹⁶⁵⁶ renforcé par les révélations de l'*European Investigative Collaborations* (EIC), un consortium de journalistes d'investigation faisant mention de manœuvres procédurales très contestables concernant le cas de M. Laurent GBAGBO. Dès l'arrestation de ce dernier le 11 avril 2001, le

¹⁶⁵⁰ HRW, *Un travail inabouti. Des lacunes à combler dans la sélection des affaires traitées par la CPI*, *op. cit.*, p. 22.

¹⁶⁵¹ MBOKANI J., « L'impact de la stratégie de poursuite du Procureur de la Cour pénale internationale sur la lutte contre l'impunité et la prévention des crimes de droit international », *Droits fondamentaux. Revue du Centre de recherche sur les droits de l'homme et le droit humanitaire*, 2009, n° 7, p. 15.

¹⁶⁵² *Ibid.*, p. 16.

¹⁶⁵³ HRW, « Ils les ont tués comme si de rien n'était ». *Le besoin de justice pour les crimes post-électorales en Côte d'Ivoire*, *op. cit.*, p. 87-119.

¹⁶⁵⁴ *Ibid.*, p. 124-125.

¹⁶⁵⁵ FOKA TAFFO F., *Le pouvoir discrétionnaire du Procureur de la Cour pénale internationale*, *op. cit.*, p. 405.

¹⁶⁵⁶ PIGEAUD F., « Débâcle de l'accusation contre M. Gbagbo », *Le Monde diplomatique*, 12/2017 p. 4.

Procureur aurait en effet demandé aux nouvelles autorités du pays de le garder prisonnier en vue d'un transfert ultérieur à la CPI alors qu'à ce moment précis, aucun mandat d'arrêt n'avait encore été lancé à son encontre, pas plus qu'aucune enquête officielle conduite par ses services n'avait établi une quelconque responsabilité de celui-ci dans la commission de crimes pouvant relever de la compétence de la Cour¹⁶⁵⁷.

Le 15 janvier 2019, après un procès qui aura duré près de 3 ans, MM. Laurent GBAGBO et Charles BLE GOUDE sont acquittés par la Chambre préliminaire¹⁶⁵⁸. Dans une décision dont le caractère oral et laconique, lacunaire peut-être, interrogent¹⁶⁵⁹, les juges concluent à la majorité de deux voix contre une que les éléments de preuve fournis par le Procureur sont insuffisants à établir la responsabilité des deux accusés dans les crimes commis lors de la crise postélectorale¹⁶⁶⁰. Mais si ce dénouement remet en cause les méthodes d'enquête et de poursuite du Procureur, elle renforce d'une façon générale les doutes sur les capacités de la CPI comme institution judiciaire internationale¹⁶⁶¹ à lutter contre l'impunité, encore moins à participer même de manière indirecte à la démocratisation des Etats. Du reste, il n'est pas certain que son office ait contribué au retour d'une paix durable en Côte d'Ivoire tant la relative volatilité de la situation politique¹⁶⁶² qui y prévaut pose à nouveau le dilemme de la paix contre la justice¹⁶⁶³.

¹⁶⁵⁷ Ces révélations sont le résultat d'une opération journalistique dénommée « Les Secrets de la Cour » menée par huit médias internationaux membres de l'*European Investigative Collaborations* (EIC). V. PIGEAUD F., *Procès Gbagbo: les preuves d'un montage*, <https://cutt.ly/Wei73iL>, consulté le 15 mai 2018.

¹⁶⁵⁸ V. CPI, CHAMBRE PRELIMINAIRE I, doc. n° ICC-02/11-01/15 (transcription), *Situation en République de Côte d'Ivoire, Affaire Le Procureur c. Laurent GBAGBO et Charles BLE GOUDE*, 15 janvier 2019.

¹⁶⁵⁹ V. CPI, CHAMBRE PRELIMINAIRE I, doc. n° ICC-02/11-01/15, *Situation en République de Côte d'Ivoire, Affaire Le Procureur c. Laurent GBAGBO et Charles BLE GOUDE*, opinion dissidente relative à la décision rendue oralement par la Chambre, 15 janvier 2019, p. 5 et ss.

¹⁶⁶⁰ V. CPI, CHAMBRE PRELIMINAIRE I, doc. n° ICC-02/11-01/15, *op. cit.*, p. 2.

¹⁶⁶¹ V. COTE L., « Justice pénale internationale: vers un resserrement des règles du jeu », *RICR*, 2006, vol. 88, n° 861, p. 4.

¹⁶⁶² BARRY B.S., *Côte d'Ivoire. L'illusion de la paix retrouvée*, <https://cutt.ly/Nei7UCa>, consulté le 20 mai 2018.

¹⁶⁶³ V. FIDH, *Le Bureau du Procureur de la CPI - 9 ans plus tard*, Paris, 2011, p. 13 ; KABA S. et A. BERNARD, « Le recours à la justice pénale internationale et la prévention des conflits », J.-P. VETTOVAGLIA (dir.), *Prévention des crises et promotion de la paix : Déterminants des conflits et nouvelles formes de prévention*, Bruxelles, Bruylant, 2013, vol.3, p. 965 et ss ; KRZAN B., « International Criminal Court Facing the Peace vs. Justice Dilemma », *International Comparative Jurisprudence*, 2016, vol. 2, n° 2, p. 81-88.

Si les enquêtes et les poursuites du Procureur relatives aux violences postélectorales survenues en Côte d'Ivoire sont critiquées, en raison notamment de l'approche séquentielle utilisée, une autre stratégie concernant les violences postélectorales survenues au Kenya avait pourtant été mise en œuvre. En effet, au lieu d'enquêter d'abord sur un camp, puis éventuellement sur un autre, le Procureur avait choisi de lancer des enquêtes sur tous les camps de manière simultanée. Ainsi, six personnes ont-elles été poursuivies pour crimes contre l'humanité, trois dans chaque camp. Il s'agissait de MM. Uhuru KENYATTA, Francis MUTHAURA et Hussein ALI, de hauts responsables proches du président Mwai Kibaki ; de MM. William RUTO, Henry KOSGEY et Joshua SANG, proches de l'opposant Raila ODINGA¹⁶⁶⁴. Les charges furent confirmées dans un premier temps, du moins pour MM. William RUTO et Joshua SANG¹⁶⁶⁵ ainsi que M. Uhuru KENYATTA¹⁶⁶⁶ avant d'être finalement abandonnées pour insuffisance de preuves¹⁶⁶⁷, dans des conditions qui ne peuvent *a minima* susciter que des questions. Si ces abandons ont pu être analysés comme « le résultat d'une campagne de subornation des témoins »¹⁶⁶⁸, ils pourraient aussi bien se lire comme celui des défaillances du bureau du procureur, dont « l'incapacité à protéger ses témoins au Kenya explique le retrait progressif de ses derniers, et la décision d'abandonner les charges [...] »¹⁶⁶⁹. Mais en

¹⁶⁶⁴ V. CPI, CHAMBRE PRELIMINAIRE II, doc n° ICC-01/09-01/11, *Situation en République du Kenya, Décision relative à la requête du Procureur aux fins de délivrance de citations à comparaître à William Samoei RUTO, Henry Kiprono KOSGEY et Joshua Arap SANG*, 8 mars 2011 ; doc n° ICC-01/09-02/11, *Situation en République du Kenya, Décision relative à la requête du Procureur aux fins de délivrance de citations à comparaître à Francis Kirimi MUTHAURA, Uhuru Muigai KENYATTA et Mohammed Hussein ALI*, 8 mars 2011.

¹⁶⁶⁵ V. CPI, CHAMBRE PRELIMINAIRE II, doc. n° ICC-01/09-01/11, *Situation en République du Kenya, Affaire le Procureur c. William Samoei RUTO, Henry Kiprono KOSGEY et Joshua Arap SANG, Décision relative à la confirmation des charges rendue en application des alinéas a) et b) de l'article 61-7 du Statut de Rome*, 23 janvier 2012.

¹⁶⁶⁶ V. CPI, CHAMBRE PRELIMINAIRE II, doc. n° ICC-01/09-02/11, *Situation en République du Kenya, Affaire le Procureur c. Francis Kirimi MUTHAURA, Uhuru Muigai KENYATTA et Mohammed Hussein ALI, Décision relative à la confirmation des charges rendue en application des alinéas a) et b) de l'article 61-7 du Statut de Rome*, 23 janvier 2012

¹⁶⁶⁷ V. ICC, TRIAL CHAMBER V(B), doc. n° ICC-01/09-02/11, *Situation in the Republic of Kenya in the case of the Prosecutor v. Uhuru Muigai KENYATTA, Decision on Prosecution's application for a further adjournment*, 3 décembre 2014; ICC, TRIAL CHAMBER V(A), doc. n° ICC-01/09-01/11, *Situation in the Republic of Kenya in the case of the Prosecutor v. William Samoei RUTO and Joshua Arap SANG, Decision on Defence Applications for Judgments of Acquittal*, 5 avril 2016.

¹⁶⁶⁸ HRW et E. EVENSON, *CPI : Non-lieu dans l'affaire du vice-président kenyan William Ruto*, <https://cutt.ly/bei7Nlj>, consulté le 20 mai 2018.

¹⁶⁶⁹ AFRICA CONFIDENTIAL, « Kenya and the International Criminal Court : How the Case Was Won », *Africa Confidential*, décembre 2014, vol. 55, n° 25. cité par KOUNDY M.A.A., « L'abandon des charges dans l'affaire

octobre 2017, le consortium de journalistes d'investigation EIC fait des révélations qui jettent un nouvel éclairage sur les conditions dans lesquelles les charges furent retirées, en particulier celles qui pesaient sur M. Uhuru KENYATTA, entre-temps élu président du Kenya sur un fond de campagne très hostile à la CPI¹⁶⁷⁰. Le consortium met en cause l'ancien Procureur M. Luis MORENO OCAMPO qui a ouvert les enquêtes en 2011. Il rapporte qu'après avoir quitté la Cour en juin 2012 à la fin de son mandat, l'ancien procureur, devenu avocat a dans un « cynisme confondant »¹⁶⁷¹ fourni des conseils au camp de M. Uhuru KENYATTA pour permettre à ce dernier de « trouver une sortie honorable ».¹⁶⁷² Des révélations très embarrassantes pour l'image d'une Cour déjà sous pression.

Dans une autre perspective en effet, l'on pourrait aussi se demander si l'échec de la CPI à juger les responsables présumés des violences postélectorales au Kenya en 2007 n'est pas le résultat des menaces de certains Etats africains de se retirer du Statut de Rome¹⁶⁷³ ; des menaces relayées par l'Union africaine¹⁶⁷⁴ qui critique son *afrocentrisme*, c'est-à-dire sa focalisation sur les crimes commis en Afrique, son irrespect de la souveraineté des Etats et des immunités diplomatiques des dirigeants poursuivis¹⁶⁷⁵. Venant de chefs d'Etat parfois peu soucieux du respect des droits démocratiques dans leur pays¹⁶⁷⁶, ces critiques auraient

relative à la situation au Kenya : affaiblissement ou opportunité pour la Cour Pénale Internationale », *La Revue des droits de l'homme. Revue du Centre de recherches et d'études sur les droits fondamentaux*, 2017, n° 11, p. 8.

¹⁶⁷⁰ MAUPEU H., « La CPI, Dieu et les élections kényanes de 2013 », *Afrique contemporaine*, 2013, n° 247, p. 35-39.

¹⁶⁷¹ MAUPAS S., *Crimes contre l'humanité au Kenya: l'incroyable double jeu du procureur de la CPI*, <https://cutt.ly/4ei71l1>, consulté le 15 mai 2018.

¹⁶⁷² *Ibid.*

¹⁶⁷³ Le Burundi a par ex. quitté le Statut de Rome le 27 octobre 2017, un an après avoir notifié son intention au SgNU. V. *Le Burundi quitte la CPI*, <https://cutt.ly/9ei5Rl5>, consulté le 20 mai 2018. Un projet similaire sud-africain a lui, été retoqué par la Cour constitutionnelle. *Le retrait de l'Afrique du Sud de la CPI jugé « inconstitutionnel »*, <https://cutt.ly/qei5EaC>, consulté le 20 mai 2018.

¹⁶⁷⁴ Par ex., lors de la 26^e session ordinaire de la Conférence de l'UA, les chefs d'Etats ont confié au Comité ministériel le mandat d' « élaborer, dans un bref délai, une stratégie globale qui prend en compte le retrait collectif de la CPI, à déterminer l'action suivante des Etats membres de l'UA qui sont également parties au Statut de Rome et de présenter cette stratégie à une session extraordinaire du Conseil exécutif, habilitée à prendre une telle décision ». UNION AFRICAINE, CONFERENCE DE L'UNION, Doc. EX.CL/952(XXVIII), *Décision sur la Cour pénale internationale*, 26^e session ordinaire, 30-31 janvier 2016, Addis-Abeba

¹⁶⁷⁵ FOKA TAFFO F., *Le pouvoir discrétionnaire du Procureur de la Cour pénale internationale*, op. cit., p. 205-214.

¹⁶⁷⁶ FAU-NOUGARET M., *L'Union africaine et la Cour pénale internationale, ou le reflet de nombreuses hypocrisies*, <https://cutt.ly/Eei5ukP>, consulté le 20 mai 2018.

prêté à sourire si la question de l'impunité ne se posait pas avec autant d'acuité en Afrique. En revanche, il est incontestable que depuis le début de ses activités en 2002, c'est l'Afrique qui a fourni la quasi-totalité des affaires sur lesquelles la Cour s'est penchée cependant que d'autres régions du monde ont connu des crimes au moins aussi graves qui auraient mérité son attention. Cette impression de deux poids deux mesures amène à se demander si la Cour n'est pas devenue *in fine*, davantage une institution politique que judiciaire¹⁶⁷⁷, voire comme le diraient ses plus virulents détracteurs une juridiction au service d'une entreprise néocoloniale¹⁶⁷⁸. Si ce dernier grief est sûrement excessif, il a peut-être le mérite de pointer, avec des arguments juridiques contestables certes¹⁶⁷⁹, les insuffisances d'une juridiction dont la création avait pourtant suscité beaucoup d'espérances¹⁶⁸⁰.

Les processus démocratiques étant par nature conflictogène comme en ont témoigné les violences postélectorales survenues au Kenya et en Côte d'Ivoire, l'on pourrait imaginer qu'au-delà de la responsabilité pénale des individus que la CPI chercherait à établir dans de telles circonstances pour les crimes graves, il soit recherché en parallèle la responsabilité internationale de l'Etat pour avoir méconnu les règles pertinentes du droit international de la démocratie.

¹⁶⁷⁷ GIBERT M., « La Cour pénale internationale et l'Afrique, ou l'instrumentalisation punitive de la justice internationale ? », *RIS*, 2015, n° 97, p. 116-118.

¹⁶⁷⁸ JEANGENE VILMER J.-B., « Union africaine versus Cour pénale internationale. Répondre aux objections et sortir de la crise », *Etudes internationales*, 2014, vol. 45, n° 1, p. 12-14.

¹⁶⁷⁹ Par exemple, l'argument des immunités diplomatiques que ne respecterait pas la CPI selon certains chefs d'Etat africains manque clairement de sérieux. Il sous-tendrait que ceux-ci ont signé puis ratifié le Statut de Rome sans en lire l'art. 27 qui prévoit notamment que « [...], la qualité officielle de chef d'Etat ou de gouvernement, de membre d'un gouvernement ou d'un parlement, de représentant élu ou d'agent d'un Etat, n'exonère en aucun cas de la responsabilité pénale au regard du présent Statut, pas plus qu'elle ne constitue en tant que telle un motif de réduction de la peine. Les immunités ou règles de procédure spéciales qui peuvent s'attacher à la qualité officielle d'une personne, en vertu du droit interne ou du droit international, n'empêchent pas la Cour d'exercer sa compétence à l'égard de cette personne ».

¹⁶⁸⁰ V. CONDORELLI L., « La Cour pénale internationale: un pas de géant (pourvu qu'il soit accompli...) », *RGDIP*, 1999, vol. 103, n° 1, p. 7-21.

§ 2 - L'HYPOTHETIQUE RESPONSABILITE INTERNATIONALE POUR VIOLATION DES

DROITS DEMOCRATIQUES

Il a déjà été démontré que le droit international n'était plus, au moins depuis le début des années 1990 indifférent aux modalités d'accession et d'exercice du pouvoir politique dans les Etats. Cet intérêt nouveau s'est exprimé dans le sens d'une meilleure protection des droits de l'homme, de l'Etat de droit, tout ceci n'étant possible que dans le cadre d'un régime politique démocratique. Ainsi a émergé un droit international de la démocratie¹⁶⁸¹, un droit pas si nouveau¹⁶⁸² qu'il en a l'air, mais dont la violation constitue désormais un fait internationalement illicite susceptible d'engager la responsabilité internationale de l'Etat (A). Mais si la mise en œuvre de l'action tendant à établir la responsabilité internationale d'un Etat semble aisée dans des domaines tels que la violation des espaces (terrestre, aérien ou maritime)¹⁶⁸³ ou des intérêts économiques (commerce, industrie ou investissements)¹⁶⁸⁴, elle apparaît bien incertaine en ce qui concerne la violation des principes démocratiques.

A - LA VIOLATION DES DROITS DEMOCRATIQUES, UN FAIT GENERATEUR CERTAIN DE RESPONSABILITE

« Tout ordre juridique suppose que les sujets de droit engagent leur responsabilité lorsque leurs comportements portent atteinte aux droits et intérêts des autres sujets de droit »¹⁶⁸⁵. Ainsi, le droit international à l'instar du droit interne prévoit-il un régime de responsabilité qui s'applique à ses sujets à savoir principalement les Etats, mais aussi les

¹⁶⁸¹ BOUTROS-GHALI B., « Pour un droit international de la démocratie », J. MAKARCZYK (dir.), *Theory of international law at the threshold of the 21st century: essays in honour of Krzysztof Skubiszewski*, The Hague ; Boston, Kluwer Law International, 1996, p. 99-108 ; BEN ACHOUR R., « Le droit international de la démocratie », J. CARDONA LLORENS (dir.), *Cours Euro-Méditerranéens Bancaja de Droit International*, Valence, Tirant Lo Blanch, 2000, vol.4, p. 325-362.

¹⁶⁸² RALSTON J.H., *Le droit international de la démocratie*, traduit par Henri MARQUIS, Paris, Marcel Giard, 1923.

¹⁶⁸³ V. par ex. les contentieux relatifs aux délimitations maritimes, PANCRACIO J.-P., *Droit de la mer*, 1^{re} éd., Paris, Dalloz, coll.« Précis », 2010, p. 272-283.

¹⁶⁸⁴ CARREAU D. et P. JUILLARD, *Droit international économique*, 5^e éd., Paris, Dalloz, coll.« Précis », 2013, p. 20-21.

¹⁶⁸⁵ DAILLIER P., M. FORTEAU, A. PELLET, et Q.-D. NGUYEN, *Droit international public*, *op. cit.*, p. 848.

organisations internationales et dans une moindre mesure d'autres entités dont la qualité de sujet manque encore de fermeté¹⁶⁸⁶.

Selon la conception classique de la responsabilité internationale, celle-ci découle de la survenance d'un préjudice, causé par un Etat à un autre¹⁶⁸⁷. Le préjudice en constitue donc le fait générateur avec pour conséquence de mettre à la charge de l'Etat responsable une obligation de le réparer. C'est dans ce sens d'ailleurs que la CPJI affirmait dans l'affaire relative à *l'usine de Chorzów* que « c'est un principe général du droit international, voire une conception générale du droit, que toute violation d'un engagement comporte l'obligation de réparer »¹⁶⁸⁸ et que « la réparation est le complément indispensable d'un manquement à l'application sans qu'il soit nécessaire que cela soit inscrit dans la convention même »¹⁶⁸⁹. Ce régime de responsabilité, opportunément appelée théorie de la réparation¹⁶⁹⁰ présente une certaine simplicité qui réside dans le rapport de bilatéralité qu'elle instaure entre l'Etat responsable et l'Etat lésé. Il présuppose en effet une « parfaite réciprocité des droits et des devoirs »¹⁶⁹¹ au sein de l'ordre juridique international de sorte que le fait duquel résulte la responsabilité de l'Etat fautif correspond à la violation d'un droit subjectif de l'Etat lésé. Cette bilatéralité subsisterait même lorsque plusieurs Etats sont auteurs ou victimes du fait illicite, puisqu'on identifierait, dans ces hypothèses, un faisceau de rapports bilatéraux¹⁶⁹².

Si le régime classique de la responsabilité présente une certaine simplicité, il apparaît en revanche conçu pour « une société internationale faite de souverainetés juxtaposées,

¹⁶⁸⁶ L'on pense ici particulièrement à l'individu dont la qualité de sujet de droit international, quoiqu'encore contesté par certains auteurs semble se confirmer avec le développement du droit international des droits de l'homme et du droit pénal international. V. DOMINICE C., « L'émergence de l'individu en droit international public », *Annales d'études internationales*, 1988, vol. 16, p. 1-16.

¹⁶⁸⁷ Cette théorie fut conceptualisée au début du XX^e siècle par le juriste italien Dionisio ANZILOTTI, v. NOLTE G., « De Dionisio Anzilotti à Roberto Ago. Le droit international classique de la responsabilité internationale des Etats et la prééminence de la conception bilatérale des relations interétatiques », P.-M. DUPUY (dir.), *Obligations multilatérales, droit impératif et responsabilité internationale des Etats*, Paris, Pedone, 2003, p. 5-23.

¹⁶⁸⁸ CPJI, *Affaire relative à l'usine de Chorzów* (arrêt), 13 septembre 1928, série A, n°17, p.29

¹⁶⁸⁹ *Ibid.*

¹⁶⁹⁰ VILLALPANDO S., *L'émergence de la communauté internationale dans la responsabilité des Etats*, Genève, Graduate Institute Publications, 2014, p. 129-134.

¹⁶⁹¹ DE VISSCHER C., « La responsabilité des Etats », *Bibliotheca Visseriana*, Leyde, Brill, 1924, vol.2, p. 90.

¹⁶⁹² VILLALPANDO S., *L'émergence de la communauté internationale dans la responsabilité des Etats*, op. cit., p. 131.

dans laquelle chaque Etat était libre de poursuivre ses intérêts propres »¹⁶⁹³. De fait, avec le développement des relations internationales et de manière consécutive l'émergence d'une communauté internationale formée autour de valeurs et d'obligations communes comme le respect des droits démocratiques, il montrera assez vite ses limites. Ainsi, va-t-il évoluer dans le sens d'une caractérisation du fait à l'origine du préjudice de sorte à en apprécier la licéité par rapport à des règles de référence ou règles primaires dont la fonction consiste à prescrire aux Etats la conduite à tenir dans une certaine situation¹⁶⁹⁴. De la même manière, le régime de la responsabilité va passer du bilatéralisme au multilatéralisme¹⁶⁹⁵.

Dans le premier cas, le fait générateur se déplace ainsi du préjudice vers la conduite qui en a été à l'origine. Les travaux de la CDI sur la responsabilité internationale de l'Etat entérinent d'ailleurs cette évolution, l'art. 1^{er} du projet d'articles disposant que « tout fait internationalement illicite de l'Etat engage sa responsabilité internationale », le fait internationalement illicite étant selon l'art. 2 un comportement consistant en une action ou une omission attribuable à l'Etat en vertu du droit international et constituant une violation d'une obligation internationale de l'Etat. Contrairement au régime classique, le préjudice ne présente donc ici qu'une importance presque marginale. On le voit bien, l'idée consiste à dissocier la responsabilité du préjudice de sorte que la responsabilité de l'Etat est engagée dès que sa conduite contrarie ses obligations internationales, indépendamment de tout préjudice. Ce régime étant fortement tributaire de la violation d'une obligation, de caractère conventionnel ou coutumier, l'illicite devient dès lors le « fondement de droit commun » de la responsabilité internationale¹⁶⁹⁶.

¹⁶⁹³ DAILLIER P., M. FORTEAU, A. PELLET, et Q.-D. NGUYEN, *Droit international public, op. cit.*, p. 850.

¹⁶⁹⁴ COMBACAU J., « Le droit international : bric-à-brac ou système? », *Le système juridique*, 1986, vol. 31, p. 92-93. Sur la distinction entre « règles primaires » et « règles secondaires », v. notamment HART H.L.A., *The Concept of Law*, 3^e éd., Oxford, Oxford University Press, 2012, p. 79-99.

¹⁶⁹⁵ SPINEDI M., « D'une codification à l'autre : bilatéralisme et multilatéralisme dans la genèse de la codification du droit des traités et du droit de la responsabilité des Etats », P.-M. DUPUY (dir.), *Obligations multilatérales, droit impératif et responsabilité internationale des Etats*, Paris, Pedone, 2003, p. 25-56.

¹⁶⁹⁶ Le régime de la responsabilité fondé sur l'illicite trouve aussi ses limites dans des situations où un sujet de droit, un Etat en particulier cause un préjudice à un autre sujet sans que ce préjudice ne soit consécutif à la violation d'une obligation. Apparaît ainsi la nécessité d'envisager un autre régime de responsabilité, indépendante de toute violation d'obligations. C'est à cela que tente de répondre le régime de responsabilité dite objective qui contrairement au régime de droit commun postule que la responsabilité d'un sujet de droit peut néanmoins être retenue dès lors que sa conduite, même licite cause un préjudice à autrui. Ce régime

Dans le second cas et dans la mesure où le régime de droit commun est fondé sur la commission d'un fait internationalement illicite, il ouvre d'intéressantes perspectives au contentieux des droits de l'homme, mais en particulier à celui des droits démocratiques en raison du caractère multilatéral des obligations qu'ils supposent. Il ne fait guère de doute qu'existe aujourd'hui, tant au niveau régional qu'universel une obligation à la charge des Etats d'être démocratique ; un *impératif démocratique* comme le diraient certains auteurs¹⁶⁹⁷. Si cette obligation apparait dans le droit conventionnel et probablement aussi dans le droit coutumier, du moins en ce qui concerne certaines régions du monde¹⁶⁹⁸, il semble qu'elle ait désormais acquis le statut d'obligations *erga omnes*, voire de normes de *jus cogens*.

Au contraire des obligations *inter partes* et même des obligations *erga omnes partes*¹⁶⁹⁹, classiques en droit international conventionnel, les obligations *erga omnes* sont supposées produire leurs effets, au-delà des Etats intéressés à un traité, à l'égard de tous les Etats, parties ou non-parties donc. La notion trouve ses origines dans l'affaire *Barcelona Traction* dans laquelle la CIJ affirmera dans un *obiter dictum* qu'« une distinction essentielle doit en particulier être établie entre les obligations des Etats envers la communauté internationale dans son ensemble et celles qui naissent vis-à-vis d'un autre Etat dans le cadre de la protection diplomatique. Par leur nature même, les premières concernent tous les Etats. Vu l'importance des droits en cause, tous les Etats peuvent être considérés comme ayant

spécial de responsabilité présente une utilité certaine, en particulier pour le contentieux relatif aux préjudices résultant d'activités dangereuses pour l'homme et l'environnement mais qui ne sont pas interdites par le droit international. Depuis 1977, la question a d'ailleurs été inscrite à l'ordre du jour de la CDI. V. *inter alia* DUPUY P.-M., *La responsabilité internationale des Etats pour les dommages d'origine technologique et industrielle*, Paris, Pedone, 1976 ; CAUBET C.G., « Le droit international en quête d'une responsabilité pour les dommages résultant d'activités qu'il n'interdit pas », *AFDI*, 1983, vol. 29, n° 1, p. 99-120 ; DUPUY P.-M., « Le fait générateur de la responsabilité internationale des Etats », *RCADI*, Leiden ; Boston, Brill-Nijhoff, 1984, vol.188, p. 61-77 ; HAFNER G. et I. BUFFARD, « Les travaux de la Commission du droit international: de la responsabilité à la prévention des dommages », *SFDI, COLLOQUE D'AIX-EN-PROVENCE (dir.)*, *Le droit international face aux enjeux environnementaux*, Paris, Pedone, 2010, p. 145-164.

¹⁶⁹⁷ GOODWIN-GILL G.S., *Elections libres et régulières*, Inter-Parliamentary Union, 2006, p. 97.

¹⁶⁹⁸ SICILIANOS L.-A., « Le respect de l'Etat de droit comme obligation internationale », *op. cit.*, p. 144-145.

¹⁶⁹⁹ Selon ce qu'en dit l'IDI, une obligation *erga omnes partes* est « une obligation relevant d'un traité multilatéral à laquelle un Etat partie à ce traité est tenu en toutes circonstances envers tous les autres Etats parties au traité, en raison des valeurs qui leur sont communes et de leur intérêt à ce que cette obligation soit respectée, de telle sorte que sa violation autorise tous ces autres Etats à réagir ». V. IDI, 5^e COMMISSION, *Résolution : les obligations erga omnes en droit international*, Cracovie, 27 août 2005, art. 1.b.

un intérêt juridique à ce que ces droits soient protégés; les obligations dont il s'agit sont des obligations *erga omnes* »¹⁷⁰⁰. Si ces obligations trouvent, depuis relativement peu matière à s'appliquer en droit international de l'environnement¹⁷⁰¹, elles ne semblaient concerner au départ que la sauvegarde de la paix et de la sécurité internationales, mais principalement la protection des droits de l'homme. La Cour affirmait en effet que « ces obligations découlent par exemple, dans le droit international contemporain, de la mise hors la loi des actes d'agression et du génocide, mais aussi des principes et des règles concernant les droits fondamentaux de la personne humaine, y compris la protection contre la pratique de l'esclavage et la discrimination raciale. Certains droits de protection correspondants se sont intégrés au droit international général »¹⁷⁰². C'est la même idée qui apparaît dans la définition que l'Institut de droit international donne de la notion qui serait « une obligation relevant du droit international général à laquelle un Etat est tenu en toutes circonstances envers la communauté internationale, en raison de ses valeurs communes et de son intérêt à ce que cette obligation soit respectée, de telle sorte que sa violation autorise tous les Etats à réagir »¹⁷⁰³. On le voit bien, au-delà de la consécration d'une catégorie particulière de normes, la notion d'obligations *erga omnes* introduirait ainsi une hiérarchie des normes en droit international¹⁷⁰⁴. Ainsi, celles-ci auraient « une force juridique plus accrue par rapport aux obligations « ordinaires » qui fonctionnent au niveau bilatéral et sont régies par le

¹⁷⁰⁰ CIJ, *Barcelona Traction, Light and Power Company, Limited*, arrêt, *op. cit.*, p. 32, §33.

¹⁷⁰¹ V. CIJ, *Licéité de la menace ou de l'emploi d'armes nucléaires* (avis), 8 juillet 1996, p. 241-243, §27-33 ; CIJ, *Projet Gabčíkovo-Nagymaros* (arrêt), 25 septembre 1997, p. 41, 67-68 et 77-78, §53, 112-113, 140. V. aussi par ex. sur le Protocole de Kyoto de 1997 sur la réductions des émissions des gaz à effet de serre, TOL R.S.J. et R. VERHEYEN, « State responsibility and compensation for climate change damages – a legal and economic assessment », *Energy Policy*, 2004, n° 32, p. 1115 ; ZEMANEK K., « New trends in the enforcement of erga omnes obligations », *Max Planck Yearbook of United Nations Law*, 2000, vol. 4, p. 6.

¹⁷⁰² CIJ, *Barcelona Traction Light and Power Company Limited*, arrêt, *op. cit.*, p.33, §33.

¹⁷⁰³ IDI, 5^e COMMISSION, *Résolution : les obligations erga omnes en droit international*, *op. cit.*, art. 1.a

¹⁷⁰⁴ V. WEIL P., « Vers une normativité relative en droit international ? », *RGDIP*, 1982, vol. 86, n° 1, p. 5-47 ; CARREAU D. et F. MARRELLA, *Droit international*, 11^e éd., Paris, Pedone, 2012, p. 107-126.

principe de réciprocité »¹⁷⁰⁵ ; une force telle qu'elles ne pourraient pas être mises en échec par une objection persistante¹⁷⁰⁶ au contraire d'une coutume¹⁷⁰⁷.

Si les obligations *erga omnes* concernent donc en général les droits de l'homme, faut-il pour autant en conclure que tous les droits de l'homme sont des obligations *erga omnes* ; autrement dit, l'énumération faite par la Cour dans son *obiter dictum* était-elle exhaustive ou seulement indicative ? Rien ne permet de dire qu'elle a voulu faire une liste exhaustive, le caractère illustratif de son propos le montre bien d'ailleurs. Il est permis de penser qu'en raison de la nouveauté de la notion, la Cour, en n'évoquant que l'interdiction des actes d'agression, du génocide, de l'esclavage et de la discrimination raciale, a simplement voulu se référer « à des exemples évidents, incontestables afin de nouvelle position »¹⁷⁰⁸. L'on peut du reste penser qu'elle n'a pas voulu s'étendre davantage sur une notion qui ne présentait aucune utilité pour la solution du litige qu'elle était en charge de trancher¹⁷⁰⁹. Assurément, l'on peut donc penser que la liste des obligations *erga omnes* va bien au-delà des cas cités par la Cour. Pour autant, il serait trop optimiste de soutenir que tous les droits de l'homme sont des obligations *erga omnes*. Prudemment, sans prétendre les dénombrer peut-on juste dire que l'obligation générale de protéger les droits de l'homme constitue une obligation *erga omnes*. Quant au contenu de cette obligation, certains auteurs estiment qu'elle porte sur les droits fondamentaux en référence à l'*obiter dictum* de la CIJ, d'autres, plus larges, sur les droits de l'homme de nature coutumière, d'autres encore sur les droits proclamés par la DUDH, d'autres enfin sur les droits de l'homme dont la violation entraîne une réaction de l'ONU¹⁷¹⁰. S'il n'est donc pas aisé de se retrouver sur le contenu exact de ces obligations *erga omnes*, peut-on en revanche soutenir par exemple que le droit pour les citoyens de participer à la gestion des affaires publiques ou pour être encore plus précis, leur droit à des élections

¹⁷⁰⁵ SICILIANOS L.-A., « L'influence des droits de l'homme sur la structure du droit international. Première partie », *op. cit.*, p. 19.

¹⁷⁰⁶ RAGAZZI M., *The concept of international obligations erga omnes*, Oxford, Clarendon Press, 2000, p. 59 et ss.

¹⁷⁰⁷ BARSALOU O., « La doctrine de l'objecteur persistant en droit international », *RQDI*, 2006, vol. 19, n° 1, p. 4.

¹⁷⁰⁸ SICILIANOS L.-A., « L'influence des droits de l'homme sur la structure du droit international. Première partie », *op. cit.*, p. 22.

¹⁷⁰⁹ CHARPENTIER J., « L'affaire de la Barcelona Traction devant la Cour internationale de Justice (arrêt du 5 février 1970) », *AFDI*, 1970, vol. 16, n° 1, p. 311.

¹⁷¹⁰ SICILIANOS L.-A., « L'influence des droits de l'homme sur la structure du droit international. Première partie », *op. cit.*, p. 22-23.

démocratiques en fait partie ? Tout porte à le croire, pour au moins deux raisons, la première indirecte et la seconde directe. D'abord, la Cour a affirmé, par deux fois d'ailleurs, que le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes constituait une obligation *erga omnes*. Certes, elle l'a affirmé dans des affaires¹⁷¹¹ où était posée la question de la décolonisation ou l'indépendance d'Etats ou de territoires, volet externe donc du droit à l'autodétermination, mais il est vraisemblable qu'elle n'aurait pas exclu le volet interne que constitue le droit à la libre participation des citoyens aux affaires publiques si la question s'était posée. Ensuite, et cela a déjà été largement développé¹⁷¹², le droit des citoyens à des élections démocratiques a été consacré dans plusieurs conventions internationales, tant à l'échelle universelle que régionale de telle sorte qu'à défaut de constituer une obligation *erga omnes*, il constitue une obligation *erga omnes partes*.¹⁷¹³ Pareillement, et d'une manière générale, l'obligation pour les Etats d'instaurer des régimes politiques démocratiques semble avoir acquis aujourd'hui un caractère coutumier non seulement par une pratique générale et constante d'un grand nombre d'Etats de l'élection comme mode de désignation des dirigeants et de respect des droits démocratiques, mais aussi par l'existence d'une *opinio juris* que l'on peut vérifier dans le sentiment des Etats démocratiques de se conformer à une obligation et dans les rapports que ceux-ci entretiennent avec les Etats non démocratiques ou tenus comme tels. Du reste, qu'il y ait des Etats non démocratiques, des objecteurs persistants pourrait-on les qualifier,

¹⁷¹¹ CIJ, *Timor oriental* (arrêt), 30 juin 1995, p. 102, §29 ; CIJ, *Conséquences juridiques de l'édification d'un mur dans le territoire palestinien occupé* (avis), 9 juillet 2004, p. 199, §155.

¹⁷¹² V. *Supra*.

¹⁷¹³ D'ASPREMONT J., *L'Etat non démocratique en droit international : Etude critique du droit international positif et de la pratique contemporaine*, *op. cit.*, p. 268. L'auteur cite en exemple l'art. 25 du PIDCP qui, il n'est pas inutile de le rappeler, dispose que : « Tout citoyen a le droit et la possibilité, sans aucune des discriminations visées à l'art. 2 et sans restrictions déraisonnables : de prendre part à la direction des affaires publiques, soit directement, soit par l'intermédiaire de représentants librement choisis ; de voter et d'être élu, au cours d'élections périodiques, honnêtes, au suffrage universel et égal et au scrutin secret, assurant l'expression libre de la volonté des électeurs ; [...] ». A la date du 31 mai 2018, sur les 171 Etats parties au Pacte, aucun n'avait formulé de réserves excluant le principe de l'élection comme mode de désignation des gouvernants ou de participation des citoyens aux affaires publiques. Seuls quelques Etats comme le Koweït, le Mexique ou la Suisse ont écarté l'application de certaines de ces modalités comme le caractère universel du suffrage ou le caractère secret du vote. V. *Pacte international relatif aux droits civils et politiques. Etat des ratifications, réservations et déclarations au 31-05-2018 à 05:00:28EDT*, https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-4&chapter=4&clang=_fr#EndDec, consulté le 31 mai 2018.

ne remet nullement en cause le caractère coutumier de l'obligation démocratique, ni même son opposabilité à leur égard¹⁷¹⁴, ce serait même la preuve de l'existence de la coutume¹⁷¹⁵.

En raison du caractère coutumier qu'elle peut revêtir, l'obligation pour les Etats de respecter les droits démocratiques pourrait passer du statut de normes *erga omnes* à celui de norme de *jus cogens*. Catégorie de normes définie par le traité de Vienne sur le droit des traités comme « [...] une norme impérative du droit international général [...] acceptée et reconnue par la communauté internationale des Etats dans son ensemble en tant que norme à laquelle aucune dérogation n'est permise et qui ne peut être modifiée que par une nouvelle norme du droit international général ayant le même caractère »¹⁷¹⁶, les normes de *jus cogens* représenteraient les valeurs fondamentales de la communauté internationale¹⁷¹⁷ même si les théories à leurs propos foisonnent et apparaissent quelques fois divergentes¹⁷¹⁸. Quoi qu'il en soit, conceptuellement, elles présentent des similitudes avec les obligations *erga omnes* non seulement de par leur processus de formation, du moins quand elles sont d'origine coutumière¹⁷¹⁹, mais aussi par leur objet, souvent les droits de l'homme. Pour autant, les deux catégories ne sauraient être confondues, car les normes de *jus cogens* apparaissant plus comme une catégorie renforcée des obligations *erga omnes*. Il est en effet « parfaitement envisageable qu'une obligation ait un caractère *erga omnes* sans pour autant être élevée à un rang normatif supérieur. Autrement dit, la sanction de la nullité constitue une caractéristique spéciale qui ne s'attache pas forcément à la violation de toute obligation *erga omnes* »¹⁷²⁰. Ainsi, les Etats ayant participé à la création d'une norme, fut-elle une obligation *erga omnes* peuvent bien y déroger par consentement mutuel ; une liberté qui

¹⁷¹⁴ DUPUY P.-M., « A propos de l'opposabilité de la coutume générale : enquête brève sur l'"objecteur persistant" », *Le droit international au service de la paix, de la justice et du développement : mélanges Michel Virally*, Paris, Pedone, 1991, p. 257-272.

¹⁷¹⁵ D'ASPREMONT J., *L'Etat non démocratique en droit international : Etude critique du droit international positif et de la pratique contemporaine*, op. cit., p. 282.

¹⁷¹⁶ Convention de Vienne sur le droit des traités, 23 mai 1969, art. 53.

¹⁷¹⁷ SICILIANOS L.-A., « L'influence des droits de l'homme sur la structure du droit international. Première partie », op. cit., p. 24.

¹⁷¹⁸ V. KOLB R., *Théorie du ius cogens international. Essai de relecture du concept*, Genève, Graduate Institute Publications, 2015, p. 43 et ss.

¹⁷¹⁹ CARREAU D. et F. MARRELLA, *Droit international*, op. cit., p. 116.

¹⁷²⁰ VOEFFRAY F., *L'actio popularis ou la défense de l'intérêt collectif devant les juridictions internationales*, Genève, Graduate Institute Publications, 2014, p. 260.

ne leur est pas reconnue s'agissant d'une norme de *jus cogens*¹⁷²¹, le caractère impératif de la norme emportant son indérogabilité. Schématiquement, les « deux catégories de normes formeraient des cercles concentriques dont le plus large correspond aux normes créant des obligations *erga omnes* »¹⁷²² de sorte qu'une norme de *jus cogens* fait naître de toute façon une obligation *erga omnes* sans que l'inverse ne soit nécessairement vrai.

Si les droits de l'homme constituent un terreau fertile pour les normes de *jus cogens*¹⁷²³, qu'il existerait même presque instinctivement une relation d'équivalence entre les droits de l'homme et le *jus cogens*,¹⁷²⁴ les obligations qui sont les plus souvent citées sont celles de l'interdiction de l'esclavage, de la discrimination raciale, de la protection de la vie et de l'intégrité corporelle, mais aussi des principes comme celui du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes¹⁷²⁵. Dans la mesure où le droit des citoyens à participer à la direction des affaires publiques ou au moins à choisir par l'élection les personnes qui en sont chargées, constitue la dimension interne du droit à l'autodétermination, qu'il n'a de sens que dans un régime démocratique, peut-on dès lors en conclure que la démocratie constitue une norme de *jus cogens*? Certains ont pu le prétendre, en prenant toutefois soin de circonscrire leurs propos à l'espace régional européen¹⁷²⁶. L'idée qu'il existerait un *jus cogens* régional européen ne manque pas il est vrai d'arguments, la Cour. EDH ayant affirmé que « la démocratie représente sans nul doute un élément fondamental de « l'ordre public européen » »¹⁷²⁷. Au niveau universel en revanche, il serait sans doute hasardeux de soutenir une telle idée. Toujours est-il que du point de vue du droit de la responsabilité internationale, cela reste sans conséquence sur le fait que la violation de cette obligation dont le caractère *erga omnes* a déjà été établi constitue un fait internationalement illicite engage, du moins en principe la responsabilité internationale de l'Etat violateur. L'imposition de contre-mesures par

¹⁷²¹ VIRALLY M., « Réflexions sur le "jus cogens" », *Le droit international en devenir. Essais écrits au fil des ans*, Paris, PUF, 1990, p. 151.

¹⁷²² SICILIANOS L.-A., « L'influence des droits de l'homme sur la structure du droit international. Première partie », *op. cit.*, p. 28.

¹⁷²³ HANSBURY E., *Le juge interaméricain et le jus cogens*, Genève, Graduate Institute Publications, 2011, p. 13.

¹⁷²⁴ BIANCHI A., « Human Rights and the Magic of Jus Cogens », *EJIL*, 2008, vol. 19, n° 3, p. 491.

¹⁷²⁵ KOLB R., *Théorie du ius cogens international*, *op. cit.*, p. 85.

¹⁷²⁶ PELLET A., « Quel avenir pour le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes? », *El derecho internacional en un mundo en transformacion : liber amicorum en homenaje au professeur Eduardo Jiménez de Aréchaga*, 1995, vol. 1, p. 275.

¹⁷²⁷ Cour. EDH, *Parti communiste unifié de Turquie et autres c. Turquie*, *op. cit.*, §45.

d'autres Etats ou de sanctions par les organisations internationales en cas d'atteinte aux principes démocratiques dont il a déjà été largement question¹⁷²⁸ rend d'ailleurs compte de cette responsabilité. Mais dans une autre perspective, il peut s'avérer intéressant de se demander si cette responsabilité peut être établie par le biais d'une action judiciaire, devant la CIJ par exemple. En théorie oui, mais en pratique la mise œuvre d'une telle action n'est pas sans poser quelques difficultés procédurales.

B - UNE MISE EN ŒUVRE PROBLEMATIQUE DU MECANISME DE RESPONSABILITE

Il ressort de l'*obiter dictum* de la CIJ dans l'affaire *Barcelona Traction* que les obligations *erga omnes* sont celles qui prévalent à l'égard de tous les Etats. Ainsi, dépassent-elles le strict cadre conventionnel ou coutumier dans lequel se construisent généralement les obligations internationales. L'on a déjà pu établir sans trop de difficultés que l'obligation pour les Etats d'instaurer des régimes démocratiques revêtait un caractère *erga omnes* ou *a minima* un caractère *erga omnes partes* et que sa violation était source de responsabilité. Ces obligations ayant été « établies aux fins de la protection d'un intérêt collectif »¹⁷²⁹, il revient donc dans le premier cas à la collectivité, à la communauté internationale selon l'expression utilisée par la CIJ et dans un second cas au groupe d'Etats concerné d'en exiger le respect. Si les créanciers de l'obligation démocratique sont ainsi identifiés, que leur intérêt à ce qu'elle soit respectée par ses débiteurs paraît évident, une action judiciaire tendant à engager la responsabilité de ceux-ci en cas de violation n'est pas sans soulever quelques difficultés.

Le premier écueil se situe au niveau du titulaire de l'action, c'est-à-dire au niveau de la « communauté internationale ». Mais qu'est-ce que donc la communauté internationale ? S'agit-il de l'ensemble des Etats ; de l'ensemble des Etats réunis au sein d'une organisation auquel cas il serait tentant de l'assimiler à l'ONU ou bien s'agit-il d'une entité distincte des Etats et disposant d'une personnalité juridique ?

Souvent utilisée dans le langage politique et médiatique, la notion de « communauté internationale » apparaît assez nébuleuse quand il s'agit de l'appréhender d'un point de vue juridique. Pourtant de nombreux textes internationaux y font référence ou à des concepts

¹⁷²⁸ V. *Supra*.

¹⁷²⁹ CDI, *Projet d'articles sur la responsabilité de l'Etat pour fait internationalement illicite*, 2001, art. 48.1.a

tenus pour voisins. En effet, avant l'arrêt *Barcelona Traction* où la CIJ parle pour la première fois de communauté internationale pour désigner le créancier des obligations *erga omnes*, la convention de Vienne sur le droit des traités de 1969, en posant le principe du *jus cogens* l'évoquait déjà¹⁷³⁰. En 2001, la CDI en parlera aussi, à plusieurs reprises d'ailleurs¹⁷³¹ dans le projet d'articles sur la responsabilité internationale quand le TPI-Y voyait quelques années plutôt dans les obligations de coopération et d'entraide judiciaire des Etats avec le tribunal des obligations « envers la communauté internationale dans son ensemble »¹⁷³². Quant à la CPI, son statut limite sa compétence « aux crimes les plus graves qui touchent l'ensemble de la communauté internationale »¹⁷³³. Au titre des notions associées, il est parfois fait appel au « patrimoine commun de l'humanité » comme dans la convention de Montego Bay de 1982 sur le droit de la mer¹⁷³⁴. Mais si tous ces textes ont recours dans leur domaine respectif à la notion de « communauté internationale », aucun ne la définit, pensant peut-être, mais à tort qu'elle parle d'elle-même. En fait, pour bien cerner la notion, il faut recourir à la sociologie, en particulier aux travaux du sociologue allemand Ferdinand TÖNNIES qui bâtit une théorie fondée sur la distinction entre la société (*Gesellschaft*) et la communauté (*Gemeinschaft*). Pour lui, la communauté « désigne une forme d'organisation sociale dans laquelle les individus sont liés entre eux par une solidarité naturelle ou spontanée et sont animés par des objectifs communs. Contrairement à la société, qui repose sur l'utilité et la raison, la communauté est essentiellement alimentée par l'affectif et par l'intériorisation de valeurs communes fortement partagées par les individus »¹⁷³⁵. Aux termes de cette définition, il apparaît que la communauté se caractérise par le lien de solidarité qui unit ses membres et les valeurs communes que ceux-ci partagent. La communauté internationale présente-t-elle de telles caractéristiques ? La question mérite une réponse nuancée.

¹⁷³⁰ Convention de Vienne sur le droit des traités, *op. cit.*, art. 53

¹⁷³¹ CDI, *Projet d'articles sur la responsabilité de l'Etat pour fait internationalement illicite*, *op. cit.*, art. 25.1.b, 33.2, 42.b, 48.1.b

¹⁷³² TPI-Y, CHAMBRE D'APPEL, *le Procureur c. Tihomir BLASKIC, Arrêt relatif à la requête de la République de Croatie aux fins d'examen de la décision de la Chambre de Première Instance II rendue le 18 juillet 1997, 29 octobre 1997, § 26.*

¹⁷³³ Statut de Rome, *op. cit.* art. 5

¹⁷³⁴ V. par ex. l'art. 136 qui dispose que « La Zone [c'est-à-dire les fonds marins et leur sous-sol au-delà des limites de la juridiction nationale] et ses ressources sont le patrimoine commun de l'humanité ».

¹⁷³⁵ V. « Communauté », HERMET G., B. BADIE, P. BIRNBAUM, et P. BRAUD, *Dictionnaire de la science politique et des institutions politiques*, 7^e éd., Paris, Armand Colin, 2010.

Il est indéniable que depuis la fin de la deuxième guerre mondiale, mais plus encore depuis la fin de la guerre froide, les rapports internationaux se sont structurés autour de la défense de valeurs communes telles la promotion des droits de l'homme parmi lesquels les droits démocratiques et aussi la préservation de l'environnement. Différentes institutions, instruments juridiques ou conférences internationales à commencer par les Nations Unies, les pactes internationaux de 1966 ou encore la conférence de Rio de Janeiro de 1992 sur l'environnement et le développement témoignent de ces nouvelles solidarités. Si le concept de communauté internationale n'est donc pas vide de sens¹⁷³⁶, il semble en revanche excessif de prétendre qu'elle constitue aujourd'hui une réalité incontestable, si ce n'est peut-être sur le plan juridique¹⁷³⁷. A ce niveau en effet, elle est titulaire de droits et de manière symétrique d'obligations sur lesquels l'on ne reviendra pas si ce d'en tirer une conclusion à savoir que l'entité que constitue la communauté internationale est devenue un sujet de droit, mais un sujet mineur de droit, car si elle dispose d'une capacité de jouissance, limitée du reste, elle est dépourvue, du moins pour l'instant, d'une capacité d'exercice direct de ses droits et obligations.¹⁷³⁸ Ce qui suggère qu'elle ne peut agir, en particulier dans le cadre d'une action judiciaire en responsabilité internationale contre un Etat qui aurait violé l'obligation *erga omnes* d'être démocratique, que par l'intermédiaire de ses membres, c'est-à-dire les Etats, les organisations internationales ou dans une moindre mesure d'autres entités comme les individus, les peuples ou les ONG¹⁷³⁹.

Si la communauté internationale se distingue donc de ses membres en particulier des Etats et des organisations internationales comme l'ONU que certains auteurs au contraire d'autres¹⁷⁴⁰ considèrent comme « le signe le plus manifeste de cette communauté »¹⁷⁴¹ à défaut d'en être la représentante ou même l'incarnation, elle n'en reste pas moins liées à ces

¹⁷³⁶ CHICOT P.-Y., « L'actualité du principe du règlement pacifique des différends : essai de contribution juridique à la notion de paix durable », *RQDI*, 2003, vol. 1, n° 16, p. 14.

¹⁷³⁷ VOEFFRAY F., *L'actio popularis ou la défense de l'intérêt collectif devant les juridictions internationales*, *op. cit.*, p. 249. Certains auteurs considèrent même que la notion de communauté internationale est à l'origine « d'une transformation de la nature du droit international, [...] ». V. CARRILLO-SALCEDO J.-A., « Droit international et souveraineté des Etats », *op. cit.*, p. 135.

¹⁷³⁸ DAILLIER P., M. FORTEAU, A. PELLET, et Q.-D. NGUYEN, *Droit international public*, *op. cit.*, p. 444.

¹⁷³⁹ VOEFFRAY F., *L'actio popularis ou la défense de l'intérêt collectif devant les juridictions internationales*, *op. cit.*, p. 254.

¹⁷⁴⁰ WEIL P., « Le Droit international en quête de son identité », *op. cit.*, p. 311.

¹⁷⁴¹ COMBACAU J. et S. SUR, *Droit international public*, *op. cit.*, p. 160.

entités en raison de ses insuffisances. Ainsi, la possibilité qu'un Etat ou un groupe d'Etats agissent au nom de cette communauté afin par exemple d'engager la responsabilité d'un Etat qui aurait méconnu son obligation d'instaurer un régime démocratique découle du caractère *erga omnes* ou *erga omnes partes* de l'obligation en cause et dont elle est créancière. Doit-on pour autant voir là, la consécration du principe d'une *actio popularis*? Tout porte à le croire du moins pour les obligations *erga omnes partes*. Le Comité des droits de l'homme a dans ce sens affirmé que « le caractère contractuel du traité [PIDCP] suppose que tout Etat partie à un traité est tenu envers chacun des autres Etats parties de s'acquitter des engagements qu'il a pris en vertu dudit traité »¹⁷⁴² et que dès lors toute violation par des Etats des droits garantis par le Pacte met à la charge des autres l'obligation des « les appeler à se conformer à leurs obligations »¹⁷⁴³ et éventuellement, il ne serait pas déraisonnable de le penser de les attirer en justice.

L'*actio popularis* est une vieille institution judiciaire qui remonte à la Rome antique et dont l'idée consiste à octroyer à chaque citoyen la qualité d'agir en justice indépendamment de tout intérêt personnel direct. Elle est fondée sur trois postulats. D'abord qu'en société, il existe par-delà les intérêts individuels, un intérêt collectif ; ensuite que ces deux intérêts sont convergents et enfin que chaque citoyen a la possibilité d'*ester* en justice pour défendre l'intérêt collectif lorsqu'il estime celui-ci bafoué, par la commission d'un délit par exemple. Le citoyen n'agit donc pas nécessairement pour son intérêt personnel direct, mais pour un intérêt qui le dépasse, celui de la société¹⁷⁴⁴. En droit international, la notion semble avoir fait sa première apparition lors de l'affaire du *Sud-Ouest africain* ayant opposé l'Ethiopie et le Liberia à l'Afrique du Sud. Dans une opinion dissidente exprimée dès l'arrêt portant sur les exceptions préliminaires, le président de la Cour, M. Bohdan WINIARSKI rejetait l'idée d'une *actio popularis* estimant qu'elle paraît étrangère au droit international¹⁷⁴⁵. En rappel,

¹⁷⁴² COMITE DES DROITS DE L'HOMME, *Obs. gén. n°31 sur la nature de l'obligation juridique générale imposée aux Etats parties au Pacte*, 29 mars 2004, §2

¹⁷⁴³ *Ibid.*

¹⁷⁴⁴ VOEFFRAY F., *L'actio popularis ou la défense de l'intérêt collectif devant les juridictions internationales*, *op. cit.*, p. 6-22.

¹⁷⁴⁵ Le président affirme en effet que : « La caractéristique de ce prétendu contrôle était qu'il pouvait être mis en mouvement par tout Membre de la Société des Nations qui estimerait qu'il existait entre lui et l'administration mandataire un « désaccord sur un point de droit ou de fait, une contradiction, une

cette affaire trouve ses origines dans deux requêtes séparées introduites le 4 novembre 1960 et jointes par la suite¹⁷⁴⁶ dans lesquelles les requérants faisaient grief à l'Afrique du Sud d'avoir manqué à sa « mission sacrée de civilisation » envers les populations du Sud-Ouest Africain, territoire dont elle était mandataire depuis 1920. Précisément, ils lui reprochaient d'avoir « failli à ses obligations en modifiant le Mandat unilatéralement ; en ne pourvoyant pas, par tous moyens en son pouvoir au bien-être et au progrès des habitants ; en recourant par voie législative ou autrement notamment par l'*apartheid*, à des mesures déraisonnables, arbitraires, injustes, violatrices des droits et libertés essentiels; en contrariant l'évolution régulière du territoire vers l'autonomie [...]»¹⁷⁴⁷.

Fondant leur action sur l'art. 7.2 du Mandat en vertu duquel : « Le Mandataire accepte que tout différend, quel qu'il soit, qui viendrait à s'élever entre lui et un autre Membre de la SDN relatif à l'interprétation ou à l'application des dispositions du Mandat, et qui ne soit pas susceptible d'être réglé par des négociations, soit soumis à la CPJI, prévue par l'art. 14 du Pacte de la SDN » et sur l'art. 37 du Statut de la CIJ aux termes duquel « Lorsqu'un traité ou une convention en vigueur prévoit le renvoi à une juridiction que devait instituer la SDN, ou à la CPJI, la Cour internationale constituera cette juridiction entre les Parties au présent Statut. », les requérants ne cherchaient manifestement pas à défendre des intérêts propres puisqu'ils n'avaient subi aucun dommage de l'Afrique du Sud, mais à établir la violation par cette dernière de ses obligations découlant du Mandat, traité au sens de l'art. 37 du Statut de la CIJ. Dans son arrêt rendu au fond 4 ans plus tard, la Cour rejettera la requête, estimant que « les demandeurs ne sauraient être considérés comme ayant établi l'existence à leur profit d'un droit ou intérêt juridique au regard de l'objet des présentes demandes ».¹⁷⁴⁸

opposition de thèses juridiques sur la façon dont le Mandataire s'acquittait de son Mandat ». On a invoqué à cette occasion une institution du vieux droit pénal romain appelée *actio popularis*, qui cependant paraît étrangère aux systèmes juridiques modernes de 1919-1920 et au droit international. Est-il possible que telle ait été l'intention commune des auteurs des textes de Mandats ? Rien ne le prouve ; on l'affirme sans avoir essayé de le démontrer ; bien au contraire, il semble que les circonstances dans lesquelles le Mandat a été créé excluent une telle possibilité ». CIJ, *affaires du sud-ouest africain, exceptions préliminaires, opinion dissidente de M. Bohdan WINIARSKI, président*, 21 décembre 1962, p. 452.

¹⁷⁴⁶ V. CIJ, *affaires du sud-ouest africain*, ordonnance, 20 mai 1961.

¹⁷⁴⁷ NISOT J., « La question du sud-ouest africain devant la Cour internationale de justice », *RBDI*, 1967, n° 1, p. 29.

¹⁷⁴⁸ CIJ, *affaires du sud-ouest africain*, arrêt, *op. cit.*, §99.

L'arrêt de la Cour au fond devait-il marquer en conséquence le rejet définitif de l'*actio popularis* en droit international ?¹⁷⁴⁹ Pas tout à fait dans la mesure où elle en admettra, assez rapidement d'ailleurs la possibilité dans l'arrêt *Barcelona Traction*. Opérant un revirement, elle exprimera dans son *obiter dictum* qu'en raison de la nature des obligations *erga omnes* et de l'importance des droits qu'elles garantissent, « tous les Etats peuvent être considérés comme ayant un intérêt juridique à ce que ces droits soient protégés »¹⁷⁵⁰. C'est d'ailleurs dans ce sens que l'art. 48.1 du projet d'articles de la CDI prévoit que « conformément au §2, tout Etat autre qu'un Etat lésé est en droit d'invoquer la responsabilité d'un autre Etat, si : l'obligation violée est due à un groupe d'Etats dont il fait partie, et si l'obligation est établie aux fins de la protection d'un intérêt collectif du groupe ; ou l'obligation violée est due à la communauté internationale dans son ensemble ». Un Etat non lésé matériellement par une violation de l'obligation démocratique par un autre serait ainsi fondé, au nom de la défense d'un intérêt juridique, à engager une action judiciaire en responsabilité à son encontre. Encore faut-il pouvoir lui imputer la violation de l'obligation considérée ? La question est d'autant pertinente que dans certaines situations, comme un coup d'Etat contre un régime démocratique ou tout autre changement anticonstitutionnel de gouvernement, il n'est pas toujours aisé de déterminer à qui la violation devrait être imputée, à l'Etat ou aux auteurs du changement.

L'art. 1^{er} du projet d'articles de la CDI sur la responsabilité de l'Etat prévoit que : « Tout fait internationalement illicite de l'Etat engage sa responsabilité internationale ». C'est dire si un fait, action ou omission, ne peut engager la responsabilité d'un Etat que si celui-ci est illicite au regard du droit international d'une part et lui est imputable d'autre part. L'illicéité de la violation de l'obligation qui incombe aux Etats d'instaurer un régime démocratique

¹⁷⁴⁹ La Cour affirme que : « tenant compte de ce que les droits des demandeurs doivent être établis en fonction de la nature du système qui est censé leur avoir donné naissance, considère l'argument de la nécessité comme sans fondement, du fait de son invraisemblance au regard de l'économie générale et de l'esprit du système. Au surplus, si on l'envisage sous un autre angle, cet argument revient à dire que la Cour devrait admettre une sorte d'*actio popularis*, ou un droit pour chaque membre d'une collectivité d'intenter une action pour la défense d'un intérêt public. Or, s'il se peut que certains systèmes de droit interne connaissent cette notion, le droit international tel qu'il existe actuellement ne la reconnaît pas et la Cour ne saurait y voir l'un des « principes généraux de droit » mentionnés à l'art. 38, §1.c, de son Statut ». V. CIJ, *affaires du sud-ouest africain*, arrêt, *op. cit.*, §88.

¹⁷⁵⁰ CIJ, *Barcelona Traction Light and Power Company Limited*, arrêt, *op. cit.*, p. 32, §33.

ayant déjà été établie, il reste à déterminer dans quelle mesure elle peut être imputée à l'Etat. L'imputabilité, c'est de principe pour la violation de toute obligation quel qu'en soit l'objet, est « très largement admise dès lors que le comportement dénoncé émane de personnes ou d'organes sous son autorité effective »¹⁷⁵¹. Ainsi, un Etat sera tenu pour responsable des faits illicites commis par ses organes¹⁷⁵², peu importe qu'ils soient étatiques (ex. : ministère) ou infra-étatiques (ex. : commune ou Etat fédéré), individuels (ex. : ministre) ou collégiaux (ex. : Parlement), administratifs ou judiciaires, civils ou militaires. De la même façon, il répondra des faits illicites de ses agents, compétents ou incompétents, voire de particuliers non investis de fonction publique, l'une des hypothèses de la théorie du fonctionnaire de fait¹⁷⁵³. En fait, en matière de responsabilité internationale, « un Etat ne peut invoquer les particularités de son organisation constitutionnelle ou les difficultés de sa vie politique pour échapper à l'engagement de sa responsabilité internationale ».¹⁷⁵⁴

Si les difficultés de la vie politique ne peuvent donc être considérées comme une cause d'exonération de responsabilité, qu'en est-il des coups d'Etat, situation typique où l'un des principes clés de la démocratie, à savoir l'accession au pouvoir par des élections, est violé ? Les coups d'Etat résultant en général d'un mouvement insurrectionnel, l'art. 10.1 du projet d'articles dispose que : « Le comportement d'un mouvement insurrectionnel qui devient le nouveau gouvernement de l'Etat est considéré comme un fait de cet Etat d'après le droit international ». Le fait illicite concerne ici non seulement les dommages qui ont pu être causés à d'autres Etats dans la préparation et l'exécution du coup d'Etat, mais aussi, et surtout le coup d'Etat lui-même ou toute autre forme de changement anticonstitutionnel de gouvernement dont l'interdiction revêt le caractère d'une obligation *erga omnes*, en tout cas d'une obligation *erga omnes partes* en vertu d'un certain nombre de conventions conclues pour la plupart au niveau régional¹⁷⁵⁵.

¹⁷⁵¹ DAILLIER P., M. FORTEAU, A. PELLET, et Q.-D. NGUYEN, *Droit international public*, *op. cit.*, p. 862.

¹⁷⁵² Aux termes de l'art. 4.2 du projet d'articles, « Un organe comprend toute personne ou entité qui a ce statut d'après le droit interne de l'Etat ».

¹⁷⁵³ V. CE, *Association des fonctionnaires de l'administration centrale des PTT*, 2 novembre 1923, Rec. p. 699 ; CE, *Mme Robert*, 8 février 1995, DA 1995, n°279.

¹⁷⁵⁴ DAILLIER P., M. FORTEAU, A. PELLET, et Q.-D. NGUYEN, *Droit international public*, *op. cit.*, p. 863.

¹⁷⁵⁵ V. par ex. art. 23 de la CADEG, *op. cit.* ; art. 1^{er}.c du Protocole A/SP1/12/01 de la CEDEAO, *op. cit.*

Dans la doctrine, certains estiment pourtant qu'un coup d'Etat ne saurait constituer un fait internationalement illicite imputable à l'Etat, en raison de sa commission par des organes étatiques, des officiers de l'armée en général, qui par ce fait même ont cessé d'en être. Aussi, considèrent-ils que, « l'attribution du coup d'Etat à l'Etat dont le gouvernement démocratique a été renversé mènerait à la situation absurde où l'Etat [...] serait à la fois la victime d'un changement inconstitutionnel et forcé de son gouvernement et auteur d'un fait internationalement illicite ».¹⁷⁵⁶ Peut-être, mais il n'est pas certain, loin s'en faut que des officiers d'une armée nationale perdent leur qualité d'organes de l'Etat en commettant un coup d'Etat. Très souvent d'ailleurs, ils profitent de leurs prérogatives de chefs militaires pour non seulement commettre le coup d'Etat, mais aussi tenter de le légitimer auprès de la population¹⁷⁵⁷. Ainsi, de par leurs agissements *ultra vires*, tombent-ils sous le coup de l'art. 7 du projet d'articles de la CDI qui dispose que : « Le comportement d'un organe de l'Etat ou d'une personne ou entité habilitée à l'exercice de prérogatives de puissance publique est considéré comme un fait de l'Etat d'après le droit international si cet organe, cette personne ou cette entité agit en cette qualité, même s'il outrepassé sa compétence ou contrevient à ses instructions ». Si les nouvelles autorités, des autorités de fait du point de vue du droit international, engagent ainsi la responsabilité de l'Etat pour violation de l'obligation *erga omnes* d'instaurer un régime démocratique, encore faut-il pouvoir attirer l'Etat devant la justice internationale ? A supposer qu'un Etat veuille le faire, son action serait confrontée à la clause facultative de juridiction obligatoire¹⁷⁵⁸ en vertu duquel « les Etats ne sont soumis

¹⁷⁵⁶ D'ASPROMONT J., « La licéité des coups d'Etat en droit international », SFDI, COLLOQUE DE BRUXELLES (dir.), *L'Etat de droit en droit international*, Paris, Pedone, 2009, p. 138.

¹⁷⁵⁷ V. par ex. le premier communiqué télévisé des militaires putschistes au Mali annonçant le coup d'Etat du 22 mars 2012 contre le président démocratiquement élu, M. Amadou T. TOURE. Le Comité national pour le redressement de la démocratie et la restauration de l'Etat (CNRDRE), dirigé par le capitaine Amadou Haya SANOGO déclara par la voix de son porte-parole que : « [...] ; face à son devoir de sauvegarde de la constitution, la force républicaine de l'Etat et les acquis démocratiques, le CNRDRE se réclamant des forces armées de défense et de sécurité du Mali dans l'ensemble de leurs composantes, a décidé de prendre ses responsabilités en mettant fin au régime incompetent et désavoué de M. Amadou T. TOURE. [...] ». V. <http://mjp.univ-perp.fr/constit/ml2012.htm>

¹⁷⁵⁸ L'art. 36.2 du Statut de la CIJ dispose en effet que : « Les Etats parties au présent Statut pourront, à n'importe quel moment, déclarer reconnaître comme obligatoire de plein droit et sans convention spéciale, à l'égard de tout autre Etat acceptant la même obligation, la juridiction de la Cour sur tous les différends d'ordre juridique ayant pour objet ».

à la juridiction de la Cour pour un litige donné que pour autant qu'ils consentent »¹⁷⁵⁹. Or, il paraît hautement improbable que les auteurs d'un coup d'Etat, sans doute déjà ostracisés, acceptent de participer à un tel contentieux au risque d'une condamnation judiciaire qui viendrait s'ajouter à des sanctions internationales politiques et économiques parfois dures. Que l'obligation en cause soit de nature *erga omnes* n'entame en rien les règles qui fondent la compétence de la CIJ. Celle-ci a en effet rappelé dans l'affaire des *activités militaires sur le territoire du Congo* que « le seul fait que des droits et obligations *erga omnes* ou des règles impératives du droit international général (*jus cogens*) seraient en cause dans un différend ne saurait constituer en soi une exception au principe selon lequel sa compétence repose toujours sur le consentement des parties »¹⁷⁶⁰.

Au total, s'il ne fait pas de doute que la violation par un Etat de l'obligation d'instaurer un régime démocratique constitue un fait internationalement illicite susceptible d'engager sa responsabilité, il reste que pour les autres Etats, la mise en œuvre d'une action judiciaire tendant à établir cette responsabilité est si incertaine que le seul jeu de l'intérêt juridique risque de ne pas en valoir la chandelle. Sans doute le mécanisme actuel de la responsabilité internationale se prête mal, peut-être pas du tout à une telle action judiciaire. Aussi, pour pallier ces lacunes, des propositions ont-elles été avancées, celles de la création d'une cour mondiale des droits de l'homme et/ou d'une cour constitutionnelle internationale.

Section 2 - DES PERSPECTIVES VERS DES JURIDICTIONS INTERNATIONALES A CREER

Constatant les insuffisances des mécanismes juridictionnels ou quasi juridictionnels universels à assurer une meilleure garantie du respect des droits de l'homme, la Suisse a proposé en 2008, à l'occasion du 60^e anniversaire de la DUDH, la création d'une juridiction permanente statuant en dernier ressort sur les violations présumées de droits de l'homme et dont la décision serait contraignante. Alors que le projet suisse faisait son chemin dans les cercles universitaires, la Tunisie proposa en 2013 la création d'une cour constitutionnelle

¹⁷⁵⁹ DAILLIER P., M. FORTEAU, A. PELLET, et Q.-D. NGUYEN, *Droit international public*, *op. cit.*, p. 992. V. aussi, GHARBI F., « Le statut des déclarations d'acceptation de la juridiction obligatoire de la Cour internationale de justice », *Les Cahiers de droit*, 2002, vol. 43, n° 2, p. 213-274.

¹⁷⁶⁰ CIJ, *Activités armées sur le territoire du Congo (nouvelle requête 2002)*, arrêt, 3 février 2006, Rec. 2006, §§64, 125.

internationale dans la foulée des révolutions arabes de 2011 dont le pays avait été le point de départ. La Cour aurait pour mission de garantir le respect de la légitimité démocratique. Aussi novateurs qu'ambitieux, les deux projets ont en commun d'ouvrir de nouvelles perspectives de juridictionnalisation des droits de l'homme, des principes démocratiques plus spécialement (§1), toute chose qui ne suffit pas pour autant à garantir leur réalisation, à court voire à moyen terme tant les obstacles paraissent pour l'heure insurmontables (§2).

§1 - DEUX JURIDICTIONS NOVATRICES

Les projets suisse et tunisien de création d'une cour mondiale des droits de l'homme (CMDH) et d'une cour constitutionnelle internationale (CCI) procèdent de deux logiques différentes, mais qui n'en restent pas moins complémentaires. La première s'inscrit dans un processus de constitutionnalisation du droit international par les droits de l'homme, la deuxième voudrait juridictionnaliser le droit constitutionnel international que formerait l'ensemble des principes généraux communs aux droits constitutionnels étatiques¹⁷⁶¹. Dans les deux cas, l'objectif recherché consisterait à assurer une protection internationale plus effective, peut-être plus efficace des droits de l'homme. En cela, les deux cours devraient, si toutefois elles venaient à exister, contribuer à une meilleure garantie juridictionnelle des principes démocratiques, la deuxième peut-être plus directement (B) que la première (A).

A - UNE COUR MONDIALE DES DROITS DE L'HOMME

L'histoire des droits de l'homme sur ces 70 dernières années a été marquée par de grandes avancées normatives et institutionnelles, accomplies parfois dans un contexte de forts antagonismes idéologiques et politiques, en particulier durant la guerre froide. Ainsi, depuis l'adoption de la DUDH en 1948, une pléthore de textes de nature et d'importance variables a-t-elle été adoptée parmi lesquels l'on peut citer notamment les pactes de 1966. En vue de garantir le respect des droits ainsi consacrés, des organes dédiés ont été créés.

¹⁷⁶¹ CALLEJON L., « Cour mondiale des droits de l'homme, cour constitutionnelle internationale. Analyse comparée de deux projets d'inspiration cosmopolitique », O. DE FROUVILLE (dir.), *Le cosmopolitisme juridique*, Paris, Pedone, 2015, p. 351.

Dans le seul cadre onusien par exemple, cela part du HCDH au Con. DH en passant par les multiples organes de traités comme le Comité des droits de l'homme.

Si les progrès ainsi réalisés sont tangibles, le niveau de respect des droits de l'homme apparaît pourtant globalement insatisfaisant, voire alarmant, parfois même dans des pays où l'on croyait la culture des droits de l'homme profondément ancrée¹⁷⁶². La faute aux Etats qui ne semblent pas vouloir se donner les moyens d'un respect plus effectif des droits, mais aussi aux organes internationaux dont le caractère politique ne permet pas toujours une garantie satisfaisante¹⁷⁶³. C'est dans ce cadre que la proposition suisse de créer une CMDH prend tout son sens. Mais au-delà, sa concrétisation permettrait de donner une certaine cohérence¹⁷⁶⁴ au système international de protection des droits de l'homme en assortissant les conventions d'une juridiction permanente chargée d'en constater les violations et de décider des sanctions appropriées. Il se pose tout de même deux questions à savoir : la CIJ n'aurait-elle pas pu assurer une telle fonction, la violation des droits de l'homme étant désormais constitutive d'un fait internationalement illicite ? Affirmer cela, c'est oublier qu'un Etat ne peut y être attrait sans son consentement ; une condition qui expliquerait, au moins en partie l'indigence de la jurisprudence de la CIJ en matière de protection des droits de l'homme¹⁷⁶⁵. Mais qu'en est-il alors de la CPI ? Il est vrai que par la répression des « crimes les plus graves qui touchent l'ensemble de la communauté internationale »¹⁷⁶⁶, la CPI

¹⁷⁶² V. HRW, *World Report 2018: events of 2017*, New York, Seven Stories Press, 2018. Dans un entretien accordé le 1er août 2018 au journal « Le Monde », le Haut-commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme faisait lui aussi le même constat, affirmant que : « Le fait de voir l'autoritarisme revenir dans des parties du monde que l'on pensait acquises aux règles démocratiques, aux droits civiques et au respect des droits de l'homme, est profondément dérangeant. ». V. OURDAN R., *Zeid Ra'ad al-Hussein : « Les violations des droits de l'homme d'aujourd'hui sont les conflits de demain »*, <https://cutt.ly/Sei79PJ>, consulté le 1 août 2018.

¹⁷⁶³ De cela, il en a déjà été largement question dans les développements qui ont été consacrés aux mécanismes internationaux de contrôle, le Comité des droits de l'homme et le Conseil des droits de l'homme. V. *Supra*.

¹⁷⁶⁴ KIRKPATRICK J., « A Modest Proposal: A Global Court of Human Rights », *JHR*, 2014, vol. 13, n° 2, p. 231.

¹⁷⁶⁵ La jurisprudence de la CIJ est en effet assez peu fournie sur la protection des droits de l'homme. Si depuis sa création, elle y a de temps en temps fait référence comme dans l'affaire *Barcelona Traction* précitée où elle considère que l'obligation de respecter les droits de l'homme revêt un caractère *erga omnes*, d'aucun considère que le premier arrêt qui marque un grand intérêt de sa part pour la question est celui qu'elle a rendu au fond dans l'affaire *Ahmadou Sadio Diallo*. V. EL BOUDOUHI S., « L'arrêt Ahmadou Sadio Diallo (République de Guinée c. République démocratique du Congo). La CIJ est-elle devenue une juridiction de protection des droits de l'homme ? », *AFDI*, 2010, vol. 56, n° 1, p. 280 et ss.

¹⁷⁶⁶ *Statut de la CPI, op. cit.*, art. 5.

participe aussi d'une certaine manière à la protection des droits de l'homme. Ne jugeant en revanche que les personnes physiques, elle laisse de côté les groupes privés, les sociétés nationales ou transnationales et surtout les Etats dont la responsabilité dans l'exécution des crimes si elle ne fait pas de doute peut s'avérer difficile à établir selon le régime de droit commun de la responsabilité internationale¹⁷⁶⁷. Aussi la compétence de la CPI étant réduite aux crimes de génocide, de guerre et au crime contre l'humanité¹⁷⁶⁸, elle ne couvre qu'une portion congrue, certes grave des violations dont les droits de l'homme peuvent être l'objet si bien qu'au bout du compte, l'idée d'instituer une nouvelle juridiction qui teindrait lieu de juridiction de droit commun et qui serait ouverte aux individus ne paraît pas aberrante.

Si la proposition suisse de créer une CMDH a été formulée en 2008, l'idée d'une telle juridiction est bien plus ancienne. En effet, dès l'adoption de la DUDH en 1948, il avait été envisagé de créer dans le cadre des Nations Unies trois institutions chargées de garantir le respect des droits de l'homme, tragiquement mis à rude épreuve durant la deuxième guerre mondiale. Il s'agissait d'abord de créer une structure sur le modèle du Haut-Commissariat aux Réfugiés qui constituerait le principal organe onusien chargé de promouvoir les droits de l'homme, ensuite une cour pénale internationale pour juger les auteurs des crimes les plus graves et enfin d'une cour mondiale des droits de l'homme dont la mission consisterait ainsi que le défendait l'Australie d'accueillir les plaintes des individus qui estimeraient leurs droits violés¹⁷⁶⁹ en vertu d'un traité qui devrait être adopté ultérieurement¹⁷⁷⁰. Mais en raison de la guerre froide, aucun de ces projets n'eut finalement de suite. Tout au plus, avait-on réussi à mettre en place les tribunaux militaires de Nuremberg et de Tokyo pour juger les criminels allemands et japonais et aussi à adopter la DUDH dont certains auteurs avaient assez tôt montré les lacunes¹⁷⁷¹ qui allaient déboucher 20 ans plus tard sur les pactes de 1966.

¹⁷⁶⁷ V. SONIGBE SANGBANA M., *La sanction internationale de la violation des droits de l'homme*, Paris, Pedone, 2018, p. 213 et ss.

¹⁷⁶⁸ Statut de la CPI, *op. cit.*, art. 6, 7 et 8.

¹⁷⁶⁹ DEVEREUX A., *Australia and the Birth of the International Bill of Human Rights, 1946-1966*, Sydney, Federation Press, 2005, p. 180.

¹⁷⁷⁰ NOWAK M., « On the Creation of World Court of Human Rights », *NTU Law Review*, 2012, vol. 7, n° 1, p. 264.

¹⁷⁷¹ GOLDBERG A.J., « The Need for a World Court of Human Rights Closing Address », *Howard Law Journal*, 1965, vol. 11, p. 621.

La fin de la guerre froide allait ouvrir de nouvelles perspectives pour la concrétisation de ces projets institutionnels. D'une part en effet, la Conférence mondiale sur les droits de l'homme tenue en 1993 à Vienne mènera à la création du HCDH¹⁷⁷² et d'autre part les crimes de masse commis dans le courant des années 1990 en Yougoslavie et au Rwanda achèveront de convaincre les Etats de la nécessité d'envisager, au-delà des tribunaux *ad hoc*, la création d'une juridiction permanente chargée de réprimer les auteurs de ces crimes. Ainsi s'amorça le processus qui conduira au Statut de Rome de 1998 sur la CPI. De ces trois projets, il ne restait donc plus que celui de la Cour mondiale des droits de l'homme ; un projet que le gouvernement suisse a sans doute voulu raviver en 2008, mais dans le cadre d'une réflexion plus vaste sur les défis contemporains que soulève la protection internationale des droits de l'homme. Confiée à un panel des experts composé *inter alia* de Mary ROBINSON, ancienne Haut-commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme, cette réflexion a dégagé un agenda pour les droits humains qui outre la création de la Cour, se structure autour de 7 autres questions : la dignité humaine, la prévention, la détention, la migration, l'apatridie, le droit à la santé, le changement climatique et les droits humains. La question portant sur la Cour a été attribuée à trois universitaires, les Professeurs Julia KOZMA, Manfred NOWAK et Martin SCHEININ dont les travaux ont débouché en 2010 sur un projet de statut¹⁷⁷³. En 2014, un autre projet de statut dont le caractère concurrent ou complémentaire reste à déterminer et appelé traité de Lucknow¹⁷⁷⁴ a été adopté lors de la *World Judiciary Summit*¹⁷⁷⁵. Mais cette étude ne retiendra que le premier, sans doute le plus avancé et le plus documenté des deux et dont il convient à présent d'analyser et de montrer en quoi peut-il contribuer à une meilleure garantie des droits de l'homme et des droits démocratiques en particulier.

A l'instar de la CIJ, la CMDH aurait une compétence consultative et une compétence contentieuse. En vertu de l'art. 8 du projet, la première permettrait d'une part au Secrétaire général des Nations Unies ou au Haut-commissaire aux droits de l'homme de consulter la

¹⁷⁷² V. *supra*, p.

¹⁷⁷³ KOZMA J., M. NOWAK, et M. SCHEININ, « A World Court of Human Rights Consolidated Draft Statute », PANEL ON HUMAN DIGNITY (dir.), *Protecting Dignity: An Agenda for Human Rights*, Geneva, 2011, p. 45-60.

¹⁷⁷⁴ V. TRENT J. et L. SCHNURR, *A United Nations renaissance: what the UN is, and what it could be*, 1^{re} éd., Opladen, Berlin, Toronto, Verlag Barbara Budrich, 2018, p. 120.

¹⁷⁷⁵ WCHR, *WCHR Statute (Current Draft) - World Court of Human Rights Development Project*, <https://cutt.ly/gei5eBC>, consulté le 16 juin 2018.

Cour sur l'interprétation du statut ou d'un nombre assez impressionnant d'instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme listés à l'art. 5, parmi lesquels on retrouve les pactes de 1966, la convention sur la prévention et la répression du crime de génocide de 1948 ou encore la convention sur le droit des enfants de 1989 ; et d'autre part à un Etat d'en faire pareil sur la compatibilité de ses textes nationaux avec les textes sus visés. Si la procédure consultative n'est peut-être pas l'intérêt principal de la Cour, elle peut toutefois constituer un instrument important du développement de son office¹⁷⁷⁶, d'autant qu'elle est envisagée dans un sens extensif selon le modèle de la Cour interaméricaine des droits de l'homme¹⁷⁷⁷.

La compétence contentieuse de la Cour lui permet de recevoir et examiner les plaintes de toute personne, toute organisation non gouvernementale ou groupe de personnes qui se prétend victime d'une violation par l'un des Etats parties ou Entité ayant déclaré accepter la juridiction de la Cour, de tout droit de l'homme prévu dans tout traité relatif aux droits de l'homme et dont l'Etat concerné est partie. La compétence aussi bien *ratione personae* que *ratione materiae* de la Cour apparaît assez large, puisqu'au-delà des Etats et de leurs actes, les requérants auraient la possibilité d'attaquer aussi les actes d'autres « Entités », notion qui désigne selon l'art. 4 du projet de statut, « toute organisation intergouvernementale ou acteur non étatique, y compris toute société commerciale, qui a reconnu la compétence de la Cour conformément à l'art. 51 ». Mais l'une des deux innovations majeures du projet de statut se limite peut-être à cette faculté reconnue aux individus se prétendant victimes de violation de leurs droits fondamentaux d'attirer devant une juridiction internationale les Etats ou les Entités qu'ils tiennent pour responsables. Pour le reste, notamment en ce qui concerne les conditions de saisine de la Cour, le projet ne s'écarte guère des conditions traditionnelles. Ainsi est-il requis le consentement des Etats ou des Entités à la juridiction de la Cour encore que les Etats ont de par l'art. 50 la possibilité, au moment de la ratification ou de l'adhésion au statut d'écarter la compétence de la Cour sur certains traités ou certaines dispositions du statut. En clair, ils peuvent faire des réserves, une faculté qui

¹⁷⁷⁶ CALLEJON L., « Cour mondiale des droits de l'homme, cour constitutionnelle internationale », *op. cit.*, p. 335.

¹⁷⁷⁷ V. TIGROUDJA H., « La fonction consultative de la Cour interaméricaine des droits de l'homme », *La fonction consultative des juridictions internationales*, Paris, Pedone, 2009, p. 67-85.

même encadrée¹⁷⁷⁸ ne manque pas d'étonner en raison de son inadéquation avec un régime de protection des droits de l'homme efficace¹⁷⁷⁹. Sans doute a-t-on voulu de cette manière ménager la souveraineté des Etats. Mais dans la mesure où les promoteurs de la Cour fustigent les insuffisances des mécanismes actuels, juridictionnels ou quasi juridictionnels de protection des droits de l'homme ; des insuffisances qui résultent, au moins en partie d'une conception encore assez absolutiste de la souveraineté de l'Etat, l'on pouvait s'attendre à ce que le projet de statut soit plus ambitieux sur ce terrain en mettant en échec la souveraineté ou au moins en la contournant de sorte qu'elle ne constitue pas un obstacle à l'office de la Cour. Autre condition traditionnelle de saisine des juridictions internationales reprise par le projet de statut, l'épuisement des voies de recours internes. Cette condition qui n'est pas stricte¹⁷⁸⁰ vise deux objectifs, le premier inscrit la CMDH, à l'instar de la CPI dans une logique de complémentarité entre les juridictions nationales et la deuxième évite qu'elle ne soit submergée par les requêtes. Aussi et c'est le second objectif, la Cour n'examine aux termes de l'art. 10 du projet de statut aucune plainte individuelle qui l'ait été déjà été par une autre juridiction internationale, en particulier les juridictions régionales de droits de l'homme ou même qui ait déjà été l'objet d'une procédure d'enquête ou de règlement international. Il serait donc erroné de voir en la CMDH une sorte de juridiction d'appel des juridictions régionales. En conséquence, les requérants qui satisfont à la condition d'épuisement des voies de recours internes devront opter pour l'une ou l'autre¹⁷⁸¹.

¹⁷⁷⁸ Les réserves formulées par les Etats doivent être compatibles avec l'art. 1^{er} du statut ; il revient à la Cour d'établir en vertu de l'art. 11 une telle compatibilité.

¹⁷⁷⁹ Sur les réserves aux traités relatifs aux droits de l'homme en particulier au PIDCP, v. COMITE DES DROITS DE L'HOMME, Doc CCPR/C/21/Rev.1/Add.6, *Obs. gén. n°24 sur les questions touchant les réserves formulées au moment de la ratification du Pacte ou des Protocoles facultatifs y relatifs ou de l'adhésion à ces instruments, ou en rapport avec des déclarations formulées au titre de l'art. 41 du Pacte*, 11 novembre 1994 ; v. aussi CARRILLO-SALCEDO J.-A., « Droit international et souveraineté des Etats », *op. cit.*, p. 181-191 ; SCHABAS W.A., « Reservations to Human Rights Treaties: Time for Innovation and Reform », *CYIL*, 1994, vol. 32, p. 39.

¹⁷⁸⁰ Cette condition tombe en effet si la Cour constate que les voies de recours internes ne sont ni disponibles, ni effectives ou ne permet pas une procédure régulière de protection des droits violés ou qui auraient été violés (art. 9.2 du projet consolidé)

¹⁷⁸¹ CALLEJON L., « Cour mondiale des droits de l'homme, cour constitutionnelle internationale », *op. cit.*, p. 342.

La deuxième innovation majeure de la Cour se situe au niveau de la force obligatoire qui s'attache à ses décisions, aussi bien les décisions définitives que les ordonnances en indication de mesures provisoires¹⁷⁸². En effet, conformément à l'art. 41, les Etats veillent à ce que ces décisions soient directement appliquées par les autorités nationales et pour ce faire, le projet de statut exige d'eux une coopération et une assistance judiciaire complète avec la Cour et l'adoption de lois spéciales pour l'exécution de leurs obligations statutaires. Il est utile de rappeler qu'en vertu de l'art. 15, à tout moment d'une procédure contentieuse, les parties peuvent convenir sous le contrôle de la Cour d'un règlement amiable, auquel cas l'affaire sera rayée du rôle. La Cour peut lorsqu'elle constate une violation des droits dont le requérant se prévaut, ordonner à la partie défenderesse, *ex officio* ou sur demande, de fournir à la victime une réparation adéquate pour le préjudice subi ; une réparation qui peut consister en une restitution, une réhabilitation, une indemnisation, des garanties de non-répétition, ou toute autre forme de satisfaction¹⁷⁸³. Quoi qu'il en soit cette réparation doit être exécutée dans un délai qui ne saurait excéder 3 mois à moins que la Cour ne fixe un autre délai¹⁷⁸⁴. On le sent bien, la Cour n'est pas seulement envisagée comme une juridiction classique qui se limiterait à la constatation des violations des droits, mais aussi, et surtout comme une juridiction civile qui accorderait aux victimes la réparation de leur préjudice¹⁷⁸⁵. Ainsi appréhendée, la CMDH ouvre incontestablement de nouvelles perspectives pour une meilleure garantie internationale des droits de l'homme. Mais en quoi, cela vaut-il pour le cas spécifique de droits démocratiques comme le droit pour tout citoyen de participer à la direction des affaires publiques ?

La Cour ayant un mandat très large, elle offrirait, du moins en théorie une protection équivalente à tous les droits qui entrent dans sa compétence matérielle. Il n'y a donc aucune raison que les droits démocratiques soient plus, ou moins protégés que les autres droits. En revanche, dans la mesure où la Cour peut ordonner des mesures provisoires et que ses

¹⁷⁸² KOZMA J., M. NOWAK, et M. SCHEININ, « A World Court of Human Rights Consolidated Draft Statute », *op. cit.*, art. 19.

¹⁷⁸³ *Ibid.*, art. 17.2

¹⁷⁸⁴ *Ibid.*, art. 18.2

¹⁷⁸⁵ KOZMA J., M. NOWAK, et M. SCHEININ, « A World Court of Human Rights. Commentary on the Draft Statute », PANEL ON HUMAN DIGNITY (dir.), *Protecting Dignity: An Agenda for Human Rights*, Geneva, 2011, p. 75.

décisions sont revêtues de l'autorité de la chose jugée et non pas seulement de l'autorité de la chose constatée comme celles du Comité des droits de l'homme, les Etats parties seront peut-être plus enclins à s'y conformer pour ne pas être en contradiction avec une obligation conventionnelle dont la violation risquerait de leur attirer une réprobation internationale.

Si le projet de CMDH n'ouvre en fin de compte que des perspectives assez modestes de garantie des droits démocratiques, la cour constitutionnelle internationale, si elle venait à voir le jour entend faire de cette garantie son objectif principal pour ne pas dire unique.

B - UNE COUR CONSTITUTIONNELLE INTERNATIONALE

Tout comme le projet suisse de CMDH, l'idée tunisienne de créer une CCI, présentée en 2013 part du fossé constaté entre les textes et leur application, plus précisément entre la violation des textes et la faiblesse des organes internationaux de contrôle censés les faire respecter. Ainsi, la création d'une CCI obéirait-elle à une logique de cohérence, pour ne pas dire de bonne foi, principe bien connu en droit international qui servirait ici de liaison entre les engagements internationaux des Etats à respecter les principes démocratiques et leurs pratiques ou normes internes¹⁷⁸⁶. La Cour agirait donc comme un mécanisme institutionnel et procédural pour veiller à ce que ces pratiques ou normes internes soient toujours en conformité avec les engagements souscrits par les Etats sur le plan international.

Mais là où la CMDH est vue comme une juridiction de droit commun de protection des droits de l'homme, la CCI, elle se présente davantage comme une juridiction au champ de compétence « centrée sur les libertés publiques — celles-là mêmes qui sont constitutives de la démocratie — en même temps que sur les droits de l'homme, dont la garantie est en elle-même un principe démocratique. Ainsi la défense de la démocratie est-elle au cœur du projet »¹⁷⁸⁷. Il s'agira donc pour elle de garantir le respect des normes qui ont pour objet l'instauration d'un régime démocratique au premier rang desquelles figurent le respect des droits de l'homme et la tenue d'élections démocratiques. C'est en tout cas de cette manière que l'idée fut initialement formulée. Dans une tribune publiée en 1999 dans le journal

¹⁷⁸⁶ CHEMILLIER-GENDREAU M., « La bonne foi, principe justifiant la création d'une Cour constitutionnelle internationale », A. GHACHEM et H. PALLARD (dir.), *Une cour constitutionnelle internationale au service du droit démocratique et du droit constitutionnel: actes du colloque des 16 et 17 juin 2015 à Rabat*, KAS, 2015, p. 91.

¹⁷⁸⁷ CHEMILLIER-GENDREAU M., « Obliger les Etats à tenir parole », *Le Monde diplomatique*, 09/2013 p.

Libération, Moncef MARZOUKI, militant des droits de l'homme et opposant de longue date au président tunisien Zine El Abidine BEN ALI, estimait en conclusion d'un long réquisitoire contre les dictatures et régimes pseudo démocratiques dont celui de BEN ALI constituait sûrement à ses yeux l'incarnation¹⁷⁸⁸ que : « Dans l'état actuel du monde, on ne peut donc envisager que d'autres voies de recours, d'autres modalités d'action qui soient à la fois politiques et pacifiques. L'une de ces voies de recours pourrait être la création d'une structure légale internationale sur le modèle de la Cour de La Haye ou du Tribunal criminel international ayant pour vocation de se prononcer sur la légalité des élections dans tel ou tel pays »¹⁷⁸⁹.

L'accession de M. MARZOUKI à la présidence de République tunisienne en décembre 2011, une année après la révolution qui avait entraîné la chute du régime de M. BEN ALI va ouvrir de nouvelles perspectives à la proposition. D'une idée, celle-ci devient un projet¹⁷⁹⁰ autour duquel seront d'abord mobilisés des personnalités issues principalement du monde universitaire pour en déterminer les contours et travailler à sa diffusion¹⁷⁹¹. Ainsi est créé dès 2011 un Comité d'experts¹⁷⁹², puis une association pour la recherche sur la transition démocratique qui organisera *inter alia* à Rabat les 16 et 17 juin 2015 un colloque international avec l'appui de la fondation allemande *Konrad Adenauer Stiftung*¹⁷⁹³.

¹⁷⁸⁸ V. MARZOUKI M., *Le mal arabe entre dictatures et intégrismes: la démocratie interdite*, Paris, L'Harmattan, 2004.

¹⁷⁸⁹ MARZOUKI M., « Une structure judiciaire supranationale et indépendante pourrait agir en cas de scrutins truqués et rappeler les Etats au respect des libertés. Une Cour mondiale de la démocratie. », *Libération*, 8 novembre 1999, p. 6.

¹⁷⁹⁰ VIDAL-NAQUET A., « L'idée d'une cour constitutionnelle internationale », M. FATIN-ROUGE STEFANINI (dir.), *Internationalisation des constitutions et constitutionnalisation du droit international: réflexions sur quelques interactions entre droit constitutionnel et droit international: journée d'études*, Aix-en-Provence, Presses universitaires d'Aix-Marseille, coll.« Les cahiers de l'Institut Louis Favoreu », n° 4, 2015, p. 111.

¹⁷⁹¹ V. par ex. GHACHEM A., « Plaidoyer pour une idée tunisienne : l'institution d'une Cour constitutionnelle internationale », *ISLE*, 2016, n° 24, p. 43-50.

¹⁷⁹² La composition du comité d'experts a voulu clairement refléter la dimension internationale du projet. L'on y retrouve notamment les Professeurs YADH BEN ACHOUR (Tunisie), Monique CHEMILIER-GENDREAU (France), Ferhat HORCHANI (Tunisie), Maurice KAMTO (Cameroun), Slim LAGHMANI (Tunisie), Ahmed MAHIOU (Algérie) et Christian TOMUSCHAT (Allemagne). V. *Projet de création d'une cour constitutionnelle internationale*, Tunis, 2013, p. 65.

¹⁷⁹³ V. GHACHEM A. et H. PALLARD, *Une cour constitutionnelle internationale au service du droit démocratique et du droit constitutionnel: actes du colloque des 16 et 17 juin 2015 à Rabat*, KAS, 2015.

Il est ensuite institué un comité *ad hoc* avec pour mission de promouvoir le projet dans les instances politiques internationales. Dans son allocution à la 67^e session de l'AGNU, le Président MARZOUKI, rappelant l'expérience de son pays, en particulier le fait que du temps du Président BEN ALI, l'opposition démocratique ou les mouvements de défense des droits de l'homme ne disposaient d'aucun mécanisme aussi bien national qu'international pour contester des révisions constitutionnelles intempestives ou des élections qu'il qualifie de « fallacieuses », propose « la création d'une cour constitutionnelle internationale sur le modèle de la CPI, qui serait saisie par la société civile nationale et internationale et les partis démocratiques des pays en cas de contestation portant sur une constitution ou des lois contraires au droit ou d'élections illégales ou ne respectant pas les règles de liberté »¹⁷⁹⁴. Avec les mêmes arguments, le projet est présenté à la 20^e session ordinaire de la conférence des chefs d'Etat de l'UA qui reconnaissant son intérêt demanda à la Commission du droit international de l'Union (AUCIL) de l'examiner et de lui faire des recommandations à sa 22^e session ordinaire¹⁷⁹⁵.

Dans son allocution à l'AGNU, le Président MARZOUKI trouve les fondements de la CCI dans une « Constitution de l'humanité » laquelle serait constituée de la CNU, de la DUDH, des instruments internationaux des droits de l'homme ainsi que des résolutions de l'AGNU. L'existence d'une telle constitution paraît pour l'heure improbable du moins si on la met en perspective avec l'idée que représente une constitution au sens formel en droit interne. En revanche, il n'est peut-être pas excessif de voir en ces textes l'expression d'une constitution matérielle au regard de leur contenu¹⁷⁹⁶. Prudent, le Comité *ad hoc* préfère lui, parler d'une normativité internationale qui renverrait non pas à un texte précis, mais à une somme « de règles qui concourent, se recoupent, et se répètent dans un ensemble d'instruments : chartes, conventions internationales et jurisprudence internationale, lesquelles règles portent notamment sur le droit international à la démocratie, c'est-à-dire le droit de

¹⁷⁹⁴ AGNU, Doc. A/67/PV.12, *Allocution de M. Moncef MARZOUKI, Président de la République tunisienne*, 67^e session, 12^e séance plénière, 27 septembre 2012, New York, p.8.

¹⁷⁹⁵ V. Doc. Assembly/AU/12 (XX) Add. 1, *Décision sur la création d'une « Cour constitutionnelle internationale »*, Conférence de l'Union, 20^e session ordinaire, 27- 28 janvier 2013, Addis-Abeba.

¹⁷⁹⁶ Sur la distinction entre les notions de « constitution formelle » et de « constitution matérielle », v. FAVOREU L., P. GAÏA, R. GHEVONTIAN, J.-L. MESTRE, O. PFERSMANN, A. ROUX, et G. SCOFFONI, *Droit constitutionnel*, 20^e éd., Paris, Dalloz, 2018, p. 80-90.

chaque peuple de s'autogouverner à travers des élections transparentes, équitables et périodiques, outre le respect des droits de l'homme et la lutte contre la corruption »¹⁷⁹⁷. Effectivement, des textes comme la DUDH¹⁷⁹⁸ ou des traités tels le PIDCP¹⁷⁹⁹, la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale¹⁸⁰⁰ ou la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes¹⁸⁰¹ garantissent le droit aux citoyens de participer sans discrimination à la direction des affaires publiques¹⁸⁰². D'autres, juridiquement non contraignants reconnaissent aussi le droit à la démocratie ou à des élections libres et honnêtes. Ainsi du Document final du Sommet mondial de 2005 dans lequel les Etats affirment que « la démocratie est une valeur universelle, qui émane de la volonté librement exprimée des peuples de définir leur propre système politique, économique, social et culturel et qui repose sur leur pleine participation à tous les aspects de leur existence »¹⁸⁰³ ou encore de la série de résolutions adoptées depuis 1988 par l'AGNU et qui vise à renforcer le rôle de l'organisation dans la promotion d'élections périodiques et honnêtes et de la démocratisation¹⁸⁰⁴.

La création d'une CCI apparaîtrait dans une certaine mesure comme l'aboutissement de deux processus différents, mais qui se font écho en même temps qu'ils témoignent des relations complexes voire ambiguës entre les ordres juridiques interne et international¹⁸⁰⁵. Le premier est relatif à l'internationalisation du droit constitutionnel et le deuxième, à la constitutionnalisation du droit international. L'on entend par internationalisation du droit constitutionnel, le processus « d'unification des standards, principes et règles des droits constitutionnels internes, ainsi que la diffusion internationale et l'harmonisation des jurisprudences et de la doctrine des constitutionnalistes, appartenant aux différentes

¹⁷⁹⁷ VIDAL-NAQUET A., « L'idée d'une cour constitutionnelle internationale », *op. cit.*, p. 114.

¹⁷⁹⁸ V. DUDH, *op. cit.*, art. 21

¹⁷⁹⁹ V. PIDCP, *op. cit.*, art. 25

¹⁸⁰⁰ V. Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale, 1965, art. 5.

¹⁸⁰¹ V. Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes, 1979, art. 7.

¹⁸⁰² LAGHMANI S., « Une cour constitutionnelle internationale ? », *Le pouvoir, mythes et réalité. Mélanges en hommage à Henry Roussillon*, Toulouse, Presses de l'Université Toulouse 1 Capitole, 2014, vol.2, p. 989-1001.

¹⁸⁰³ Doc. A/60/L.1, *Document final du Sommet mondial*, *op. cit.*, §. 135.

¹⁸⁰⁴ V. doc. A/RES/72/164, 19 décembre 2017. V. *Supra*,

¹⁸⁰⁵ V. VIRALLY M., « Sur un pont aux ânes: les rapports entre droit international et droits internes », *Problèmes du droit des gens. Mélanges offerts à Henri Rolin*, Paris, Pedone, 1964, p. 488-505.

nationalités du monde. L'internationalisation du droit constitutionnel constitue donc, au sens propre, une interconstitutionnalité, un langage commun, une migration des idées constitutionnelles, dérivant de l'harmonisation et de l'unification, entre les nations, de leurs droits constitutionnels nationaux »¹⁸⁰⁶. Le processus aboutit ainsi à l'émergence d'un droit constitutionnel international qui fixe des standards ou des principes auxquels les Etats démocratiques devraient se conformer. L'adhésion à ces principes, par exemple celui de l'élection comme modalité de désignation des dirigeants ou de la séparation des pouvoirs comme garantie contre l'arbitraire, rendent d'ailleurs souvent bien compte du caractère démocratique ou non du régime politique en vigueur dans un Etat.

A l'inverse du processus d'internationalisation du droit constitutionnel qui, on le voit bien procède d'une coordination et peut-être même d'une unification à partir du niveau infra étatique des droits constitutionnels, le processus de constitutionnalisation du droit international « affirme que le droit international applicable aux Etats est régulé par une constitution internationale conventionnelle et coutumière¹⁸⁰⁷. Il apparaît clairement dans des textes d'envergure universelle comme la DUDH et le PIDCP, mais encore davantage au niveau régional tel dans la CADEG où les Etats s'engagent *inter alia* à respecter les droits de l'homme et les principes démocratiques, à promouvoir un système de gouvernement représentatif, à organiser régulièrement des élections transparentes, libres et justes ou encore à rejeter et condamner les changements anticonstitutionnels de gouvernement¹⁸⁰⁸. Des principes similaires se retrouvent dans la Charte démocratique interaméricaine¹⁸⁰⁹. Ainsi serait-il désormais possible de parler d'un droit international constitutionnel ayant pour composante des normes formellement internationales, mais dont le contenu apparaît

¹⁸⁰⁶ BEN ACHOUR Y., « Quelle différence entre une cour constitutionnelle internationale et une cour mondiale des droits de l'homme ? », A. GHACHEM et H. PALLARD (dir.), *Une cour constitutionnelle internationale au service du droit démocratique et du droit constitutionnel: actes du colloque des 16 et 17 juin 2015 à Rabat*, KAS, 2015, p. 115.

¹⁸⁰⁷ *Ibid.*, p. 116.

¹⁸⁰⁸ V. CADEG, *op. cit.*, art.3

¹⁸⁰⁹ V. Charte démocratique interaméricaine, *op. cit.*, art. 3 : « Au nombre des composantes essentielles de la démocratie représentative figurent, entre autres, le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales, l'accès au pouvoir et son exercice assujéti à l'Etat de droit, la tenue d'élections périodiques, libres, justes et basées sur le suffrage universel et secret, à titre d'expression de la souveraineté populaire, le régime plural de partis et d'organisations politiques, ainsi que la séparation et l'indépendance des pouvoirs publics ».

matériellement constitutionnel. Ce droit international constitutionnel formerait avec le droit constitutionnel international cette normativité constitutionnelle internationale qu'il reviendrait à la CCI à faire respecter¹⁸¹⁰. Il reste à savoir dès lors comment les promoteurs du projet envisagent concrètement la mise en œuvre de cette garantie.

Techniquement, comme l'indiquent d'ailleurs la composition ainsi que le mode de désignation de ses membres, la CCI a été imaginée pour s'intégrer dans le système onusien. En effet, le projet présenté par le Comité *ad hoc* prévoit qu'elle sera « composée de 21 juges désignés selon la procédure suivante : chaque Etat membre des Nations Unies propose un candidat ; un Collège constitué des juges de la CIJ, de la CPI et des membres de la CDI sélectionne 42 candidats sur la base de leur intégrité, de leur compétence et de leur expérience compte tenu d'une représentation équitable des principaux systèmes juridiques ; les 21 membres de la Cour sont élus par l'AGNU sur la liste des personnes présentées par le Collège »¹⁸¹¹.

Les fonctions de la CCI seront tout comme celles de la CIJ, deux ordres : consultative et contentieuse. La fonction consultative appelée « fonction d'évaluation » permettra à la CCI de « répondre aux questions des demandeurs sur des points de droit constitutionnel international engageant un Etat particulier » et surtout « d'évaluer, au regard des principes du droit démocratique et des règles du droit constitutionnel international, les projets de textes et les textes qui lui sont soumis, quelle que soit leur nature. Il pourrait s'agir de projets de textes ou de textes de constitutions, de lois, de décrets ou autres actes de l'Etat que la Cour examinerait, selon la demande, globalement ou en partie [...] »¹⁸¹². Au terme de cette procédure, la Cour rendrait soit un « avis motivé sur la question de droit posée par le demandeur, soit [émettrait] une déclaration de conformité ou de non-conformité du projet de texte soumis à son examen. [Elle] disposerait également, en tant que conseil, et au cas où cela lui serait demandé, du pouvoir de proposer la réformation du texte pour le mettre

¹⁸¹⁰ GHACHEM A., « Plaidoyer pour une idée tunisienne : l'institution d'une Cour constitutionnelle internationale », *op. cit.*, p. 46.

¹⁸¹¹ COMITE AD HOC POUR LA CREATION DE LA COUR CONSTITUTIONNELLE INTERNATIONALE, *Projet de création d'une cour constitutionnelle internationale*, Tunis, 2013, p. 14.

¹⁸¹² BEN ACHOUR Y., « Au service du droit démocratique et du droit constitutionnel international. Une Cour constitutionnelle internationale », *RDP*, 2014, vol. 130, n° 2, p. 438.

en conformité avec les principes universels du droit démocratique ou les règles du droit constitutionnel international »¹⁸¹³.

S'agissant de la compétence contentieuse de la CCI, « sans doute l'aspect essentiel du projet, car l'étendue de [cette] compétence révélera le réel rôle politique et juridique que celle-ci pourra effectivement jouer dans l'ordre international et, mais surtout dans l'ordre interne des Etats »¹⁸¹⁴, le texte présenté par le Comité *ad hoc* manque de précisions. Tout juste sait-on que la Cour statuera « sur les atteintes graves aux principes démocratiques et aux conditions démocratiques des élections sous réserve de l'épuisement des voies de recours internes. Ces atteintes graves peuvent consister en des faits et/ou en des actes juridiques »¹⁸¹⁵. Mais peu importe, il est acquis que ses décisions en matière contentieuse seront revêtues de l'autorité de la chose jugée à l'égard des Etats¹⁸¹⁶.

De par ses fonctions contentieuse et consultative, la CCI se rapproche, on le voit bien de la CIJ¹⁸¹⁷. Toutefois, la ressemblance ne va pas au-delà. La CCI se distingue par exemple de la CIJ sur le droit saisine. En effet, alors que la CIJ se présente comme la Cour des Etats contre les Etats¹⁸¹⁸, la CCI pourrait apparaître davantage comme la Cour des sociétés civiles nationale et internationale contre les Etats. Auraient le droit de la saisir, outre les individus qui devraient pour ce faire bénéficier d'un « soutien pétitionnaire » dont les modalités restent à préciser, « [...] les partis politiques, les associations nationales et les organisations professionnelles ; les organes pléniers des organisations internationales universelles, régionales ou sous régionales ; les ONG accréditées par l'Etat dans le cadre d'un processus électoral »¹⁸¹⁹.

¹⁸¹³ *Ibid.*, p. 439.

¹⁸¹⁴ ATTAR O.B., « Note d'actualité concernant la proposition du Président de la République tunisienne Mohamed Moncef Marzouki lors du débat général le 26 octobre 2013 devant l'Assemblée générale des Nations Unies de créer une Cour constitutionnelle internationale », *Civitas Europa*, 2016, n° 31, p. 290.

¹⁸¹⁵ COMITE AD HOC POUR LA CREATION DE LA COUR CONSTITUTIONNELLE INTERNATIONALE, *Projet de création d'une cour constitutionnelle internationale*, *op. cit.*, p. 14.

¹⁸¹⁶ BEN ACHOUR Y., « Au service du droit démocratique et du droit constitutionnel international. Une Cour constitutionnelle internationale », *op. cit.*, p. 439.

¹⁸¹⁷ V. Statut de la CIJ, *op. cit.*, respectivement art. 38, 65.

¹⁸¹⁸ Aux termes de l'art. 34.1 du Statut de la CIJ, « Seuls les Etats ont qualité pour se présenter devant la Cour ».

¹⁸¹⁹ COMITE AD HOC POUR LA CREATION DE LA COUR CONSTITUTIONNELLE INTERNATIONALE, *Projet de création d'une cour constitutionnelle internationale*, *op. cit.*, p. 15.

Au total, les fonctions consultative et contentieuse de la CCI esquissent l'image d'une juridiction internationale dont les concepteurs se sont beaucoup inspirés des juridictions internes à savoir les cours constitutionnelles nationales. Tout comme ces dernières, la CCI devra en effet veiller à la régularité des élections et à la conformité des normes et pratiques des Etats par rapport à un texte ou un ensemble de textes de référence que certains auteurs qualifient déjà de « bloc de constitutionnalité internationale clair et positif »¹⁸²⁰. Mais au-delà, « l'utilisation du discours constitutionnel accrédite la possibilité d'une transposition, de l'ordre interne à l'ordre international »¹⁸²¹. Ce qui n'est au demeurant pas surprenant tant « quand on pense à une Cour constitutionnelle internationale, on a naturellement tendance à utiliser des paramètres, des paradigmes nationaux et quelquefois régionaux »¹⁸²² ; toute chose qui peut cependant réduire et peut-être même annihiler l'intérêt de la Cour. Si celle-ci n'est envisagée que comme un simple décalque des cours constitutionnelles nationales, l'on voit difficilement ce qu'elle pourrait apporter de plus ou de mieux que ces juridictions nationales en matière de promotion et de consolidation de la démocratie¹⁸²³. Mais cette critique aurait été finalement anecdotique si l'opérationnalisation même du projet de CCI ne semblait pas, à l'heure actuelle, tout comme d'ailleurs celle d'une CMDH complètement incertaine pour des raisons qu'il convient à présent d'examiner.

§ 2 - UNE OPERATIONNALISATION INCERTAINE

Du point de vue du droit, les projets de CMDH et de CCI ne manquent pas, on l'a vu, de fondements théoriques. Celui de la CMDH en particulier n'en manque tellement pas que l'on peut s'étonner qu'il n'ait pas été encore été mis en œuvre d'autant que cela n'exigerait

¹⁸²⁰ FERREIRA DA CUNHA P., « La Cour Constitutionnelle Internationale (ICCo) - Une idée qui fait son chemin », *Notandum*, 2015, n° 38, p. 22.

¹⁸²¹ VIDAL-NAQUET A., « L'idée d'une cour constitutionnelle internationale », *op. cit.*, p. 116.

¹⁸²² FERREIRA DA CUNHA P., « La Cour Constitutionnelle Internationale (ICCo) - Une idée qui fait son chemin », *op. cit.*, p. 25.

¹⁸²³ V. par ex. TROPER M., *Pour une théorie juridique de l'Etat*, Paris, PUF, 1994, p. 329-349 ; DOSSO K., « Les pratiques constitutionnelles dans les pays d'Afrique noire francophone : cohérences et incohérences », *RFDC*, 2012, n° 90, p. 61-65 ; FALL A.B., « Le juge constitutionnel, artisan de la démocratie en Afrique ? », VIe Congrès français de droit constitutionnel, Montpellier, 2005.

pas, semble-t-il aucune révision aux traités existants¹⁸²⁴, une procédure qui peut s'avérer très long et fastidieux¹⁸²⁵. Le problème serait donc d'une autre nature, peut-être politique. Dans ce sens, l'attachement des Etats à leur souveraineté apparaît encore une fois comme étant le principal obstacle à l'opérationnalisation de ces projets (B). Mais bien avant, cette opérationnalisation devra régler la question technique de l'articulation de ces nouvelles juridictions internationales en premier lieu entre elles, ensuite entre elles et les juridictions internationales existantes et enfin avec les juridictions internes (A).

A - L'ARTICULATION DES DEUX COURS ENTRE ELLES ET AVEC LES JURIDICTIONS EXISTANTES

Si les projets de CMDH et de CCI ont chacun leurs spécificités, ils poursuivent en revanche l'objectif commun de renforcer si ce n'est de pallier les lacunes des mécanismes internationaux existants de protection des droits de l'homme. Sur ce point au moins, les deux projets semblent complémentaires, voire redondants ; ce qui devrait peut-être inciter à une mutualisation pour maximiser leurs chances de réalisation qui, pour le moment, apparaissent bien maigres. L'on pourrait aussi imaginer que le projet de CCI soit purement et simplement abandonné au profit de la CMDH, ce qui n'aurait finalement rien de fâcheux puisque les compétences de la première pourraient bien trouver une place dans celles de la deuxième. Cette dernière hypothèse paraît cependant peu probable dans la mesure où les promoteurs de la CCI entendent marquer sa singularité estimant que la « protection internationale des droits de l'homme dans l'organisation juridique internationale actuelle est insuffisante pour assurer l'ensemble des obligations constitutionnelles des Etats, au service du droit démocratique »¹⁸²⁶. Aussi, font-ils remarquer, « la proximité irréfutable des droits de l'homme et du droit constitutionnel ne peut justifier leur confusion [et que c'est d'ailleurs en raison] de cette confusion entretenue entre la matière des droits de l'homme

¹⁸²⁴ V. NOWAK M., « The Need for a World Court of Human Rights », *HRLR*, 2007, vol. 7, n° 1, p. 255 ; NOWAK M., « Eight Reasons Why We Need A World Court Of Human Rights », G. ALFREDSSON, J. GRIMHEDEN, B.G. RAMCHARAN et A. DE ZAYAS (dir.), *International Human Rights Monitoring Mechanisms: Essays in Honour of Jakob Th. Möller*, 2^e éd., Leiden ; Boston, Martinus Nijhoff Publishers, 2009, p. 703.

¹⁸²⁵ V. Convention de Vienne sur le droit des traités, *op. cit.*, art 39 et ss.

¹⁸²⁶ BEN ACHOUR Y., « Au service du droit démocratique et du droit constitutionnel international. Une Cour constitutionnelle internationale », *op. cit.*, p. 420.

et celle du droit constitutionnel que l'ensemble des postulats et principes du droit démocratique ne sont pas respectés »¹⁸²⁷. Une thèse difficile à vérifier, mais quoiqu'il en soit, les promoteurs de la CCI semblent vouloir insister sur l'autonomie du droit constitutionnel international par rapport au droit international des droits de l'homme pour instituer une ligne de démarcation entre les deux projets.

Effectivement, si les deux matières convergent parfois, se retrouvent souvent dans les mêmes textes, il serait toutefois hasardeux de vouloir les confondre. Par exemple, comme l'affirment certains, « si voter et être élu constituent indéniablement des droits de la personne et peuvent donc être intégrés dans le corpus des droits de l'homme, le principe des élections périodiques, du suffrage universel et du scrutin secret, sont détachables de ce corpus et doivent être intégrés dans les principes d'organisation et de fonctionnement constitutionnels »¹⁸²⁸. Les deux matières ne sauraient tellement être confondues qu'à côté des textes de droit international des droits de l'homme constitutionnel existent des traités spécifiquement de droit constitutionnel international comme la CADEG de 2007 ou même avant elle, le Protocole de la CEDEAO de 2001 sur la démocratie et la bonne gouvernance qui prévoit des principes de convergence constitutionnelle auxquels les Etats signataires devraient se conformer¹⁸²⁹. Mais alors l'autonomie revendiquée du droit constitutionnel international par rapport au droit international des droits de l'homme pourrait-elle sur le plan technique constituer un critère de répartition des contentieux entre la CMDH et la CCI ? C'est en tout cas ce que semblent vouloir dire les promoteurs de la CCI. Pour autant, en pratique, les choses peuvent s'avérer bien moins simples, car certains litiges, de par les droits en cause peuvent aussi bien relever de l'une ou l'autre cour et peut être même des deux à la fois. Ainsi de la liberté d'expression ou de réunion, mais surtout du droit de libre participation des citoyens à la direction des affaires publiques. Ce dernier exemple rend très bien compte de la difficulté à dégager une ligne de césure claire entre ce qui relève des droits de l'homme et ce qui ressort du droit constitutionnel. En effet, la violation du droit de suffrage peut aussi bien être envisagée comme relevant du contentieux constitutionnel

¹⁸²⁷ *Ibid.*

¹⁸²⁸ BEN ACHOUR Y., « Quelle différence entre une cour constitutionnelle internationale et une cour mondiale des droits de l'homme ? », *op. cit.*, p. 117.

¹⁸²⁹ V. Protocole A/SP1/12/10 sur la démocratie et la bonne gouvernance, *op. cit.*, ch. 1., sect. 1.

international si l'on met en avant l'idée qu'elle met en cause la source et l'organisation du pouvoir ou bien être analysée comme relevant du contentieux international des droits de l'homme si l'on se fonde par exemple à l'art. 21 de la DUDH ou à l'art. 25 du PIDCP. Ainsi, le cas échéant, les deux cours seraient-elles compétentes de manière concurrente. Dans la recherche d'un critère précis de répartition des compétences entre les deux juridictions, certains auteurs ont proposé de se référer à l'appréhension globale du cas d'espèce avant finalement de se rendre compte que la détermination de la nature du contentieux dépend largement des affinités de chaque individu¹⁸³⁰. Ainsi un constitutionnaliste considérera la question comme manifestement et principalement constitutionnelle alors qu'un expert de droit international des droits de l'homme estimera qu'elle met en jeu la mise en œuvre du PIDCP. Mais en réalité, vouloir démêler dans le cas d'espèce le droit constitutionnel du droit des droits de l'homme s'avère vain pour ne pas dire artificiel tant les deux matières semblent très liées dans le cadre d'un régime démocratique. Un régime démocratique est en effet par essence un régime fondé sur le respect des droits de l'homme, des droits dont la constitutionnalisation témoigne par ailleurs de la valeur qui leur est accordée¹⁸³¹.

L'imbrication du droit constitutionnel et du droit des droits de l'homme pose, on le voit, au-delà du débat théorique la question procédurale de l'articulation du contentieux entre les deux cours. Celles-ci devant par ailleurs évoluer dans un milieu international où existent déjà d'autres mécanismes ou juridictions, en particulier l'examen périodique universel et les procédures spéciales d'une part et la CIJ et la CPI d'autre part, la question de leur articulation avec ces mécanismes et juridictions se pose très naturellement.

Le projet consolidé de statut de la CMDH prévoit que celle-ci sera guidée dans son fonctionnement *inter alia* par la jurisprudence des cours internationales et régionales¹⁸³². Des précisions manquent quant à la manière dont cela se fera. En revanche en ce qui concerne le mécanisme de l'examen périodique universel, la création de la Cour

¹⁸³⁰ CALLEJON L., « Cour mondiale des droits de l'homme, cour constitutionnelle internationale », *op. cit.*, p. 349.

¹⁸³¹ V. par ex. Constitution du Burkina Faso, *op. cit.*, titre 1 ; Constitution de la République française, *op. cit.*, art. préambule.

¹⁸³² KOZMA J., M. NOWAK, et M. SCHEININ, « A World Court of Human Rights Consolidated Draft Statute », *op. cit.*, art. 6.1

n'entraînera pas sa suppression ni d'ailleurs celle des procédures spéciales du Com. DH. Bien au contraire, la CMDH est supposée optimiser ces mécanismes en les déchargeant de l'examen des plaintes individuelles afin de les confier à des juges qui pourront incidemment examiner la mise en œuvre par les Etats des observations finales faites par la Com. DH à leur endroit¹⁸³³. Toujours est-il que le projet de statut précise que la Cour ne pourrait connaître d'un litige dont la substance a déjà fait l'objet d'une procédure d'enquête ou de règlement international y inclut devant un tribunal régional des droits de l'homme.¹⁸³⁴

S'agissant de l'intégration de la CCI dans le milieu juridictionnel international, les promoteurs du projet se veulent rassurants. Rappelant que l'idée partait des insuffisances constatées des mécanismes internationaux dont la CIJ et la CPI en sont parties prenantes, ils soulignent les différences qui existent entre la CCI et chacune de ces juridictions et qui préviendraient à leurs yeux tout télescopage.

Entre la CIJ et la CCI, la distinction s'opèrerait sur 4 points. Premièrement, au niveau de l'entendue de la compétence, la CIJ dispose d'une compétence générale à moins que les Etats ne la délimitent. Ce qui ne sera pas le cas de la CCI puisque telle qu'envisagée, son office ne s'exercera que sur des questions ayant trait à la démocratie et à l'Etat de droit¹⁸³⁵. Le deuxième point de distinction se situe au niveau de la nature des affaires soumises aux deux cours. La CIJ n'est compétente que sur des affaires internationales, interétatiques pour ainsi dire ; elle ne peut pas « normalement s'immiscer dans les affaires intérieures des Etats, notamment pour qualifier ou évaluer l'organisation et le fonctionnement de leurs systèmes politiques respectifs »¹⁸³⁶. Ce qui est tout l'inverse de la CCI dont la « fonction principale serait de se prononcer sur la conduite des Etats dans leurs affaires intérieures, pour savoir si cette conduite est conforme aux obligations des Etats en matière d'Etat de

¹⁸³³ CALLEJON L., « Cour mondiale des droits de l'homme, cour constitutionnelle internationale », *op. cit.*, p. 346.

¹⁸³⁴ KOZMA J., M. NOWAK, et M. SCHEININ, « A World Court of Human Rights Consolidated Draft Statute », *op. cit.*, art. 10.1.b

¹⁸³⁵ V. GHACHEM A., « Plaidoyer pour une idée tunisienne : l'institution d'une Cour constitutionnelle internationale », *op. cit.*, p. 49.

¹⁸³⁶ MAHIOU A., « Quelle place pour une Cour constitutionnelle internationale dans la justice internationale ? », A. GHACHEM et H. PALLARD (dir.), *Une cour constitutionnelle internationale au service du droit démocratique et du droit constitutionnel: actes du colloque des 16 et 17 juin 2015 à Rabat*, KAS, 2015, p. 126.

droit, de fonctionnement démocratique et de droits de l'homme »¹⁸³⁷. Le troisième point de différence entre la CIJ et la CCI réside dans le droit de saisine. La première ne peut être saisie au contentieux que par des Etats ou par les organisations internationales pour une demande d'avis alors qu'il est prévu que la seconde soit ouverte à toute personne physique ou morale dès lors qu'est en cause le respect par un Etat de ses engagements internationaux en matière de démocratie et d'Etat de droit. Par ailleurs, dernier point de distinction, la CIJ ne peut connaître d'une affaire opposant un Etat à l'un de ses ressortissants, alors que la CCI aura surtout à connaître de ce genre de litiges¹⁸³⁸.

S'agissant ensuite de la CPI et de la CCI, si les deux juridictions ont toutes les deux des compétences spécifiques, la répression des crimes les plus graves comme le génocide pour la première et la sanction des atteintes aux principes démocratiques pour la seconde, elles se distinguent justement de par leur compétence matérielle en ce que la CPI « juge les actes des individus et de l'appareil étatique, alors que la CCI juge les engagements de l'Etat, primordiallement envers ses ressortissants »¹⁸³⁹. Par ailleurs, la saisine de la CPI n'est ouverte qu'aux Etats ou au CSNU alors que celle de la CCI sera accessible aux individus.

Les différences recensées entre d'une part la CCI et d'autre part la CIJ et la CPI sont censées démontrer le peu de risque de concurrence ou de chevauchement entre elles. Mais en réalité, elles restent très théoriques, car en pratique les affaires dont est par exemple saisie la CIJ présentent parfois plusieurs aspects. Ainsi, celle-ci pourrait bien être amenée à se prononcer sur le respect par un Etat de ses obligations en matière de droits de l'homme et de démocratie dont le caractère au moins *erga omnes* n'est plus contesté.

L'articulation de la CMDH et de la CCI avec les juridictions internationales existantes pose aussi de façon incidente la question de comment envisager une telle articulation avec les juridictions régionales. Pour la CMDH, l'on sait déjà qu'elle devrait tenir compte de la jurisprudence de ces juridictions et qu'elle ne saurait connaître d'une affaire qui leur ait déjà été soumise afin d'éviter toute litispendance. Mais concernant la CCI, le projet n'étant pas suffisamment avancé, l'on en sait pas grand-chose pour le moment si ce n'est l'ambition

¹⁸³⁷ *Ibid.*

¹⁸³⁸ *Ibid.*, p. 127.

¹⁸³⁹ GHACHEM A., « Plaidoyer pour une idée tunisienne : l'institution d'une Cour constitutionnelle internationale », *op. cit.*, p. 49.

de ses promoteurs d'attirer vers elle le contentieux constitutionnel¹⁸⁴⁰ qui pour l'instant échoit aux juridictions régionales dont certaines disposent déjà d'une jurisprudence riche sur les questions constitutionnelles¹⁸⁴¹.

Au final, si l'intégration de la CMDH et de la CCI dans l'environnement juridictionnel international actuel soulève quelques questions, il semble assez difficile pour l'instant d'y donner des réponses satisfaisantes en raison de l'état plus ou moins avancé des deux projets. Mais le caractère *prima facie* plus concurrent que complémentaire des deux idées devraient peut-être inciter leurs initiateurs à un rapprochement sinon à une mutualisation voire à une fusion pour davantage d'efficacité. Mais même dans cette hypothèse, il n'est pas certain que cela emporte l'adhésion d'un nombre conséquent d'Etats sur la nécessité d'une juridiction internationale spécialisée sur la garantie des droits de l'homme ou des principes constitutionnels. D'ailleurs, le fait que les deux projets qui datent, l'un de 2008 et l'autre de 2011 apparaissent toujours relativement confidentiels reflète d'une certaine manière le peu d'intérêt ou de défiance qu'ils suscitent auprès de la plupart des Etats. Pour autant, ce n'est pas tant leur pertinence juridique qui est en cause, mais leur implication politique en ce que les deux juridictions, si elles venaient à voir le jour représenteraient un risque certain pour la souveraineté, déjà bien entamée des Etats.

B - DES OBSTACLES POLITIQUES ET PEUT-ETRE AUSSI AXIOLOGIQUES

Les mécanismes internationaux de protection des droits de l'homme souffrent d'une trop forte politisation et pas d'assez de juridictionnalisation. Dans ce sens, l'établissement d'une CMDH contribuerait sans doute à un meilleur respect des droits de l'homme. De la même manière, la mise en place d'une CCI constituerait aussi une réelle garantie de respect

¹⁸⁴⁰ CALLEJON L., « Cour mondiale des droits de l'homme, cour constitutionnelle internationale », *op. cit.*, p. 346.

¹⁸⁴¹ V. par la Cour. EDH avec l'arrêt *Sejdić et Finci c. Bosnie Herzégovine* du 22 décembre 2009 dans lequel les juges ont constaté que l'impossibilité constitutionnelle pour deux candidats d'origine rom et juive de se présenter aux élections législatives est contraire à l'art. 14 de la Conv. EDH qui proscrie toute discrimination fondée *inter alia* sur l'origine nationale ou sociale et sur l'appartenance à une minorité nationale. Pour une analyse de l'arrêt, v. CPDH, *Accords de Dayton/Bosnie: dispositions constitutionnelles discriminatoires sur une base ethnique et 1ère application de la clause générale de non-discrimination* (CEDH, GC 22 décembre 2009, *Sejdić et Finci c. Bosnie-Herzégovine*), <https://cutt.ly/Uei7SnZ>, consulté le 20 juillet 2018.

des normes constitutionnelles et partant des principes démocratiques. Mais la création de ces nouvelles juridictions soulève de nombreuses préoccupations, lesquelles expliquent au moins en partie pour l'instant les difficultés de leurs promoteurs à convaincre un nombre conséquent d'Etats à adhérer aux projets. Est souvent évoqué le coût financier que l'office de ces juridictions peut induire en matière d'enquête à mener sur le terrain ou de protection des témoins¹⁸⁴². Mais le premier obstacle à la mise en place de la CMDH et de la CCI est d'ordre politique, certains observateurs avisés doutant fortement de la nécessité même de telles juridictions¹⁸⁴³. Il faut se souvenir qu'une proposition australienne présentée en 1947 lors des travaux préparatoires sur la DUDH et les conventions des droits de l'homme qui allaient en découler et tendant à la création d'une CMDH¹⁸⁴⁴ s'était heurtée à la réticence des Etats, en tout cas des plus grands, pour des raisons tenant à la fois à des considérations politiques, juridiques et peut-être même pratiques. Formulée dans le cadre du groupe de travail sur les mesures d'application¹⁸⁴⁵, la proposition avait déjà suscité les inquiétudes de certains des membres qui craignaient que sa mise en œuvre n'entraîne une augmentation, qu'ils jugeaient inopportune, du nombre d'organes internationaux à caractère judiciaire. Par ailleurs prévenaient-ils, la perspective que les décisions de la nouvelle juridiction revêtissent un caractère obligatoire risque d'intimider les Etats au point d'hypothéquer la ratification en nombre suffisant de la grande convention à venir ; un risque aggravé par le fait que le droit de saisine de la cour ne serait pas réservé aux seuls Etats, mais ouvert à d'autres justiciables, notamment les individus¹⁸⁴⁶. En raison de ces griefs, les opposants à la CMDH proposèrent que les compétences de la CIJ soient étendues aux questions des droits

¹⁸⁴² V. ALSTON P., « Against a World Court for Human Rights », *Ethics & International Affairs*, 2014, vol. 28, n° 2, p. 202.

¹⁸⁴³ CASSESE A., « A Plea for a Global Community grounded in a Core of Human Rights », A. CASSESE (dir.), *Realizing Utopia : the Future of International Law*, Oxford, Oxford University Press, 2012, p. 141.

¹⁸⁴⁴ V. COMMISSION DES DROITS DE L'HOMME, doc. E/CN.4/15, *Projet de résolution présentée par le délégué de l'Australie en vue de la création d'un tribunal international des droits de l'homme*, 5 février 1947.

¹⁸⁴⁵ Présidé par l'Inde et composé de l'Australie, de la Belgique, de l'Iran, de l'Ukraine et de l'Uruguay, le Groupe avait lui-même « estimé que son mandat s'étendait certainement à l'étude des mesures d'application d'une ou de plusieurs Conventions éventuelles. Il [était] même arrivé à la conclusion que le problème de la mise en œuvre concernait beaucoup plus la Convention que la Déclaration ». V. ECOSOC, doc. E/600, *Rapport de la Commission des droits de l'homme*, 17 décembre 1947, Annexe C, §7, p. 34.

¹⁸⁴⁶ *Ibid.*, §36, p. 41.

de l'homme dont il fallait, semble-t-il, préserver la place centrale dans le milieu judiciaire international¹⁸⁴⁷. Mais leur inquiétude principale se cristallisa autour de la question de leur souveraineté dont ils craignaient qu'elle ne soit affectée par une instance dont les décisions seraient obligatoires. Si la déléguée de l'Inde, Mme Hansa MEHTA attira simplement l'attention de la Commission sur la sensibilité du sujet¹⁸⁴⁸, le délégué de l'URSS, M. Alexeï PAVLOV se montra plus péremptoire estimant la proposition attentatoire à la souveraineté des Etats en ce qu'elle serait « de nature à permettre une ingérence inadmissible dans les affaires intérieures de chaque pays en accordant à un comité le droit qui n'appartient qu'à l'AGNU, d'adresser des recommandations aux Gouvernements membres [mais aussi que] des cas individuels pourraient donner lieu à une enquête sur le plan international, ce qui risquerait de multiplier les causes de friction entre les nations »¹⁸⁴⁹.

Malgré son adoption à l'unanimité par le groupe de travail des mesures d'application, le projet de CMDH ne sera pas finalement retenu par la Commission. Non pas que tous les Etats membres, à l'exception de quelques-uns, y étaient opposés par principe, mais parce que la plupart le jugeaient utopique pour l'époque¹⁸⁵⁰, pensant peut-être que le temps aurait raison des réticences et autres méfiances. Plusieurs décennies après, non seulement ces réticences ont subsisté, mais c'est désormais la pertinence même de l'idée qui est contestée notamment par certains spécialistes des droits l'homme. C'est par exemple le cas de M. Stefan TRECHSEL, ancien président de l'ex Commission européenne des droits de l'homme qui se demandait dès 2004, bien avant donc la relance de l'idée de CMDH par la Suisse, si une telle juridiction en valait vraiment la peine¹⁸⁵¹. Si le développement des juridictions régionales des droits de l'homme, en particulier de la Cour. EDH et de la Cour. IADH est souvent mis en avant pour soutenir la nécessité d'une juridiction de même nature au niveau international, M. TRECHSEL estime tout au contraire que les Etats en ont peut-être tiré une

¹⁸⁴⁷ *Ibid.*, §49, p. 49.

¹⁸⁴⁸ V. COMMISSION DES DROITS DE L'HOMME, doc. E/CN.4/SR.81, *Compte rendu analytique de 81^e séance*, 28 juin 1948, p.11.

¹⁸⁴⁹ *Ibid.*, p. 14.

¹⁸⁵⁰ MONTEIRO A.R., *Ethics of Human Rights*, Springer, 2014, p. 145.

¹⁸⁵¹ TRECHSEL S., « A World Court for Human Rights? », *NUJIHR*, 2004, vol. 1, p. 2.

leçon différente, celle de ne pas vouloir s'exposer à une accusation publique de violation de droits de l'homme, accusation portée de surcroît par leurs propres citoyens¹⁸⁵².

Des critiques sont aussi portées par M. Philip ALSTON, actuel Rapporteur des Nations Unies sur l'extrême pauvreté et les droits de l'homme, spécialiste reconnu des mécanismes de suivi et contrôle des traités onusiens des droits de l'homme¹⁸⁵³ qui s'oppose résolument à l'idée de CMDH, qu'il qualifie tantôt de « pas bonne », tantôt de « très mauvaise »¹⁸⁵⁴. M. ALSTON pointe d'abord la compétence *rationae materiae* de la CMDH qui lui semble trop large ; si large que cela poserait aux juges des difficultés pour concilier des dispositions conventionnelles souvent complexes, qui se chevauchent parfois quand elles ne sont pas carrément incompatibles¹⁸⁵⁵. Suivant l'art. 2 du projet de statut, la Cour serait en effet compétente à l'égard des violations commises par tout Etat ou entité parties et portant sur l'un des droits garantis par pas moins de 21 traités, allant du PIDCP à la convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale en passant par la convention relative au statut des apatrides¹⁸⁵⁶. Pour factuelle qu'elle soit, la critique de l'étendue de la compétence de la Cour n'est pas moins spécieuse, car l'on ne voit pas comment une juridiction pourrait se prétendre « mondiale » si elle ne pouvait connaître des violations des droits garantis sinon par l'ensemble, au moins par l'essentiel des traités relatifs aux droits de l'homme. M. ALSTON critique ensuite le pouvoir accordé à la CMDH de rendre des décisions contraignantes sur des affaires nationales à l'encontre d'Etats aux systèmes juridiques si divers. Il laisse entendre que le développement des cours régionales en particulier de la Cour. EDH qui soit dit en passant sert de modèle aux promoteurs de la CMDH, n'a été possible que dans environnement juridique relativement homogène. Cette question pose ou repose de manière incidente la problématique de l'universalité des droits de l'homme. Si cette universalité apparaît, en particulier dans le contexte onusien à la fois

¹⁸⁵² *Ibid.*, p. 5.

¹⁸⁵³ V. ALSTON P. et J. CRAWFORD, *The Future of UN Human Rights Treaty Monitoring*, Cambridge University Press, 2000.

¹⁸⁵⁴ V. ALSTON P., *A World Court for Human Rights is Not a Good Idea*, <https://cutt.ly/Dei7Yo1>, consulté le 7 juin 2018 ; ALSTON P., *A truly bad idea: a World Court for human rights*, <https://cutt.ly/oei7TEE>, consulté le 7 juin 2018.

¹⁸⁵⁵ ALSTON P., « Against a World Court for Human Rights », *op. cit.*, p. 202.

¹⁸⁵⁶ KOZMA J., M. NOWAK, et M. SCHEININ, « A World Court of Human Rights Consolidated Draft Statute », *op. cit.*, p. 47.

comme un principe fondamental et un objectif à atteindre, ses implications concrètes sont rarement énoncées constate M. ALSTON de sorte qu'elle pourrait être comprise par les juges comme la recherche d'une stricte uniformité dans l'application des droits garantis. Or, poursuit-il, la diversité et la particularité des situations nationales devraient être prises en compte dans l'examen des plaintes dès lors que ne sont pas en cause des violations massives de droits de l'homme. Que le projet de statut prévoie que la CMDH sera complémentaire des juridictions nationales et régionales ne convainc pas M. ALSTON qui fait remarquer, fort justement que « si la complémentarité est mentionnée dans le préambule, elle ne trouve aucune expression directe dans les dispositions opérationnelles du statut, contrairement à l'approche de la CPI »¹⁸⁵⁷. Mais le principal reproche qu'il adresse au projet de CMDH réside dans son « judicialisme » c'est-à-dire dans son idée que d'une part tous les droits garantis par les traités devraient être justiciables devant les tribunaux¹⁸⁵⁸, vision loin d'être partagée par tous les systèmes juridiques nationaux et que d'autre part seuls les tribunaux peuvent convenablement traiter de toute violation de « l'obligation de respecter, de donner effet ou de protéger les droits de l'homme », ce qui revient à octroyer à un seul corps une immense autorité. Pour M. ALSTON, cela est une erreur, car, « les tribunaux ne fonctionnent pas dans le vide. Pour être considérés comme légitimes tout en recherchant l'efficacité, ils doivent faire partie intégrante d'un système plus large et plus profond de valeurs, d'espérances, de mobilisations et d'institutions. Ils ne flottent pas au-dessus des sociétés qu'ils cherchent à façonner, et ils ne peuvent pas être imposés d'en haut en espérant qu'ils fonctionnent »¹⁸⁵⁹. L'on voit bien dès lors que son opposition au projet de CMDH se situe avant tout au niveau des valeurs dont celui-ci est porteur. Ainsi, vouloir garantir le respect des droits de l'homme au niveau international par le recours à des moyens juridictionnels n'est-il pas seulement une question juridique ni même seulement politique, mais aussi une question axiologique tout comme l'est, on a souvent tendance à l'oublier, la démocratie. Avant même de désigner un régime politique participatif, la démocratie renvoie en effet à un système de valeurs et d'idéaux, principalement de liberté, d'égalité, de justice et de pluralisme qui, traduits en

¹⁸⁵⁷ ALSTON P., « Against a World Court for Human Rights », *op. cit.*, p. 209.

¹⁸⁵⁸ V. sur ce point, REDOR-FICHOT M.-J., « L'indivisibilité des droits de l'homme », *CRDF : L'universalisme des droits en question(s). La Déclaration universelle des droits de l'homme, 60 ans après*, 2009, n° 7, p. 80-85.

¹⁸⁵⁹ ALSTON P., « Against a World Court for Human Rights », *op. cit.*, p. 206.

prérogatives juridiques, individuelles ou collectives constituent les droits de l'homme dont la garantie échoirait à la CMDH. Or, il se trouve que ces valeurs portées par la démocratie, en tout cas la démocratie libérale, sont de plus en plus contestées alors que l'on pensait que la chute du système soviétique à la fin des années 1980 avait signé leur universalisation. Considérant la démocratie libérale comme le produit d'une maturation des sociétés européennes, d'un processus civilisationnel auquel ils sont historiquement totalement étrangers, un nombre grandissant d'Etats en Asie, en Afrique ou dans le monde arabo-musulman ou en récusent les principes¹⁸⁶⁰. Même sur le continent européen, ces principes semblent aussi désormais remis en cause avec l'émergence depuis peu de démocraties dites « illibérales » en Europe centrale, en particulier en Pologne et en Hongrie¹⁸⁶¹, c'est-à-dire de formes dévoyées de la démocratie dans lesquelles si les gouvernants sont élus, leur pratique du pouvoir fait en revanche peu de cas du respect des droits de l'homme ou de la séparation des pouvoirs¹⁸⁶².

Dans le contexte ci décrit, l'idée qu'une CMDH puisse voir le jour, à court ou même à moyen parait improbable, non pas que l'idée soit mauvaise, mais parce que le système ne s'y prête pas pour le moment¹⁸⁶³. Encore plus incertaine est l'idée de la création d'une CCI dont le mandat pourrait bien être jugé par certains Etats comme menaçant leur souveraineté ; une souveraineté qui si elle n'a certainement plus rien d'absolu comme l'avaient imaginé les auteurs classiques¹⁸⁶⁴ n'est pas non plus un mythe¹⁸⁶⁵. Elle demeure même pour certains auteurs la pierre angulaire de l'ordre juridique international¹⁸⁶⁶. Non

¹⁸⁶⁰ V. ROUSSET M., « Une cour constitutionnelle internationale : théorie ou réalité ? », A. GHACHEM et H. PALLARD (dir.), *Une cour constitutionnelle internationale au service du droit démocratique et du droit constitutionnel: actes du colloque des 16 et 17 juin 2015 à Rabat*, KAS, 2015, p. 162-164.

¹⁸⁶¹ RUPNIK J., « La démocratie illibérale en Europe centrale », *op. cit.*

¹⁸⁶² Sur la notion de « démocratie illibérale », v. ZAKARIA F., « The Rise of Illiberal Democracy », *Foreign affairs*, 1997, vol. 76, n° 6, p. 22-43 ; ZAKARIA F., « De la démocratie illibérale », *op. cit.*

¹⁸⁶³ V. NOWAK M., « A World Court of Human Rights », G. OBERLEITNER (dir.), *International human rights institutions, tribunals, and courts*, Singapore, Springer, 2018, p. 288.

¹⁸⁶⁴ V. par notamment BODIN J., *Les six livres de la République*, *op. cit.*

¹⁸⁶⁵ BAL L., *Le mythe de la souveraineté en droit international: La souveraineté des Etats à l'épreuve des mutations de l'ordre juridique international*, Saarbrücken, Presses académiques francophones, 2016.

¹⁸⁶⁶ VIRALLY M., « Une pierre d'angle qui résiste au temps : avatars et pérennité de l'idée de souveraineté », R. BLACKHURST (dir.), *Les relations internationales dans un monde en mutation*, Leiden, Sijthoff, 1977, p. 180.

seulement, les Etats disposent d'une compétence nationale selon la CNU¹⁸⁶⁷, d'une compétence exclusive disait le pacte de la SDN, dans tous les cas d'un domaine réservé d'activités dans lequel ils ne sont pas liés par le droit international, jouissent d'une compétence totalement discrétionnaire et, en conséquence, ne doivent subir aucune immixtion de la part des autres Etats ou des organisations internationales¹⁸⁶⁸. Relèvent de ce domaine réservé les questions de politique étrangère, de défense et de sécurité nationales, mais aussi les questions constitutionnelles pour lesquelles les Etats disposent d'une autonomie en vertu de laquelle ils déterminent à leur guise la forme de leur régime politique sans immixtion ou contrainte extérieure¹⁸⁶⁹. Cette autonomie constitutionnelle apparaît comme un corollaire de la souveraineté des Etats¹⁸⁷⁰ et s'oppose du moins en principe à toute intervention d'une cour internationale dans les affaires intérieures d'un Etat fût-il pour y défendre la légitimité démocratique. Le projet de CCI se retrouve dès lors confronté à un écueil qui rend pour l'heure sa réalisation utopique à considérer que l'exercice en vaille vraiment la peine, car d'aucuns le considèrent inutile, à double titre. D'une part estiment-ils, parce que certains Etats n'ont pas besoin d'une CCI, car relevant déjà de juridictions comme la Cour. EDH qui ont déjà le même objet et d'autre part parce que la cour se retrouverait démunie face à des Etats qui considérant leur souveraineté comme un impératif catégorique refuseraient de respecter des normes constitutionnelles qu'ils tiennent pour étrangères¹⁸⁷¹.

¹⁸⁶⁷ L'art. 2.7 de la CNU dispose en effet que : « Aucune disposition de la présente Charte n'autorise les Nations Unies à intervenir dans des affaires qui relèvent essentiellement de la compétence nationale d'un Etat ni n'oblige les Membres à soumettre des affaires de ce genre à une procédure de règlement aux termes de la présente Charte, [...] ».

¹⁸⁶⁸ SALMON J., *Dictionnaire de droit international public*, *op. cit.*, p. 356.

¹⁸⁶⁹ KAMTO M., « Constitution et principe de l'autonomie constitutionnelle », *op. cit.*, p. 1 et ss.

¹⁸⁷⁰ DAILLIER P., M. FORTEAU, A. PELLET, et Q.-D. NGUYEN, *Droit international public*, *op. cit.*, p. 475-478.

¹⁸⁷¹ ROUSSET M., « Une cour constitutionnelle internationale : théorie ou réalité ? », *op. cit.*, p. 168.

CONCLUSION DU TITRE 2

Aussi bien au niveau universel que régional, il existe des mécanismes juridictionnels auxquels mission a été donnée de sanctionner les atteintes des Etats aux droits de l'homme. Dans le cadre de cette mission, certains de ces mécanismes, régionaux en particulier tels que la Cour. EDH se montrent très attentives au respect des droits démocratiques tandis que d'autres comme la Cour. ADHP doivent encore faire leurs preuves.

D'une façon générale, en raison peut-être du cadre restreint dans lequel ils opèrent, qui permet une coopération plus poussée voire une intégration régionale, les mécanismes juridictionnels régionaux démontrent une certaine efficacité ; une efficacité dans tous les cas plus grande que celle des mécanismes universels, à supposer que ces derniers en aient une. Insuffisants, inadaptés quand ils ne sont pas carrément inexistantes, les mécanismes juridictionnels universels de protection des droits démocratiques doivent par conséquent s'améliorer. Des propositions aussi ambitieuses qu'idéalistes tendant pour les unes à créer une CMDH et pour les autres à instituer une CCI ont été faites à cet effet. Mais même s'il arrivait que ces propositions voient le jour, ce qui pour l'heure apparaît très improbable, il n'est pas sûr que les droits démocratiques en ressortent mieux protégés, car cela implique un nouvel abandon de souveraineté que la plupart des Etats auraient probablement du mal à consentir dans un monde sous tension.

CONCLUSION DE LA PARTIE 2

L'idée que la démocratie, que le concept fasse référence au mode de désignation des gouvernants ou à la manière dont ceux-ci exercent le pouvoir, constituerait une obligation internationale, au moins coutumière, semble aujourd'hui faire l'objet d'un large consensus tant dans la doctrine qu'au niveau des Etats ou des organisations internationales¹⁸⁷². Mais pour être considérée comme un régime de droit digne de ce nom, sans doute devrait-elle comporter des garanties, c'est-à-dire d'un système de recours judiciaires, et pourquoi pas aussi politiques qui vise soit à prévenir, soit à sanctionner les atteintes à son encontre¹⁸⁷³. C'est à cette exigence que tentent de répondre les différents mécanismes internationaux, politiques ou juridictionnels, universels ou régionaux avec un niveau d'efficacité, au sens de leur capacité à donner effet aux droits dont ils sont chargés de veiller au respect par les Etats, variables ; les mécanismes régionaux et juridictionnels apparaissant dans l'ensemble davantage plus efficaces que les mécanismes universels et politiques.

Mais le sujet des mécanismes internationaux de garantie des droits démocratiques ne se pose pas seulement en termes d'efficacité, elle se pose aussi en termes de justesse, c'est-à-dire de la capacité de ces mécanismes à s'adapter à un nouvel environnement mondial où l'attachement aux principes démocratiques semble régresser, y compris dans les pays de vieille tradition démocratique comme les Etats-Unis¹⁸⁷⁴. On le voit très bien avec la montée en puissance des idées et des régimes populistes que d'aucuns analysent comme étant les manifestations d'une « déconsolidation démocratique »¹⁸⁷⁵. Le triomphe du début des années 1990 sur le communisme n'était-il donc qu'une illusion ? Quoiqu'il en soit, une période d'incertitude semble être en train de s'ouvrir pour la démocratie, posant la question de la pérennité des mécanismes de garantie internationale des droits démocratiques.

¹⁸⁷² V. D'ASPROMONT J., « Emergence et déclin de la gouvernance démocratique en droit international », *RQDI*, 2009, vol. 22, n° 2, p. 64-65.

¹⁸⁷³ V. CASSIN R., « L'homme, sujet de droit international et la protection des droit de l'homme dans la société universelle », *La technique et les principes du droit public : études en l'honneur de Georges Scelle*, Paris, LGDJ, 1950, vol.1, p. 83.

¹⁸⁷⁴ V. MOUNK Y., *Le peuple contre la démocratie*, Paris, L'Observatoire, 2018.

¹⁸⁷⁵ V. FOA R.S. et Y. MOUNK, « The Signs of Deconsolidation », *Journal of democracy*, 2017, vol. 28, n° 1, p. 5-15.

CONCLUSION GENERALE

Si la démocratisation des Etats surtout à partir des années 1990 n'a pas seulement, ni même nécessairement été le résultat d'interactions entre acteurs politiques internes, c'est que des acteurs externes en particulier les organisations internationales, les Nations Unies en tête y ont joué un rôle, parfois considérable. Mais alors dans quelle mesure, sur quels fondements et surtout par quels moyens juridiques ces organisations contribuent-elles à la démocratisation des Etats et au-delà à garantir l'exercice des droits démocratiques ? Telles étaient en substance les questions auxquelles cette étude se proposait de répondre.

Que des organisations internationales s'intéressent à l'organisation politique des Etats, à la manière dont le pouvoir politique s'y acquiert et s'y exerce n'est pas toujours allé de soi. En effet, d'une part, la vocation originelle des organisations internationales, à leur apparition au XIX^e siècle était de coordonner les activités des Etats dans certains domaines, en vue d'en accroître l'efficacité. Ainsi, l'ordre international apparaissait-il avant tout comme un système de coordination dont les organisations internationales, entités créées par les Etats étaient, peut-on affirmer, les agents d'exécution¹⁸⁷⁶. C'est par exemple pour réglementer la circulation sur le Rhin, fleuve qui traverse six pays européens¹⁸⁷⁷ que fut créée en 1815 la Commission centrale pour la navigation sur le Rhin¹⁸⁷⁸ ou pour réglementer les échanges de courrier international que sera créée en 1874 l'Union postale universelle¹⁸⁷⁹. D'autre part, la démocratie, du moment où elle concerne le régime politique¹⁸⁸⁰, c'est-à-dire l'organisation générale du pouvoir politique et son exercice au sein de l'Etat a longtemps

¹⁸⁷⁶ BARBERIS J., « Nouvelles questions concernant la personnalité juridique internationale », *op. cit.*, p. 214.

¹⁸⁷⁷ Long de 1233 km, le Rhin traverse l'Allemagne, l'Autriche, la France, le Liechtenstein, les Pays-Bas et la Suisse.

¹⁸⁷⁸ LIBERA M., S. SCHIRMANN, et N. BENNEMANN (dir.), *La Commission centrale pour la navigation du Rhin : histoire d'une organisation internationale : actes du Colloque « La Commission centrale pour la navigation du Rhin : 200 ans d'histoire »*, Paris, L'Harmattan, 2017.

¹⁸⁷⁹ BOISSON A., « L'Union postale universelle et l'évolution de sa structure », *AFDI*, 1959, vol. 5, n° 1, p. 591-604.

¹⁸⁸⁰ Sur la notion de « régime politique », v. BURDEAU G., *Traité de science politique*, Paris, LGDJ, 1952, vol.4, p. 7-18.

été considérée comme une matière échappant à la compétence du droit international¹⁸⁸¹. Elle relevait pour ainsi dire de la souveraineté de l'Etat, précisément de son autonomie constitutionnelle affirmée par la résolution 2625 de l'AGNU de laquelle « chaque Etat a le droit de choisir et de développer librement son système politique, social, économique et culturel »,¹⁸⁸² mais aussi par la CIJ dans son fameux arrêt de 1986 sur les activités militaires au Nicaragua dans lequel elle rappelait que : « Les orientations politiques internes d'un Etat relev[aient] de la compétence exclusive de celui-ci [...] »¹⁸⁸³. Jusqu'à la fin de la guerre froide, ces obstacles conventionnels et jurisprudentiels vont tenir les organisations internationales à l'écart des questions de politique intérieure des Etats, en particulier sur tout ce qui était en rapport avec la démocratie, les droits de l'homme ou encore l'Etat de droit.

Après la chute du Mur de Berlin en 1989, les organisations internationales, les Nations Unies en particulier vont s'investir et investir massivement dans les processus d'ouverture démocratique dans des Etats aux dirigeants politiques, notamment en Afrique pas toujours enjoués mais qui auront bien du mal à résister aux pressions nationale et internationale de démocratisation. Chargées de maintenir la paix et la sécurité internationale, les Nations Unies voient un lien direct entre la démocratie et la paix. D'une part assurent-elles, au sein des Etats, la démocratie favorise l'éclosion d'un contrat social nécessaire pour que puisse s'établir une paix durable ; et d'autre part, les institutions et pratiques démocratiques à l'intérieur des Etats peuvent favoriser la paix entre les Etats dans la mesure où lorsqu'un conflit oppose des Etats partageant une culture de démocratie, la transparence des régimes peut aider à prévenir la confrontation militaire. Pour elle, la « culture de la démocratie est donc fondamentalement une culture de paix »¹⁸⁸⁴.

Si ce n'est qu'à partir des années 1990 que les Nations Unies s'engagent à soutenir les processus de démocratisation, au niveau régional, certaines organisations comme l'OEA et surtout le Conseil de l'Europe avaient, parfois dès leurs textes constitutifs montrer leur

¹⁸⁸¹ V. MIRKINE-GUETZEVITCH B., « Le droit constitutionnel et l'organisation de la paix (Droit constitutionnel de la paix) », *RCADI*, Leiden ; Boston, Brill-Nijhoff, 1933, vol.45, p. 726-727.

¹⁸⁸² Doc. A/RES/2625 (XXV) du 24 octobre 1970, *op. cit.*

¹⁸⁸³ CIJ, *Activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci (Nicaragua c. Etats Unis)*, *op. cit.* p. 131, §258.

¹⁸⁸⁴ Doc. A/51/761, *Supplément aux rapports sur la démocratisation*, §17, p.7.

attachement aux principes démocratiques¹⁸⁸⁵, en érigeant la légitimité démocratique des gouvernants, le respect des droits de l'homme et de l'Etat de droit en conditions d'adhésion et de participation à ses activités. Elles seront plus tard, à partir des années 2000 rejointes par d'autres organisations régionales, africaines en particulier telles l'UA ou encore la CEDEAO, confrontées à une recrudescence des modes d'accession et de pratiques non démocratiques du pouvoir sur le continent. Si cette étude n'aura finalement examiné que succinctement les actions des organisations régionales ou d'organisations à la nature atypique, les fondations politiques, pour promouvoir dans les Etats où elles interviennent les principes démocratiques, c'est que sous certains égards, ces actions se situent dans le prolongement ou entrent dans le cadre de celles déjà menées par les Nations Unies. Cette affirmation est peut-être moins vraie pour l'assistance électorale, c'est-à-dire l'aide technique et matérielle consentie aux Etats pour organiser des élections selon les standards démocratiques, mais elle conserve sa pertinence dans les situations de conflit politique qui constituent une menace pour la paix et la sécurité internationale et dont la résolution pourrait nécessiter une médiation ou plus encore une intervention coercitive. Dans ce dernier cas, les actions des organisations régionales sont soumises suivant le chapitre 8 de la CNU au contrôle et à la supervision du CSNU¹⁸⁸⁶.

Pour en revenir à l'assistance électorale qui constitue la principale contribution des Nations Unies à la démocratisation des Etats¹⁸⁸⁷, elle trouve ses fondements à la fois dans le droit collectif des peuples à l'autodétermination et dans le droit individuel des citoyens à participer à la direction des affaires publiques conformément aux art. 1^{er} et 25 du PIDCP. Sa mise en œuvre, dans la mesure où elle fait de plus en plus intervenir de nombreux acteurs, internationaux comme nationaux, étatiques comme non étatiques, exige un effort de coordination afin d'en accroître l'efficacité. Mais le risque avec l'assistante électorale

¹⁸⁸⁵ Ainsi, dans le Statut du Conseil de l'Europe du 5 mai 1949, les Etats parties se disent-ils « Inébranlablement attachés aux valeurs spirituelles et morales qui sont le patrimoine commun de leurs peuples et qui sont à l'origine des principes de liberté individuelle, de liberté politique et de prééminence du droit, sur lesquels se fonde toute démocratie véritable ».

¹⁸⁸⁶ V. GESLIN A., « Le pouvoir d'habilitation du Conseil de sécurité : la délégation des pouvoirs du Conseil aux organisations internationales », *RBDI*, 2004, vol. 37, n° 2, p. 484-497.

¹⁸⁸⁷ SICILIANOS L.-A., *L'ONU et la démocratisation de l'Etat : systèmes régionaux et ordre juridique universel*, *op. cit.*, p. 159.

internationale et c'est d'ailleurs l'une des principales critiques faites à son encontre, c'est qu'elle réduise la démocratie à sa seule dimension procédurale ou formaliste que constitue l'élection, en négligeant, minimisant voire excluant ses dimensions économiques, sociales et culturelles¹⁸⁸⁸. Or, la démocratie ne se réduit ni ne s'épuise dans l'élection même si souvent les organisations internationales, en particulier les Nations Unies ont semblé vouloir faire de l'élection une panacée aux conflits en précipitant l'organisation, parfois dans des conditions sécuritaires et politiques qui n'en garantissent ni la liberté ni la transparence au risque que ses résultats soient violemment contestés par l'une ou l'autre des parties. Le cas angolais en 1992 est très éclairant à cet égard avec la reprise des hostilités immédiatement après des élections organisées pourtant avec l'assistance certes tardive et minimale des Nations Unies¹⁸⁸⁹. A vouloir détourner l'élection de sa fonction originelle, c'est-à-dire en gros l'organisation du fonctionnement des institutions, pour en faire un instrument de pacification de réconciliation, l'on court le risque d'en faire un instrument d'exacerbation des antagonismes¹⁸⁹⁰. Dans certains cas en effet, on l'a observé avec la crise postélectorale ivoirienne de 2011 qui aurait fait 3248 morts¹⁸⁹¹, la contestation des résultats peut déboucher sur des violences, des violations de droits de l'homme dont la gravité peut constituer des crimes internationaux quand elles ne constituent pas une menace pour la paix et la sécurité sinon internationale tout au moins régionale. Dans d'autres cas, une intervention militaire avec toutes les questions que la légitimité de ce type d'actions pose¹⁸⁹², pourra même être autorisée comme l'a fait en le CSNU en 1994 pour disait-il « faciliter le départ d'Haïti des dirigeants militaires [et] le prompt retour du Président

¹⁸⁸⁸ RECONDO D., « Tailleurs de démocratie : l'assistance électorale de l'ONU racontée par ses artisans », J.F. BARE (dir.), *Paroles d'experts : études sur la pensée institutionnelle du développement*, Paris, Karthala, 2006, p. 34.

¹⁸⁸⁹ KONE A., « La persistance du conflit angolais entre 1991 et 2002 », *Monde(s)*, 2018, vol. 1, n° 13, p. 178-180.

¹⁸⁹⁰ BADIE B., *La diplomatie des droits de l'homme : entre éthique et volonté de puissance*, Paris, Fayard, 2002, p. 180.

¹⁸⁹¹ COMMISSION NATIONALE D'ENQUETE, *Rapport d'enquête sur les violations des droits de l'homme et du droit international humanitaire survenues dans la période du 31 octobre 2010 au 15 mai 2011*, Abidjan, 2012, p. 12.

¹⁸⁹² ABUHAMOUD A., *La démocratie en droit international : étude critique sur le statut juridique de la démocratie en droit international et la légitimité de l'imposer par la force*, Paris, L'Harmattan, 2017, p. 220 et ss.

légitimement élu et le rétablissement des autorités légitimes du gouvernement haïtien »¹⁸⁹³, en clair chasser la junte militaire du pouvoir et restaurer la démocratie¹⁸⁹⁴.

Au vu des éléments sus notés, si la contribution des organisations internationales à la démocratisation des Etats apparait protéiforme, cette protéiformité laisse cependant entiers les doutes sur son efficacité, car « promue par des acteurs extérieurs, la démocratie risque trop d'être perçue comme une imposition et de nourrir ainsi de la défiance, voire de l'hostilité, de la part des sociétés locales et de leurs acteurs politiques »¹⁸⁹⁵. Un processus de démocratisation a en effet d'autant plus de chance de réussir que les peuples concernés s'en approprient et qu'il tient compte autant que possible des traditions locales¹⁸⁹⁶, à défaut d'en découler, entendu qu'il existe probablement dans chaque société des institutions et des pratiques qui donnent sens et vie à la démocratie¹⁸⁹⁷.

Aussi importantes seraient-elles, les activités opérationnelles, d'assistance électorale notamment ne sont qu'une dimension de la contribution des organisations internationales à la démocratisation des Etats. A ces activités qui ont pour cadre les Etats, il faut en ajouter d'autres qui ont pour cadre les organisations elles-mêmes et consistant en des mécanismes politiques ou juridictionnels par lesquels elles entendent garantir le respect des droits des démocratiques.

Les mécanismes politiques consistent en des organes de traités qui garantissent des droits spécifiques, les droits civils et politiques par exemple dont la plupart ne pourraient du reste trouver leur pleine expression que dans un régime politique démocratique. La dénomination de ces organes varie en fonction des traités, par exemple Comité des droits de l'homme pour le PIDCP ou Commission africaine des droits de l'homme et des peuples pour la Ch. ADHP, mais tous ont en commun la mission de contrôler l'application des droits

¹⁸⁹³ Doc. S/RES/940 du 2 août 1994, p.2

¹⁸⁹⁴ CORTEN O., « La résolution 940 du Conseil de sécurité autorisant une intervention militaire en Haïti », *op. cit.*

¹⁸⁹⁵ RECONDO D., « Tailleurs de démocratie : l'assistance électorale de l'ONU racontée par ses artisans », *op. cit.*, p. 33.

¹⁸⁹⁶ OTAYEK R., « Démocratie, culture politique, sociétés plures. Une approche comparative à partir de situations africaines », *op. cit.*, p. 819 et ss.

¹⁸⁹⁷ RECONDO D., « Tailleurs de démocratie : l'assistance électorale de l'ONU racontée par ses artisans », *op. cit.*, p. 34.

garantis par les Etats au traité considéré. Ainsi le Comité des droits de l'homme s'acquitte-t-il de cette tâche selon diverses procédures : examen des rapports d'application présentés par les Etats parties¹⁸⁹⁸ ; adoption d'observations générales sur les dispositions du traité pour éclairer le sens et les implications¹⁸⁹⁹ ; examen des communications introduites par des particuliers se plaignant de la violation de leurs droits¹⁹⁰⁰ ; examen des plaintes émanant d'Etats contre leurs pairs pour non-respect des droits protégés par le traité¹⁹⁰¹.

A ces organes conventionnels universels ou seulement régionaux, il faut ajouter un organe statutaire, le Conseil des droits de l'homme mis en place en 2006 en remplacement de la Commission des droits de l'homme afin de redynamiser un système onusien de garantie des droits dont l'efficacité et la crédibilité étaient remises en cause. A cet effet, une nouvelle procédure, l'examen périodique universel, est instituée. Très novateur dans ses modalités, cet examen se veut « non politique », ¹⁹⁰² mais n'en reste pas moins politique, ses conclusions n'ayant aucun caractère contraignant ; il ne débouche d'ailleurs que sur des recommandations à l'attention des Etats examinés, ceux-ci s'engageant à les mettre en œuvre sans aucune garantie que cela se fasse. Par conséquent, l'efficacité de cet examen à l'instar de tous les mécanismes politiques reste sujette à caution¹⁹⁰³, en ce qui concerne notamment les droits démocratiques dont la protection soulève des enjeux de souveraineté pour les Etats.

Pourraient aussi être traitées comme relevant des garanties politiques, les sanctions auxquelles les organisations internationales ont parfois recours en cas de violations par leurs membres des principes démocratiques. Les coups d'Etat et autre mode d'accession ou de maintien non démocratique au pouvoir constituent le cas d'ouverture par excellence d'une procédure de sanctions. Ces dernières peuvent prendre la forme de mesures politiques, par exemple la suspension du droit de l'Etat concerné à participer aux activités

¹⁸⁹⁸ PIDCP, *op. cit.*, art 40.1-3.

¹⁸⁹⁹ *Ibid.*, art. 40.4.

¹⁹⁰⁰ Protocole facultatif au PIDCP, *op. cit.*, art. 5.

¹⁹⁰¹ PIDCP, *op. cit.*, art. 41.

¹⁹⁰² FASSASSI I., « L'examen périodique universel devant le Conseil des droits de l'homme des Nations Unies », *op. cit.*, p. 747.

¹⁹⁰³ Sur la faiblesse du mécanisme de contrôle par le biais des communications individuelles, v. SONIGBE SANGBANA M., *La sanction internationale de la violation des droits de l'homme*, *op. cit.*, p. 45 et ss.

de l'organisation ou de mesures financières et économiques comme sa mise sous embargo même s'il est de moins en moins fait recours à ce type de sanctions en raison de ses effets désastreux sur les populations civiles. A l'instar de l'art. 21 de la Charte de la démocratie de l'OEA, l'art. 40 de la CADEG de l'UA ou l'art. 45.2 du Protocole de la CEDEAO sur la démocratie prévoient la possibilité de suspendre un Etat où est survenu une interruption de l'ordre démocratique. Mais l'efficacité des sanctions même quand elles sont conçues de manière à n'atteindre que les personnes jugées responsables des atteintes démocratiques, apparaît globalement incertaine ainsi que le montre celles qui ont déjà appliquées par l'UA¹⁹⁰⁴.

Face au peu d'efficacité constaté des garanties politiques, la solution résiderait-elle dans une judiciarisation des garanties internationales des droits démocratiques ? Au vu de l'importance de sa jurisprudence, sur les droits démocratiques par exemple¹⁹⁰⁵, l'autorité dont jouit aujourd'hui la Cour. EDH et qui en fait un modèle pour les autres organes internationaux de protection des droits de l'homme¹⁹⁰⁶ le laisse facilement penser. Mais si la judiciarisation est très développée dans l'espace régional européen, elle apparaît en revanche embryonnaire dans les autres espaces régionaux et quasi inexistant dans l'espace universel. A ce niveau, des perspectives de développement existent. D'une part, à partir des juridictions internationales existantes avec d'abord la CPI dont l'intérêt pour les processus électoraux pourrait croître en raison des violences, parfois constitutives de violations graves des droits de l'homme relevant de sa compétence et susceptibles d'y être commises ; avec ensuite la CIJ dans la détermination d'un régime de responsabilité des Etats pour violations des principes démocratiques. D'autre part, vers des juridictions à créer. Deux propositions, l'une tendant à la création d'une CMDH et l'autre, à la mise en place d'une CCI, avaient été faites, respectivement par la Suisse en 2008 et la Tunisie en 2013. Si les deux propositions ne manquent pas d'intérêt, la CMDH en tant que juridiction de droit

¹⁹⁰⁴ V. MPIANA J.K., « L'Union africaine face à la gestion des changements anticonstitutionnels de gouvernement », *op. cit.*, p. 137 et ss.

¹⁹⁰⁵ A la date du 13 février 2010, la Cour avait par ex. rendu 1544 décisions sur la liberté de pensée, de conscience et de religion (177), la liberté d'expression (1089), la liberté de réunion et d'association (328), le droit à des élections libres (113). V. <https://urlz.fr/8Uom>

¹⁹⁰⁶ V. HENNEBEL L. et H. TIGROUDJA, *Traité de droit international des droits de l'homme*, Paris, Pedone, 2016, p. 151.

commun donnerait une cohérence au système de protection des droits de l'homme, la CCI se spécialiserait dans la sanction des atteintes aux principes démocratiques, elles n'ont pas rencontré l'enthousiasme nécessaire à leur opérationnalisation, pas forcément en raison des difficultés d'ordre technique que soulèverait leur articulation avec les juridictions internationales déjà existantes, mais principalement en raison des réticences des Etats, soucieux de préserver leur souveraineté d'une source supplémentaire d'empiètement¹⁹⁰⁷. Ces réticences s'expriment d'autant plus vigoureusement que se trouve en jeu leur liberté dans le choix de leur régime politique. Ce qui dans une perspective large pose à nouveau la question des activités des organisations internationales¹⁹⁰⁸, si ce n'est la légitimité de leur intervention dans les processus de démocratisation les Etats¹⁹⁰⁹.

Par facilité sans doute, les organisations internationales se sont pendant longtemps cantonnées, contentées même de promouvoir les éléments formels de la démocratie comme l'élection. D'ailleurs, les premières initiatives onusiennes en la matière dès la fin de la guerre froide consistèrent à offrir une assistance électorale aux Etats en transition démocratique. Pourtant, ainsi que l'affirmait le SgNU dans un rapport de novembre 1991 sur le *renforcement du principe d'élections honnêtes et périodiques* : « Les élections, en soi, ne sont pas la marque de la démocratie, pas plus qu'elles ne l'instaurent. Elles ne sont pas une fin, mais une simple étape, si importante, voire essentielle soit-elle, sur la voie qui mène à la démocratisation des sociétés et à la réalisation du droit de participer à la direction des affaires publiques de son pays, prévu dans les principaux instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme »¹⁹¹⁰. Il serait regrettable poursuivra-t-il de « confondre la fin et les moyens et d'oublier que la démocratie signifie bien plus que le simple fait d'exprimer périodiquement un suffrage et s'applique à l'ensemble du processus de la participation des citoyens à la vie politique de leur pays »¹⁹¹¹.

¹⁹⁰⁷ V. CASSESE A., « A Plea for a Global Community grounded in a Core of Human Rights », *op. cit.*, p. 138.

¹⁹⁰⁸ V. WHITEHEAD L., « Entreprises de démocratisation », *op. cit.*

¹⁹⁰⁹ V. CHEMILLIER-GENDREAU M., *Droit international et démocratie mondiale : les raisons d'un échec*, Paris, Textuel, 2002.

¹⁹¹⁰ Doc. A/46/609 du 19 novembre 1991, §76, p. 26 cité par FAU-NOUGARET M., « Approche critique du rôle des organisations internationales en matière électorale », *op. cit.*, p. 597.

¹⁹¹¹ Doc. A/46/609, *op. cit.*

Si la démocratie ne se résume donc pas à l'élection¹⁹¹², l'on ne saurait non plus la concevoir comme un système transposable ou transférable d'un environnement culturel à un autre ainsi que pourrait le laisser penser la façon dont les organisations internationales la promeuvent. La démocratie n'est pas qu'une procédure ni même seulement une forme de gouvernement, elle est aussi et même avant tout une culture, « c'est-à-dire un ensemble de règles formelles et informelles assurant à travers le temps la libre expression des opinions et des intérêts et leur recoupement dans des conditions équitables »¹⁹¹³. L'éclosion d'une culture démocratique nécessite du temps ; une temporalité qui s'accommode très mal des pressions internationales, parfois exercées sur des Etats en crise pour organiser dans la hâte des élections comme si à elles seules, les élections suffisaient pour ramener une paix durable et instaurer la démocratie. On l'a vu au Cambodge où l'empressement et le manque de rigueur avec lesquelles l'APRONUC a organisé les élections législatives de mai 1993 ont semblent-ils constitués un terreau fertile au coup d'Etat de juillet 1997 commis par Hun SEN contre son co-Premier ministre Norodom RANARIDDH.¹⁹¹⁴

La démocratisation des Etats par les organisations internationales, qu'elle se fasse sous la forme de mesures d'incitations ou de sanctions¹⁹¹⁵, s'apparente tant au niveau de sa conception exogène que de sa mise en œuvre hâtive, à la promotion du développement par les mêmes organisations. Aussi, encourt-elle les mêmes risques d'échec. Comme le relevait Alain TOURAINE, « la démocratie est directement associée au développement endogène. [...] Les pays dont la modernisation est exogène sont au contraire soumis à un agent extérieur tout-puissant [...] qui ne permet pas la formation d'un système politique pluraliste et devient tôt ou tard un obstacle à la fois à la démocratie et au développement »¹⁹¹⁶. Ainsi serait-on tenté de conclure, on ne démocratise pas un Etat, un Etat se démocratise, pour reprendre les mots de l'historien Joseph KI ZERBO, théoricien de l'endogénéité qui affirmait fort justement que : « on ne développe pas, on se développe »¹⁹¹⁷.

¹⁹¹² V. RANCIERE J., *La haine de la démocratie*, op. cit., p. 58-78.

¹⁹¹³ LAIDI Z., « Mondialisation et démocratie », *Politique étrangère*, 2001, vol. 66, n° 3, p. 606.

¹⁹¹⁴ BADIE B., *La diplomatie des droits de l'homme : entre éthique et volonté de puissance*, op. cit., p. 177-179.

¹⁹¹⁵ V. FAU-NOUGARET M., *La conditionnalité démocratique : Etude de l'action des organisations internationales*, op. cit.

¹⁹¹⁶ TOURAINE A., *Qu'est-ce que la démocratie ?*, op. cit., p. 228.

¹⁹¹⁷ KI-ZERBO J., « Le développement clés en tête », J. KI-ZERBO (dir.), *La natte des autres. Pour un développement endogène en Afrique*, Paris, Karthala, 1992, p. 51.

BIBLIOGRAPHIE

I. OUVRAGES GENERAUX, TRAITES, MANUELS ET COURS

ALLAND Denis et RIALS Stéphane, *Dictionnaire de la culture juridique*, Paris, PUF, 2003.

ARANGIO-RUIZ Gaetano, « Le domaine réservé : l'organisation internationale et le rapport entre droit international et droit interne », *RCADI*, vol. 225, Leiden ; Boston, Brill-Nijhoff, 1990, p. 11-484.

ARDANT Philippe et MATHIEU Bertrand, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, 29^e éd., LGDJ, 2017.

AUBY Jean-Bernard et DUTHEIL DE LA ROCHERE Jacqueline, *Traité de droit administratif européen*, Bruxelles, Bruylant, 2014, 1088 p.

BARBERIS Julio, « Nouvelles questions concernant la personnalité juridique internationale », *RCADI*, vol. 179, Leiden ; Boston, Brill-Nijhoff, 1983, p. 145-304.

BASDEVANT Jules, « Règles générales du droit de la paix », *RCADI*, Leiden ; Boston, Brill-Nijhoff, 1936, p. 471-715

BASDEVANT Jules, *Dictionnaire de la terminologie du droit international*, Paris, Sirey, 1960, 756 p.

BEN ACHOUR Rafâa, « Le droit international de la démocratie », in CARDONA LLORENS Jorge (éd.), *Cours Euro-Méditerranéens Bancaja de Droit International*, vol. 4, Valence, Tirant Lo Blanch, 2000, p. 325-362.

BLUMANN Claude et DUBOUIS Louis, *Droit institutionnel de l'Union européenne*, 5^e éd., Paris, LexisNexis, 2013, 863 p.

BOURQUIN Maurice, « Règles générales du droit de la paix », *RCADI*, vol. 35, Leiden ; Boston, Brill-Nijhoff, 1931, p. 1-232.

BURDEAU Georges, *Traité de science politique*, vol. 4, Paris, LGDJ, 1952.

CARRE DE MALBERG Raymond, *Contribution à la Théorie générale de l'Etat*, Paris, Dalloz, 2003, 639 p.

CARREAU Dominique et JUILLARD Patrick, *Droit international économique*, 5^e éd., Paris, Dalloz, 2013.

CARREAU Dominique et MARRELLA Fabrizio, *Droit international*, 11^e éd., Paris, Pedone, 2012, 733 p.

CARRILLO-SALCEDO Juan-Antonio, « Droit international et souveraineté des Etats », *RCADI*, vol. 257, Leiden ; Boston, Brill-Nijhoff, 1996.

COHEN-JONATHAN Gérard, *La Convention européenne des droits de l'homme*, Paris ; Aix-en-Provence, Economica ; PUAM, 1989.

- COMBACAU Jean et SUR Serge, *Droit international public*, Paris, Montchrestien-Lextenso, 2012.
- CORNU Gérard, *Vocabulaire juridique*, 11^e éd., Paris, PUF, 2016.
- COT Jean Pierre et PELLET Alain, *La Charte des Nations Unies : commentaire, article par article*, Paris, Economica, 1991.
- DAILLIER Patrick, FORTEAU Mathias, PELLET Alain *et al.*, *Droit international public*, 8^e éd., Paris, LGDJ, 2009, 1709 p.
- DUPUY Pierre-Marie et KERBRAT Yann, *Droit international public*, 14^e éd., Paris, Dalloz, 2018.
- DUPUY Pierre-Marie et KERBRAT Yann, *Droit international public*, 11^e éd., Paris, Dalloz, 2012.
- DUPUY Pierre-Marie, « L'unité de l'ordre juridique international », *RCADI*, Leiden ; Boston, Brill-Nijhoff, 2003.
- DUPUY Pierre-Marie, « Le fait générateur de la responsabilité internationale des Etats », *RCADI*, vol. 188, Leiden ; Boston, Brill-Nijhoff, 1984.
- FAVOREU Louis, GAÏA Patrick, GHEVONTIAN Richard *et al.*, *Droit constitutionnel*, 20^e éd., Paris, Dalloz, 2018, 1117 p.
- GUINCHARD Serge et DEBARD Thierry (dir.), *Lexique des termes juridiques 2012*, 19^e éd., Paris, Dalloz, 2011, 918 p.
- HAMON Francis et TROPER Michel, *Droit constitutionnel*, 39^e éd., Paris, LGDJ, 2018, 900 p.
- HENNEBEL Ludovic et TIGROUDJA Hélène, *Traité de droit international des droits de l'homme*, Paris, Pedone, 2016, 1705 p.
- HERMET Guy, BADIE Bertrand, BIRNBAUM Pierre *et al.*, *Dictionnaire de la science politique et des institutions politiques*, 7^e éd., Paris, Armand Colin, 2010, 384 p.
- IBRIGA Luc Marius, COULIBALY Saïb Abou et SANOU Dramane, *Droit communautaire ouest-africain*, Ouagadougou, UO-UFR/SJP, 2008, 510 p.
- JACQUE Jean-Paul, *Droit institutionnel de l'Union européenne*, 9^e éd., Paris, Dalloz, 2018, 854 p.
- KAMTO Maurice, « Constitution et principe de l'autonomie constitutionnelle », in JAZI Dali (éd.), *Constitution et droit international*, Tunis, Centre de publications universitaires, 2000, p. 127-178.
- KELSEN Hans, « Théorie générale du droit international public : problèmes choisis », *RCADI*, vol. 42, Leiden ; Boston, Brill-Nijhoff, 1932, p. 117-352.
- LAFERRIERE Edouard, *Traité de la juridiction administrative et des recours contentieux*, vol. 2, 2^e éd., Paris, Berger-Levrault et Cie, 1896.
- LOCKE John, *Traité du gouvernement civil*, MAZEL David (trad.), 2^e éd., Paris, Flammarion, 1999, 381 p.

LONG Marceau, WEIL Prosper, BRAIBANT Guy *et al.*, *Les grands arrêts de la jurisprudence administrative*, 21^e éd., Paris, Dalloz, 2017, 1038 p.

MAZZESCHI Riccardo Pisillo, « Responsabilité de l'Etat pour violation des obligations positives relatives aux droits de l'homme », *RCADI*, vol. 333, Leiden ; Boston, Brill-Nijhoff, 2008, p. 175-506.

MERLE Roger et VITU André, *Traité de droit criminel*, vol. 2, 5^e éd., Paris, Editions Cujas, 2001.

MIRKINE-GUETZEVITCH Boris, « Le droit constitutionnel et l'organisation de la paix (Droit constitutionnel de la paix) », *RCADI*, vol. 45, Leiden ; Boston, Brill-Nijhoff, 1933, p. 667-773.

OBERDORFF Henri, *Droits de l'homme et libertés fondamentales*, Paris, LGDJ, 2011.

OUCHAKOV Nicolai Alexandrovitch, « La compétence interne des Etats et la non-intervention dans le droit international contemporain », *RCADI*, vol. 141, Leiden ; Boston, Brill-Nijhoff, 1974.

PANCRACIO Jean-Paul, *Droit de la mer*, 1^{ère} éd., Paris, Dalloz, 2010.

PELLET Alain, « Cours général: Le droit international entre souveraineté et communauté internationale », *ABDI*, 2, 2007, p. 10-75.

PELLET Alain, « Le droit international à l'aube du XXI^{ème} siècle. (La société internationale contemporaine - Permanences et tendances nouvelles) », *Cours euro-méditerranéens Bancaja de droit international*, vol. 1, Pampelune, Aranzadi, 1998, p. 19-112.

RIDEAU Joël, *Droit institutionnel de l'Union et des communautés européennes*, 5e éd., Paris, LGDJ, 2006, 1281 p.

SALMON Jean (dir), *Dictionnaire de droit international public*, Bruxelles, Bruylant, 2001.

SCELLE Georges, *Précis de droit des gens*, Paris, Sirey, 1932.

SUDRE Frédéric, *Droit européen et international des droits de l'homme*, Paris, PUF, 2011.

SUDRE Frédéric, *Droit européen et international des droits de l'homme*, Paris, PUF, 2008, 843 p.

SUDRE Frédéric. (dir.), *Les grands arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme*, Paris, PUF, 2005.

VAN RAEPENBUSCH Sean, *Droit institutionnel de l'Union européenne*, 2^e éd., Bruxelles, Larcier, 2016.

VIRALLY Michel, « Panorama du droit international contemporain: cours général de droit international public », *RCADI*, vol. 183, Leiden ; Boston, Brill-Nijhoff, 1983, p. 9-382.

WALINE Jean, *Droit administratif*, 26e éd., Paris, Dalloz, 2016, 787 p.

WEIL Prosper, « Le droit international en quête de son identité : cours général de droit international public », *RCADI*, vol. 237, Leiden ; Boston, Brill-Nijhoff, 1992, p. 11-370.

II. OUVRAGES SPECIAUX, MONOGRAPHIES ET ESSAIS

ABRAHAM Meghna, *Un nouveau chapitre pour les droits de l'homme*, FRANÇOIS Magali (trad.), Genève, ISHR, 2006, 115 p.

ABUHAMOUD Alshiabani, *La démocratie en droit international : étude critique sur le statut juridique de la démocratie en droit international et la légitimité de l'imposer par la force*, Paris, L'Harmattan, 2017, 405 p.

AGNEW John A., *Globalization and sovereignty: beyond the territorial trap*, 2^e éd., Lanham, Rowan & Littlefield, 2018, 290 p.

AILINCAI Mihaela, *Le suivi du respect des droits de l'homme au sein du Conseil de l'Europe : contribution à la théorie du contrôle international*, Paris, Pedone, 2012, 678 p.

ALSTON Philip et CRAWFORD James, *The Future of UN Human Rights Treaty Monitoring*, Cambridge University Press, 2000, 604 p.

ARISTOTE, *Ethique à Nicomaque*, Paris, Garnier-Flammarion, 2004, 560 p.

BADIE Bertrand, *La diplomatie des droits de l'homme : entre éthique et volonté de puissance*, Paris, Fayard, 2002, 324 p.

BAL Lider, *Le mythe de la souveraineté en droit international : La souveraineté des Etats à l'épreuve des mutations de l'ordre juridique international*, Saarbrücken, Presses académiques francophones, 2016, 700 p.

BARSAC Tessa, *La Cour africaine de justice et des droits de l'homme*, Paris, Pedone, 2012, 132 p.

BEIGBEDER Yves, *Le contrôle international des élections*, Bruylant, 1994.

BENOIT-ROHMER Florence et KLEBES Heinrich, *Le droit du Conseil de l'Europe : vers un espace juridique européen*, Council of Europe, 2005, 269 p.

BLIN Arnaud, 1648, *La Paix de Westphalie ou la naissance de l'Europe politique moderne*, Bruxelles, Complexe, 2006, 213 p.

BLONDIAUX Loïc, *Le nouvel esprit de la démocratie. Actualité de la démocratie participative*, Paris, Seuil, 2008, 112 p.

BOBBIO Norberto, *Le futur de la démocratie*, Paris, Seuil, 2007, 300 p.

BODIN Jean, *Les six livres de la République*, Paris, Fayard, 1986, 1700 p.

BOZARSLAN Hamit, *Histoire de la Turquie : de l'empire à nos jours*, Paris, Tallandier, 2013.

BOZARSLAN Hamit, *Histoire de la Turquie contemporaine*, La Découverte, 2016.

BRAUD Philippe, *La démocratie politique*, Paris, Seuil, 2003.

BURKE Edmund, *Speech to the Electors of Bristol at the conclusion of the poll. 3, November 1774*, Westminster, Merrion Press for the Edmund Burke Society, 1997.

CABANIS André, CROUZATIER Jean-Marie et MIHALI Cyprian, *La responsabilité de protéger : une perspective francophone*, Cluj, AUF, 2010.

CAMPION-VINCENT Véronique et RENARD Jean-Bruno, *Les théories du complot aujourd'hui*, Paris, PUF, 2016.

CAPDEVIELLE Jacques, *Démocratie, la panne*, Paris, Textuel, 2004, 187 p.

CARRILLO SALCEDO Juan Antonio, *Souveraineté des Etats et droits de l'homme en droit international contemporain*, RIOS RODRIGUEZ Jacobo (trad.), Paris, Dalloz, 2016, 240 p.

CAVARE Louis, *L'idée de sanction et sa mise en œuvre en droit international public*, Paris, Pedone, 1937.

CHEMILLIER-GENDREAU Monique, *Droit international et démocratie mondiale : les raisons d'un échec*, Paris, Textuel, 2002.

CHURCHILL Winston, *Churchill by Himself: The Definitive Collection of Quotations*, Langworth Richard (éd.), New York, PublicAffairs, 2008, 627 p.

CORTRIGHT David et LOPEZ George A, *the sanctions decade: assessing UN strategies in the 1990s*, Boulder, CO, Lynne Rienner Publishers, 2000.

CORVISIER Jean-Nicolas, *Bataille de Chéronée*, Paris, Economica, 2012, 154 p.

COSER Lewis Alfred, *Les fonctions du conflit social*, Paris, PUF, 1987.

CROUCH Colin, *Post-démocratie*, COLEMAN Yves (trad.), Diaphanes, 2013, 128 p.

D'ASPREMONT Jean, *L'Etat non démocratique en droit international : Etude critique du droit international positif et de la pratique contemporaine*, Paris, Pedone, 2008.

DAVID Charles-Philippe et ROCHE Jean-Jacques, *Théories de la sécurité : définitions, approches et concepts de la sécurité internationale*, Paris, Montchrestien, 2002.

DE LAUZUN Pierre, *L'avenir de la démocratie*, vol. 1, Paris, François-Xavier de Guibert, 2011, 264 p.

DE VATTEL Emer, *Le droit des gens ou Principes de la loi naturelle appliqués à la conduite et aux affaires des nations et des souverains*, vol. 1, Londres, 1758.

DE VISSCHER Charles, *Théories et réalités en droit international public*, Paris, Pedone, 1960.

DE VITORIA Francisco, *Relectio de potestate civili : estudios sobre su filosofía política*, CORDERO PANDO Jesús (éd.), Madrid, Consejo Superior de Investigaciones Científicas, 2008, 540 p.

DENIAU Xavier, *La Francophonie*, Paris, PUF, 2003.

DERON Francis, *Cinquante jours de Pékin : chronique d'une révolution assassinée, 15 avril-3 juin 1989*, Paris, Christian Bourgois, 1989, 304 p.

DEVEREUX Annemarie, *Australia and the Birth of the International Bill of Human Rights, 1946-1966*, Sydney, Federation Press, 2005, 332 p.

DICEY Albert Venn, *Introduction to the Study of the Law of the Constitution*, Indianapolis, Liberty Fund, 1997.

DIOP Omar, *Partis politiques et processus de transition démocratique en Afrique noire : recherches sur les enjeux juridiques et sociologiques du multipartisme dans quelques pays de l'espace francophone*, Publibook, 2006, 758 p.

DUPRAT Jean-Pierre, *Les fondements de la théorie de l'Etat moderne*, Issy-les-Moulineaux, LGDJ, 2019.

DUPUY Pierre-Marie, *La responsabilité internationale des Etats pour les dommages d'origine technologique et industrielle*, Paris, Pedone, 1976, 324 p.

DURKHEIM Emile, *De la division du travail social*, Paris, PUF, 2013.

FALL Ismaïla Madior, *Les révisions constitutionnelles au Sénégal : révisions consolidantes et révisions déconsolidantes de la démocratie sénégalaise*, Dakar, CREDILA, 2011.

FOKA TAFFO Frédéric, *Le pouvoir discrétionnaire du Procureur de la Cour pénale internationale*, Baden-Baden, Nomos, 2018.

FUKUYAMA Francis, *La fin de l'Histoire et le dernier homme*, Paris, Flammarion, 1992, 452 p.

GATSING Hermine Kembo Takam, *Le système africain de protection des droits de l'homme : un système en quête de cohérence*, Paris, L'Harmattan, 2014, 202 p.

GAURIER Dominique, *Histoire du droit international : de l'Antiquité à la création de l'ONU*, Rennes, PUR, 2014, 1136 p.

GHACHEM Asma et PALLARD Henri, *Une cour constitutionnelle internationale au service du droit démocratique et du droit constitutionnel : actes du colloque des 16 et 17 juin 2015 à Rabat*, KAS, 2015.

GAZIBO Mamoudou, *Introduction à la politique africaine*, PUM, 2006, 265 p.

GENTOT Michel, *Les autorités administratives indépendantes*, Paris, Montchrestien, 1994.

GERARD Philippe, OST François et VAN DE KERCHOVE Michel, *L'accélération du temps juridique*, Bruxelles, Presses de l'Université Saint-Louis, 2000, 938 p.

GOODWIN-GILL Guy S., *Elections libres et régulières*, Inter-Parliamentary Union, 2006, 250 p.

GREER Steven, *La marge d'appréciation : interprétation et pouvoir discrétionnaire dans le cadre de la Convention européenne des droits de l'homme*, Strasbourg, Editions du Conseil de l'Europe, 2000.

GRIMAL Henri, *Le Commonwealth*, Paris, PUF, 1995.

GROTIUS Hugo, *Le droit de la guerre et de la paix*, 2^e éd., Paris, PUF, 2012, 894 p.

GUENARD Florent, *La démocratie universelle : philosophie d'un modèle politique*, Paris, Le Seuil, 2016, 358 p.

HAJJAMI Nabil, *La responsabilité de protéger*, Bruxelles, Bruylant, 2013.

HANSBURY Elise, *Le juge interaméricain et le jus cogens*, Genève, Graduate Institute Publications, 2011.

HART Herbert Lionel Adolphus, *The Concept of Law*, 3^e éd., Oxford, Oxford University Press, 2012, 380 p.

HATTO Ronald, *Le maintien de la paix : l'ONU en action*, Paris, Armand Colin, 2015.

HERMET Guy, *Culture et démocratie*, Paris, Albin Michel/UNESCO, 1993, 244 p.

HERMET Guy, *Exporter la démocratie*, Paris, Presses de Sciences Po, 2008.

HOUNGNIKPO Mathurin C., *L'illusion démocratique en Afrique*, L'Harmattan, 2004.

INDEPENDENT COMMISSION OF THE SOUTH ON DEVELOPMENT ISSUES, *Défis au Sud : Rapport de la Commission Sud*, Paris, Economica, 1990.

JEANGENE VILMER Jean-Baptiste, *La guerre au nom de l'humanité : tuer ou laisser mourir*, Paris, PUF, 2012.

JELLINEK Georg, *L'Etat moderne et son droit : théorie juridique de l'Etat*, FARDIS Georges (trad.), vol. 2, Paris, Panthéon-Assas, 2005, 593 p.

KABA Sidiki, *L'avenir des droits de l'homme en Afrique à l'aube du XXI^e siècle*, Dakar, Le nouvel Horizon, 1996.

KALOGEROPOULOS-STRATIS Spyridonas, *Le Droit des peuples à disposer d'eux-mêmes*, Bruxelles, Bruylant, 1973, 388 p.

KAMTO Maurice, *Droit international de la gouvernance*, Paris, Pedone, 2013, 338 p.

KASME Badr, *La capacité de l'Organisation des Nations Unies de conclure des traités*, Paris, LGDJ, 1960.

KOLB Robert, *La Cour internationale de Justice*, Paris, Pedone, 2013, 1356 p.

KOLB Robert, *Théorie du ius cogens international. Essai de relecture du concept*, Genève, Graduate Institute Publications, 2015.

KRUMENACKER Yves, *La guerre de Trente ans*, Paris, Ellipses, 2008, 205 p.

LA PALOMBARA Joseph et WEINER Myron, *Political parties and political development*, Princeton, Princeton University Press, 2015.

LABBE Marie-Hélène, *L'arme économique dans les relations internationales*, Paris, PUF, 1994, 127 p.

LAPEYRE André, DE TINGUY DU POUET François et VASAK Karel, *Les Dimensions universelles des droits de l'homme*, Bruxelles, Bruylant, 1990.

LECUYER Yannick, *Le droit à des élections libres*, Council of Europe, 2014, 143 p.

- LECUYER Yannick, *Les droits politiques dans la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme*, Paris, Dalloz, 2009.
- LIBERA Martial, SCHIRMANN Sylvain et BENNEMANN Nils (dir.), *La Commission centrale pour la navigation du Rhin : histoire d'une organisation internationale : actes du Colloque « La Commission centrale pour la navigation du Rhin : 200 ans d'histoire »*, Paris, L'Harmattan, 2017, 331 p.
- LOCHAK Danièle, *Les droits de l'homme*, Paris, La Découverte, 2009.
- MARX Karl et ENGELS Friedrich, *Manifeste du parti communiste*, Paris, Flammarion, 1998.
- MARZOUKI Moncef, *Le mal arabe entre dictatures et intégrismes : la démocratie interdite*, Paris, L'Harmattan, 2004.
- MENY Yves et SUREL Yves, *Par le peuple, pour le peuple : le populisme et les démocraties*, Paris, Fayard, 2000, 326 p.
- MESTRE-LAFAY Frédérique, *L'Organisation des Nations Unies*, 19^e éd., PUF, 2013.
- MILL John Stuart, *De la liberté*, LENGLET Laurence (trad.), Paris, Gallimard, 1990.
- MONTEIRO A. Reis, *Ethics of Human Rights*, Springer, 2014, 547 p.
- MORSINK Johannes, *The Universal Declaration of Human Rights : origins, drafting, and intent*, Philadelphia, University of Pennsylvania Press, 1999.
- MOSSE Claude, *La fin de la démocratie athénienne : Aspects sociaux et politiques du déclin de la cité grecque au I^{er} siècle avant J.-C*, Paris, PUF, 1962.
- MOSSE Claude, *Regards sur la démocratie athénienne*, Perrin, 2013, 240 p.
- MOUNK Yascha, *Le peuple contre la démocratie*, Paris, L'Observatoire, 2018, 318 p.
- MUBIALA Mutoy, *Le système régional africain de protection des droits de l'homme*, Bruxelles, Bruylant, 2005.
- MUELLER John, *War, Presidents, and Public Opinion*, New York, Joh Wiley, 1973.
- NDOUMOU Fabien Désiré, *Les missions d'observation des élections*, Paris, L'Harmattan, 2012.
- NEMO Philippe, *Histoire des idées politiques aux Temps modernes et contemporains*, PUF, 2013
- NESTOROVIC Sacha, *L'assistance électorale multilatérale : promouvoir la paix par la démocratie*, Paris, L'Harmattan, 2012.
- PLATON, *Œuvres complètes. La République*, BACCOU Robert (trad.), Paris, Editions Garnier Frères, 1950, 528 p.
- QAZBIR Hanan, *L'internationalisation du droit constitutionnel*, Dalloz, 2015.

- RAGAZZI Maurizio, *The concept of international obligations erga omnes*, Oxford, Clarendon Press, 2000, 264 p.
- RALSTON Jackson Harvey, *Le droit international de la démocratie*, MARQUIS Henri (trad.), Paris, Marcel Giard, 1923.
- RAMADAN Tariq et NEIRYNCK Jacques, *Peut-on vivre avec l'islam ?*, Lausanne, Favre, 2004.
- REDONNET Jean-Claude, *Le Commonwealth : politiques, coopération et développement anglophones*, PUF, 1998.
- RIST Gilbert, *Le développement : histoire d'une croyance occidentale*, 3^e éd., Paris, Presses de Sciences Po, 2007, 483 p.
- RODRIGUES ROGET Maristela, *Le système interaméricain et les principes démocratiques : l'évolution de son engagement*, Paris, L'Harmattan, 2009, 652 p.
- ROSANVALLON Pierre, *Le sacre du citoyen. Histoire du suffrage universel en France*, Paris, Gallimard, 1992.
- ROSIERE Stéphane, *Le nettoyage ethnique : terreur et peuplement*, Paris, Ellipses, 2006.
- ROUGIER Antoine, *La théorie de l'intervention d'humanité*, Paris, Pedone, 1910.
- ROUSSEAU Jean-Jacques, *Du contrat social ou Principes du droit politique*, Paris, Librio, 2017.
- ROUSSILLON Henry (dir.), *Les nouvelles constitutions africaines : La transition démocratique*, Toulouse, Presses de l'Institut d'Etudes politiques, 1992, 191 p.
- SALL Alioune, *La justice de l'intégration : réflexions sur les institutions judiciaires de la CEDEAO et de l'UEMOA*, Dakar, Editions du CREDILA, 2011.
- SHAKESPEARE William, *Œuvres complètes de Shakespeare*, MONTEGUT Emile (trad.), vol. 9, Paris, Hachette, 1867.
- SICILIANOS Linos-Alexandre, *L'ONU et la démocratisation de l'Etat : systèmes régionaux et ordre juridique universel*, Paris, Pedone, 2000.
- SIMMEL Georg, *Le conflit*, Circé, 2015.
- SIMPSON Gerry, *Great powers and outlaw states*, Cambridge University Press, 2004.
- SONIGBE SANGBANA Muriel, *La sanction internationale de la violation des droits de l'homme*, Paris, Pedone, 2018, 376 p.
- SPENCER Herbert, *Le Droit d'ignorer l'Etat*, Paris, Les Belles Lettres, 1993, 209 p.
- STIRN Bernard, *Vers un droit public européen*, Paris, Lextenso éditions, 2015.
- TEHINDRAZANARIVELO Djacoba Liva, *Les sanctions des Nations unies et leurs effets secondaires : assistance aux victimes et voies juridiques de prévention*, Paris, PUF, 2005.

TOSTENSEN Arne, FABER Doeke et DE JONG Karijn, *Vers une approche intégrée de l'observation des élections ? : La professionnalisation des missions d'observation des élections de longue durée*. ECDPM, 1997.

TOURAINÉ Alain, *Qu'est-ce que la démocratie ?*, Paris, Fayard, 1994, 297 p.

TRENT John et SCHNURR Laura, *A United Nations renaissance: what the UN is, and what it could be*, 1^{re} éd., Opladen, Berlin, Toronto, Verlag Barbara Budrich, 2018, 166 p.

TROPER Michel, *Pour une théorie juridique de l'Etat*, Paris, PUF, 1994, 360 p.

VAN DROOGHENBROECK Sébastien, *La proportionnalité dans le droit de la Convention européenne des droits de l'homme : prendre l'idée simple au sérieux*, Bruxelles, Bruylant, 2001, 808 p.

VELU Jacques et ERGEC Rusen, *Convention européenne des droits de l'homme*, 2^e éd., Bruxelles, Bruylant, 2014, 1190 p.

VILLALPANDO Santiago, *L'émergence de la communauté internationale dans la responsabilité des Etats*, Genève, Graduate Institute Publications, 2014, 528 p.

VIRALLY Michel, *Le droit international en devenir. Essais écrits au fil des ans*, Paris, PUF, 1990, 504 p.

VOEFFRAY François, *L'actio popularis ou la défense de l'intérêt collectif devant les juridictions internationales*, Genève, Graduate Institute Publications, 2014, 406 p.

WEBER Max, *Economie et société : les catégories de la sociologie*, vol. 1, Paris, Pocket, 2008, 410 p.

WELCH Gita et NURU Zahra, *La gouvernance pour l'avenir : démocratie et développement dans les pays les moins avancés*, UNDP, UN-OHRLSS, 2006.

WENDLING Cécile, *L'approche globale dans la gestion civilo-militaire des crises : analyse critique et prospective du concept*, Paris, IRSEM, Institut de recherche stratégique de l'Ecole militaire, 2010.

WITTEZAELE Jean-Jacques, *La double contrainte : l'influence des paradoxes de Bateson en Sciences humaines*, Bruxelles, De Boeck Université, 2008.

WOODS Larry J., *Military Interventions in Sierra Leone: Lessons from a Failed State*, DIANE Publishing, 2010, 129 p.

ZAKARIA Fareed, *L'avenir de la liberté : la démocratie illibérale aux Etats-Unis et dans le Monde*, Paris, Odile Jacob, 2003, 339 p.

III. THESES

ANDRIOLLO-LEBLANC Anne, *L'assistance électorale et les Nations Unies : 1989-1999*, Thèse de doctorat, Université Panthéon-Sorbonne, 2000.

AYARI Zied, *L'obligation démocratique en droit international*, Thèse de doctorat, Université Jean Moulin Lyon 3, 2018.

BOKA Marie, *La Cour pénale internationale entre droit et relations internationales, les faiblesses de la Cour à l'épreuve de la politique des Etats*, Thèse de doctorat, Université Paris-Est, 2013.

BOLLE Stéphane, *Le nouveau régime constitutionnel du Bénin : essai sur la construction d'une démocratie africaine par la construction*, Thèse de doctorat, Université de Montpellier I, 1997.

FAU-NOUGARET Matthieu, *La conditionnalité démocratique : Etude de l'action des organisations internationales*, Thèse de doctorat, Université Montesquieu-Bordeaux IV, 2004.

ITSOUHOU MBADINGA Moussounga, *Démocratisation des Etats et droit international : essai sur l'universalité du principe de légitimité démocratique des gouvernements*, Thèse de doctorat, Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, 1999.

KOUDE Roger Magloire Koussetogue, *La pertinence opératoire des droits de l'homme : de l'affirmation universaliste à l'universalité récusée*, Thèse de doctorat, Université Jean Moulin Lyon 3, 2009.

MANZAN Innocent Ehueni, *Les accords politiques dans la résolution des conflits armés internes en Afrique*, Thèse de doctorat, Université de La Rochelle, Université de Cocody-Abidjan, 2011.

MONNEY MOUANDJO Stéphane, *La démocratie au sud et les organisations internationales analyse comparée des missions internationales d'observation des élections des pays membres du Commonwealth et des pays membres de l'Organisation internationale de la Francophonie*, Thèse de doctorat, Université de Reims Champagne-Ardenne, 2008.

MORTIER Pauline, *Les métamorphoses de la souveraineté*, Thèse de doctorat, Université d'Angers, 2011.

NATIELSE Julien Kouléga, *Le Burkina Faso de 1991 à nos jours : entre stabilité politique et illusionnisme démocratique*, Thèse de doctorat, Université Montesquieu - Bordeaux IV, 2013.

NIKABOU Lantame Jean, *Les conventions ACP-EU et les sanctions économiques de l'Union européenne contre les Etats ACP : le cas du Togo*, Thèse de doctorat, Université de Strasbourg, 2013.

OUEDRAOGO Séni Mahamadou, *La lutte contre la fraude à la constitution en Afrique Noire francophone*, Thèse de doctorat, Université de Bordeaux IV, 2011.

IV. ARTICLES ET CONTRIBUTIONS (REVUES, MELANGES ET COLLOQUES)

ABI-SAAB Georges, « De la sanction en droit international : essai de clarification », *Theory of International Law at the Threshold of the 21st Century: Essay in honour of Krzysztof Skubiszewski*, Kluwer Law International, 1996, p. 147-163.

ABLINE Gaël, « Les observations générales, une technique d'élargissement des droits de l'homme », *RTDH*, 2008, n° 74, p. 449.

AFRIQUE CONTEMPORAINE, « Du parti-Etat à l'apprentissage du multipartisme. Une histoire politique des élections au Kenya », *Afrique contemporaine*, 2013, n° 247, p. 108-109.

AÏVO Frédéric Joël, « La crise de normativité de la Constitution en Afrique », *RDP*, 2012, n° 1, p. 141-180.

AKINDES Francis, « Rapport introductif n°3 : Les transitions démocratiques à l'épreuve des faits. Réflexion à partir des expériences des pays d'Afrique noire francophone », *Bilan des conférences nationales et autres processus de transition démocratique*, Paris, OIF, 2000, p. 609-619.

AL-RASHIDI Ahmad, « L'évolution du concept de souveraineté et les projets de coopération régionale », in KIENLE Eberhard (éd.), *La reconstruction d'un espace d'échanges : la Méditerranée*, Le Caire, CEDEJ - Egypte/Soudan, 2013, p. 277-284.

ALABRUNE François, « La pratique des comités des sanctions du Conseil de sécurité depuis 1990 », *AFDI*, 1999, n° 1, p. 226-279.

ALCANDRE Jean-Jacques, « La Conférence de Berlin 15 novembre 1884 - 26 février 1885 », *Allemagne d'aujourd'hui*, 2016, n° 217, p. 90-97.

ALEXANDER Gérard, « Les défis de la consolidation dans les nouvelles démocraties », *RIPC*, 2011, n° 1, p. 53-67.

ALI Mohamed M. et SHAH Iqbal H., « Sanctions and childhood mortality in Iraq », *The Lancet*, 2000, n° 9218, p. 1851-1857.

ALSTON Philip, « Against a World Court for Human Rights », *Ethics & International Affairs*, 2014, n° 2, p. 197-212.

AMOR Abdelfattah, « Le Comité des droits de l'homme des Nations Unies : aux confins d'une juridiction internationale des droits de l'homme ? », in ANDO Nisuke (éd.), *Towards implementing universal human rights: Festschrift for the twenty-fifth anniversary of the Human Rights Committee*, vol. 18, Leiden, Nijhoff, 2004, p. 41-60.

ANCI AUX Robert, « Islam, Etat, laïcité : le cas de la Turquie dans sa perspective historique. L'avènement du régime kémaliste et la rupture avec l'ordre islamique », *Civilisations. Revue internationale d'anthropologie et de sciences humaines*, 2001, n° 48, p. 27-50.

AREZKI Karim, « Raisons théologiques et historiques du fondamentalisme islamique », *Théologie évangélique*, 2010, n° 3, p. 259-277.

ASCENSIO Hervé et DIXNEUF Marc, *Les sanctions contre l'Irak au regard des droits de l'homme : une méthode dévastatrice, détournée, inacceptable - une analyse juridique*, FIDH (éd.), Paris, FIDH, 2001.

ASCENSIO Hervé, « Le règlement des différends liés à la violation par les organisations internationales des normes relatives aux droits de l'homme », in SFDI et IIDH (éd.), *La soumission des organisations internationales aux normes internationales relatives aux droits de l'homme : journée d'études de Strasbourg*, Paris, Pedone, 2009, p. 105-117.

ATANGANA AMOUGOU Jean-Louis, « Les accords de paix dans l'ordre juridique interne en Afrique », *RRJ*, 2008, n° 123, p. 1723-1746.

AUTIN Jean-Louis, « Autorités administratives indépendantes, démocratie et Etat de droit », *Droit et société*, 2016, n° 93, p. 285-295.

BABO Alfred, « L'étranger à travers le prisme de l'ivoirité en Côte d'Ivoire : retour sur des regards nouveaux », *Migrations Société*, 2016, n° 144, p. 99-120.

BADIE Bertrand, « « Je dis Occident » : démocratie et développement. Réponse à 6 questions », *Pouvoirs*, 1990, n° 52, p. 43-53

BAILBY Edouard, « Le différend anglo-espagnol sur Gibraltar », *Le Monde diplomatique*, janvier 1965, p. 20.

BAILLET Dominique, « Islam, islamisme et terrorisme », *Sud/Nord*, 1, 2002, n° 16, p. 53-72.

BALCI Bayram, « Evolutions récentes de la laïcité en Turquie », *Maghreb - Machrek*, 2015, n° 224-225, p. 73-87.

BALMOND Louis, « La sécurité collective », in DOUMBE-BILLE Stéphane (éd.), *La régionalisation du droit international*, Bruxelles, Bruylant, 2012, p. 21-55.

BANEGAS Richard et LOSCH Bruno, « La Côte d'Ivoire au bord de l'implosion », *Politique africaine*, 2002, n° 87, p. 139-161.

BARSALOU Olivier, « La doctrine de l'objecteur persistant en droit international », *RQDI*, n°1, 2006, p. 1-18.

BAZIN Laurent, « L'idéologie de l'identité nationale, un facteur de désagrégation de la société : Eclairages à partir de la Côte d'Ivoire », *Savoir/Agir*, 2007, n° 2, p. 61-69.

BECHERAOUI Doreid, « L'exercice des compétences de la cour pénale internationale », *RIDP*, 2005, n° 3, p. 341-373.

BEDJAOUI Mohammed, « Le mécanisme africain d'évaluation par les pairs », *Droit du pouvoir, pouvoir du droit : mélanges offerts à Jean Salmon*, Bruylant, 2007, p. 1139-1155.

BEETHAM David, « La démocratie : principes essentiels, institutions et problèmes », in Bassiouni Cherif (éd.), *La démocratie : principes et réalisation*, Genève, Union interparlementaire, 1998, p. 23-32.

BEN ACHOUR Rafâa, « Etat de droit, démocratie et droit international », *ROIDU*, 2014, p. 181-221.

BEN ACHOUR Yadh, « Au service du droit démocratique et du droit constitutionnel international. Une Cour constitutionnelle internationale », *RDP*, 2014, n° 2, p. 419-443.

BEN ACHOUR Yadh, « Quelle différence entre une cour constitutionnelle internationale et une cour mondiale des droits de l'homme ? », in GHACHEM Asma et PALLARD Henri (éd.), *Une cour constitutionnelle*

internationale au service du droit démocratique et du droit constitutionnel : actes du colloque des 16 et 17 juin 2015 à Rabat, KAS, 2015, p. 113-123.

BEN ATTAR Oriane, « Note d'actualité concernant la proposition du Président de la République tunisienne Mohamed Moncef Marzouki lors du débat général le 26 octobre 2013 devant l'Assemblée générale des Nations Unies de créer une Cour constitutionnelle internationale », *Civitas Europa*, 2016, n° 31, p. 285-299.

BENESSIANO William, « Le vote obligatoire », *RFDC*, 2005, n° 61, p. 73-115.

BERGER Marie-Sophie, « La contribution du Conseil de sécurité à la prévention et à la gestion des changements anticonstitutionnels », in BEN ACHOUR Rafâa (éd.), *Les changements anticonstitutionnels de gouvernement : approches de droit constitutionnel et de droit international ; colloque international organisé les 4 et 5 avril 2013 à Tunis*, PUAM, 2014, p. 37-44.

BERLIA Georges, « Remarques sur la paix de Westphalie », *Hommage d'une génération de juristes au président Basdevant*, Paris, Pedone, 1960, p. 35-42.

BERNARD Elsa, « La distinction entre organisation de coopération et organisation d'intégration : l'Union européenne au carrefour des "méthodes" », in DUBIN Laurence et RUNAVOT Marie-Clotilde (éd.), *Le phénomène institutionnel international dans tous ses états : transformation, déformation ou réformation ?*, Paris, Pedone, 2014, p. 103-121.

BERNS Thomas, « Bodin : la souveraineté saisie par ses marques », *Bibliothèque d'Humanisme et Renaissance*, 62, 2000, n° 3, p. 611-623.

BESSE Magalie, *La Conférence nationale souveraine, un pouvoir constituant original*, VIIe Congrès français de droit constitutionnel, Paris, 2008.

BIANCHI Andrea, « Human Rights and the Magic of Jus Cogens », *EJIL*, 19, 2008, n° 3, p. 491-508.

BIEBER Roland, « La perception allemande de la notion de souveraineté », *L'Europe en Formation*, 2013, n° 368, p. 61-77.

BIERSTEKER Thomas, « Les sanctions ciblées onusiennes », in VETTOVAGLIA Jean-Pierre (éd.), *Prévention des crises et promotion de la paix : Déterminants des conflits et nouvelles formes de prévention*, vol. 3, Bruxelles, Bruylant, 2013, p. 886-901.

BITTI Gilbert, « Article 53 - Ouverture d'une enquête », in FERNANDEZ Julian et PACREAU Xavier (éd.), *Statut de Rome de la Cour pénale internationale : commentaire article par article*, Paris, Pedone, 2012, p. 1173-1228.

BOISSON Antoine, « L'Union postale universelle et l'évolution de sa structure », *AFDI*, 5, 1959, n° 1, p. 591-604.

BOISSON DE CHAZOURNES Laurence et CONDORELLI Luigi, « De la "responsabilité de protéger", ou d'une nouvelle parure pour une notion déjà bien établie », *RGDIP*, 2006, n° 1, p. 11-18.

- BOUMAKANI Benjamin, « La prohibition de la « transhumance politique » des parlementaires. Etude de cas africains », *RFDC*, 2008, n° 75, p. 499-512.
- BOUMGHAR Mouloud, « Article 25 », in DECAUX Emmanuel (éd.), *Le pacte international relatif aux droits civils et politiques : commentaire article par article*, Economica, 2010, p. 529-559,
- BOUQUERAT Gilles, « Le difficile parcours démocratique de l'Asie du Sud », *Le Trimestre du Monde*, 1, 1992, p. 145-156.
- BOURGI Albert, « L'union africaine : entre les textes et la réalités », *AFRI*, 2004, p. 327-344.
- BOUTROS-GHALI Boutros, « Démocratie et droits de l'homme », *Le Monde diplomatique*, octobre 1993, p. 32.
- BOUTROS-GHALI Boutros, « Pour un droit international de la démocratie », in MAKARCZYK Jerzy (éd.), *Theory of international law at the threshold of the 21st century: essays in honour of Krzysztof Skubiszewski*, The Hague ; Boston, Kluwer Law International, 1996, p. 99-108.
- BOUVIER Alban, « Démocratie délibérative, démocratie débattante, démocratie participative », *RESS*, 2007, n° 136, p. 5-34.
- BOYLE Kevin, « Stock-taking on Human Rights: The World Conference on Human Rights, Vienna 1993 », *Political Studies* 1995, n° SPI, p. 79-95.
- BOZARSLAN Hamit, « Les minorités en Turquie », *Pouvoirs*, 2005, n° 115, p. 101-112.
- BROWN Stephen, « Justice pénale internationale et violences électorales. Les enjeux de la CPI au Kenya », *Revue Tiers Monde*, 2011, n° 205, p. 85-100.
- BURDY Jean-Paul, *La Turquie est-elle européenne?: contributions au débat*, Turquoise, 2004.
- BURGORGUE-LARSEN Laurence, « L'"autonomie constitutionnelle" aux prises avec la Convention européenne des droits de l'homme », *RBDI*, 2001, p. 31-64.
- BURGORGUE-LARSEN Laurence, « La justice internationale pénale aux prises avec le phénomène de démocratisation », in MEHDI Rostane (éd.), *La contribution des Nations Unies à la démocratisation de l'Etat : colloque des 14 et 15 décembre 2001*, Paris, Pedone, 2002, p. 201-217.
- CALAS Bernard, « Des fraudes aux violences. Cartographie d'une régression politique », *Politique africaine*, 2008, n° 109, p. 135-149.
- CALLEJON Lucille, « Cour mondiale des droits de l'homme, cour constitutionnelle internationale. Analyse comparée de deux projets d'inspiration cosmopolitique », in de FROUVILLE Olivier (éd.), *Le cosmopolitisme juridique*, Paris, Pedone, 2015, p. 329-351.
- CANIVEZ Patrice, « Qu'est-ce qu'un conflit politique ? », *Revue de métaphysique et de morale*, 2008, n° 58, p. 163-175.

CASSESE Antonio, « A Plea for a Global Community grounded in a Core of Human Rights », in CASSESE Antonio (éd.), *Realizing Utopia : The Future of International Law*, Oxford, Oxford University Press, 2012, p. 136-143.

CASSESE Antonio, « Commentaire de l'art. 1 §2 », in PELLET Alain et COT Jean-Pierre (éd.), *La Charte des Nations Unies : commentaire article par article*, 2e édition revue et augmentée, Paris, Economica, 1991.

CASSIN René, « L'homme, sujet de droit international et la protection des droits de l'homme dans la société universelle », *La technique et les principes du droit public : études en l'honneur de Georges Scelle*, vol. 1, Paris, LGDJ, 1950, p. 67-91.

CAUBET Christian Guy, « Le droit international en quête d'une responsabilité pour les dommages résultant d'activités qu'il n'interdit pas », *AFDI*, 29, 1983, n° 1, p. 99-120.

CAVARE Louis,, « La reconnaissance de l'Etat et le Mandchoukouo », *RGDIP*, 1935, p. 5-99.

CAZALA Julien, « Le Soft Law international entre inspiration et aspiration », *RIEJ*, 2012, n° 1, p. 41-84.

CHARBONNEAU Christian, « Le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes : un droit collectif à la démocratie ... et rien d'autre », *RQDI*, 9, 1996, p. 111-130.

CHARPENTIER Jean, « L'affaire de la Barcelona Traction devant la Cour internationale de Justice (arrêt du 5 février 1970) », *AFDI*, 1970, n° 1, p. 307-328.

CHARPENTIER Jean, « Le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes et le droit international positif », *RQDI*, 1985, n° 2, p. 195-213.

CHARPENTIER Jean, « Les déclarations des Douze sur la reconnaissance des nouveaux Etats », *RGDIP*, 1992, p. 343-355.

CHARVIN Robert, « Les mesures d'embargo : la part du droit », *RBDI*, 29, 1996, n° 1, p. 5-32.

CHATZISTAVROU Filippa, « L'usage du soft law dans le système juridique international et ses implications sémantiques et pratiques sur la notion de règle de droit », *Le Portique. Revue de philosophie et de sciences humaines*, 2005, n° 15.

CHAUMONT Charles, « La signification du principe de spécialité dans les organisations internationales », *Mélanges offerts à Henri Rolin : problèmes de droit des gens*, Paris, Pedone, 1964, p. 55-66.

CHEMILLIER-GENDREAU Monique et COLIN Jean-Pierre (dir.), *Réalités du droit international contemporain (force obligatoire et sujets de droit) : actes des seconde et troisième rencontres de Reims*, Reims, Faculté de Droit de Reims, 1974.

CHEMILLIER-GENDREAU Monique, « L'Irak broyé par le droit international », *Le Monde diplomatique*, juin 1995, p. 8.

CHEMILLIER-GENDREAU Monique, « La bonne foi, principe justifiant la création d'une Cour constitutionnelle internationale », in GHACHEM Asma et PALLARD Henri (éd.), *Une cour constitutionnelle*

internationale au service du droit démocratique et du droit constitutionnel : actes du colloque des 16 et 17 juin 2015 à Rabat, KAS, 2015, p. 89-98.

CHEMILLIER-GENDREAU Monique, « Nations Unies et démocratie », in BANNELIER-CHRISTAKIS Karine (éd.), *Les 70 ans des Nations Unies : quel rôle dans le monde actuel ? Journée d'études en l'honneur du Professeur Yves Daudet*, Paris, Pedone, 2014, p. 143-147.

CHEMILLIER-GENDREAU Monique, « Obliger les Etats à tenir parole », *Le Monde diplomatique*, septembre 2013, p. 12.

CHETAIL Vincent, « La réforme de l'ONU depuis le sommet mondial de 2005 : bilan et perspectives », *Relations internationales*, 2006, n° 128, p. 79-92.

CHEVALLIER Jacques, « Autorités administratives indépendantes et Etat de droit », *Civitas Europa*, 2016, n° 37, p. 143-154.

CHICOT Pierre-Yves, « L'actualité du principe du règlement pacifique des différends : essai de contribution juridique à la notion de paix durable », *RQDI*, 2003, n° 16, p. 5-35.

CHOULI Lila, « L'insurrection populaire et la Transition au Burkina Faso », *RAPE*, 2015, n° 143, p. 148-155.

CHRISTAKIS Théodore, « L'obligation de non-reconnaissance des situations créées par le recours illicite à la force ou d'autres actes enfreignant des règles fondamentales », *The fundamental rules of the international legal order : jus cogens and obligations erga omnes*, 2006, p. 127-166.

CLOCHE Paul, « L'importance des pouvoirs de la Boulé athénienne au Ve et IVe avant J.-C », *Revue des Etudes Grecques*, 1921, n° 158, p. 233-265.

COHENDET Marie-Anne, « Une crise de la représentation politique ? », *Cités*, 2004, n° 18, p. 41-61.

COMBACAU Jean, « Le droit international : bric-à-brac ou système ? », *Le système juridique*, 1986, p. 85-105.

CONDORELLI Luigi, « La Cour pénale internationale : un pas de géant (pourvu qu'il soit accompli...) », *RGDIP*, 103, 1999, n° 1, p. 7-21.

CONFORTI Benedetto, « Le principe de non-intervention », in BEDJAOUI Mohammed (éd.), *Droit international : bilan et perspectives*, Paris, Pedone, 1991, p. 489-505.

CONRY Barbara, « Loose cannon: The National Endowment for Democracy », *CIFPB*, 1993, n° 27.

COOPER Andrew et LEGLER Thomas, « The OAS Democratic Solidarity Paradigm: Questions of Collective and National Leadership », *LAPS*, 2001, n° 1, p. 103-126.

CORTEN Olivier et DELCOURT Barbara, « L'intervention militaire en Libye : une avancée du droit international ? », *Politique*, 2011, n° 70, p. 5-7.

CORTEN Olivier et KLEIN Pierre, *Droit d'ingérence ou obligation de réaction ? : les possibilités d'action visant à assurer le respect des droits de la personne face au principe de non-intervention*, Bruxelles, Bruylant, 1992.

CORTEN Olivier, « La résolution 940 du Conseil de sécurité autorisant une intervention militaire en Haïti : l'émergence d'un principe de légitimité démocratique en droit international ? », *EJIL*, 6, 1995, n° 1, p. 116-133.

CORTRIGHT David, « A Hard Look at Iraq Sanctions - Death rates are alarming but lower than claimed. Saddam shares responsibility », *The Nation*, 273, 2001, n° 18, p. 20.

COSNARD Michel, « Les lois Helms-Burton et d'Amato-Kennedy, interdiction de commercer avec et d'investir dans certains pays », *AFDI*, 42, 1996, n° 1, p. 33-61.

COTE Luc, « Justice pénale internationale : vers un resserrement des règles du jeu », *RICR*, 2006, n° 861, p. 51-63.

COULOMB Fanny et MATELY Sylvie, « Bien-fondé et opportunité des sanctions économiques à l'heure de la mondialisation », *RIS*, mars 2015, n° 97, p. 101-110.

CUMIN David, « Retour sur la guerre de Corée », *Hérodote*, 2011, n° 1, p. 47-56.

D'ASPREMONT Jean, « Emergence et déclin de la gouvernance démocratique en droit international », *RQDI*, 22, 2009, n° 2, p. 57-80.

D'ASPREMONT Jean, « La création internationale d'Etats démocratiques », *RGDIP*, 109, 2005, n° 4, p. 889-908.

D'ASPREMONT Jean, « La licéité des coups d'Etat en droit international », in SFDI, colloque de Bruxelles (éd.), *L'Etat de droit en droit international*, Paris, Pedone, 2009, p. 123-142.

DAILLIER Patrick, « La responsabilité de protéger, corollaire ou remise en cause de la souveraineté ? », in SFDI, Colloque de Nanterre (éd.), *La responsabilité de protéger*, Paris, Pedone, 2007, p. 39-58

DAKOWSKA Dorota, « Des acteurs partisans dans la politique étrangère : les fondations politiques allemandes », *RIS*, 2004, n° 3, p. 27-34.

DAKOWSKA Dorota, « Les fondations politiques allemandes en Europe centrale », *Critique internationale*, 2004, n° 24, p. 139-157.

DAVID Eric, « Brèves remarques sur les origines du droit international », in DUPUY Pierre-Marie et CHETAIL Vincent (éd.), *The Roots of International Law / Les fondements du droit international. Liber Amicorum Peter Hagggenmacher*, Leiden ; Boston, Martinus Nijhoff Publishers, 2013, p. 437-447.

DE GAYFFIER-BONNEVILLE Anne-Claire, « L'intervention en Somalie 1992-1993 », *Revue historique des armées*, 2011, n° 263, p. 93-103.

DE RAULIN Arnaud., « L'action des observateurs internationaux dans le cadre de l'ONU et de la société internationale », *RGDIP*, 1995, n° 3, p. 567-604.

DE SCHUTTER Olivier, « L'adhésion des Communautés européennes à la Convention européenne des droits de l'homme », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 1994, n° 1440, p. 1-40.

DE VERGOTTINI Guiseppe, « Régimes politiques », in TROPER Michel et CHAGNOLLAUD Dominique (éd.), *Traité international de droit constitutionnel. Distribution des pouvoirs*, vol. 2, Paris, Dalloz, 2012, p. 113-157.

DE VISSCHER Charles, « La responsabilité des Etats », *Bibliotheca Visseriana*, vol. 2, Leyde, Brill, 1924, p. 33.

DE VISSCHER Fernand, « Arbitrage de l'île de Palmas (Miangas) (4 Avril 1928) », *RDILC*, 10, 1929, p. 735-762.

DE WILDE D'ESTMAEL Tanguy, « L'élaboration du droit des sanctions économiques communautaires : enjeux et normativité politiques du processus », *Droit et société*, 2001, n° 49, p. 729-769.

DECAUX Emmanuel, « La réunion de Copenhague de la Conférence sur la dimension humaine de la CSCE », *RGDIP*, 94, 1990, n° 4, p. 1019-1034.

DECAUX Emmanuel, « Les Nations Unies et les droits de l'homme : soixante après », *L'universalisme des droits en question(s) : la Déclaration universelle des Droits de l'homme, 60 ans après*, 2010, n° 7, p. 33-48.

DECAUX Emmanuel, ALBARET Mélanie et LEMAY-HEBERT Nicolas, *Les grandes résolutions du Conseil de sécurité des Nations unies*, Dalloz, 2012.

DELCAS Marie, « En Equateur, la destitution du président Lucio Gutierrez n'a pas dissipé la crise », *Le Monde*, 25 avril 2005, p. 4.

DELLA MORTE Gabriele, « Les frontières de la compétence de la cour pénale internationale : observations critiques », *RIDP*, 73, 2002, n° 1, p. 23-57.

DELZANGLES Béatrice, « Effectivité, efficacité et efficience dans la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme », in CHAMPEIL-DESPLATS Véronique et LOCHAK Danièle (éd.), *A la recherche de l'effectivité des droits de l'homme*, Nanterre, Presses universitaires de Paris Nanterre, 2012, p. 41-57.

DESOUCHES Christine, « Francophonie et accompagnement des processus électoraux », in VETTOVAGLIA Jean-Pierre (éd.), *Prévention des crises et promotion de la paix. Démocratie et élections dans l'espace francophone*, vol. 2, Bruxelles, Bruylant, 2010, p. 211-246.

DIOUF Abdou, « Afrique : l'intégration régionale face à la mondialisation », *Politique étrangère*, 2006, n° 4, p. 785-797.

DISTEFANO Giovanni, « Le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes », in HERTIG RANDALL Maya et HOTTELLIER Michel (éd.), *Introduction aux droits de l'homme*, Zurich, Schulthess Verlag, 2014, p. 802-822.

DOBELLE Jean François, « Commentaire de l'art. 1 §2 », in PELLET Alain, FORTEAU Mathias et COT Jean-Pierre (éd.), *La Charte des Nations Unies : commentaire article par article*, 3e édition revue et augmentée.

DOMINICE Christian, « L'émergence de l'individu en droit international public », in BELHUMEUR Jeanne et CONDORELLI Luigi (éd.), *L'ordre juridique international entre tradition et innovation*, Genève, Graduate Institute Publications, 2014, p. 109-124.

DOMINICE Christian, « L'émergence de l'individu en droit international public », *Annales d'études internationales*, 16, 1988, p. 1-16.

DOMINICE Christian, « Organisations internationales et démocratie », in BOISSON DE CHAZOURNES Laurence et GOWLLAND-DEBBAS Vera (éd.), *The international legal system in quest of equity and universality. L'ordre juridique international, un système en quête d'équité et d'universalité. Liber amicorum Georges Abi-Saab*, The Hague, Martinus Nijhoff Publishers, 2001, p. 731-743.

DONG Jingbo, « Prosecutorial Discretion at the International Criminal Court: A Comparative Study », *JPL*, 2, 2009, n° 2, p. 109-114.

DORMOY Daniel, « Sanctions ciblées et respect des droits de l'homme : quelques réflexions sur la responsabilité des organisations internationales et de leurs Etats membres », *RQDI*, 2015, n° 2, p. 1-26.

DOSSO Karim, « Les pratiques constitutionnelles dans les pays d'Afrique noire francophone : cohérences et incohérences », *RFDC*, 2012, n° 90, p. 57-85.

DOUMBE-BILLE S., « Droit international et stabilité constitutionnelle en Afrique de l'ouest », F. MELIN-SOUCRAMANIEN (dir.), *Espaces du service public. Mélanges en l'honneur de Jean du Bois de Gaudusson*, Pessac, PUB, 2013, vol.1, p. 211-224.

DRZEMCZEWSKI Andrew, « La prévention des violations des droits de l'homme : les mécanismes de suivi du Conseil de l'Europe », *RTDH*, 2000, p. 385-428.

DU BOIS DE GAUDUSSON Jean, « Constitution sans culture constitutionnelle n'est que ruine du constitutionnalisme : poursuite d'un dialogue sur quinze années de transition en Afrique et en Europe », in DU BOIS DE GAUDUSSON Jean, CLARET Philippe, SADLAN Pierre, et al. (éd.), *Mélanges en l'honneur de Slobodan Milacic : démocratie et liberté : tension, dialogue, confrontation*, Bruxelles, Bruylant, 2007, p. 333-348.

DU BOIS DE GAUDUSSON Jean, « L'accord de Marcoussis, entre droit et politique », *Afrique contemporaine*, 2003, n° 206, p. 41-55.

DU BOIS DE GAUDUSSON Jean, « Les élections à l'épreuve de l'Afrique », *Les Nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel*, 2003, n° 13.

DU BOIS DE GAUDUSSON Jean, « Les structures de gestion des opérations électorales : Bilan et perspectives en 2000 et ... dix ans après », in VETTOVAGLIA Jean-Pierre (éd.), *Démocratie et élections dans l'espace francophone*, Bruxelles, Bruylant, 2010, p. 259-286.

DUARTE Bernadette, « Le chef de l'Etat : un « corps législatif » au sens de l'article 3 du Protocole n° 1 de la Convention européenne des droits de l'homme ? », *RFDC*, 2009, n° 79, p. 477-511.

DUBOUIS Louis, « L'embargo dans la pratique contemporaine », *AFDI*, 1967, n° 1, p. 99-152.

DUPUY Pierre-Marie, « A propos de l'opposabilité de la coutume générale : enquête brève sur l'"objecteur persistant" », *Le droit international au service de la paix, de la justice et du développement : mélanges Michel Virally*, Paris, Pedone, 1991, p. 257-272.

DUPUY René-Jean, « Rapport introductif », *Concept de démocratie et action des Nations Unies : colloque du 23 octobre 1993 de l'Association Française pour les Nations Unies (AFNU)*, [s. l.], [s. n.], 1993, p. 50-62.

DUROSELLE Jean-Baptiste, « La nature des conflits internationaux », *RFSP*, 14, 1964, n° 2, p. 295-308.

DYSON Tim et CETORELLI Valeria, « Changing views on child mortality and economic sanctions in Iraq: a history of lies, damned lies and statistics », *BMJ Global Health*, 2, 2017, n° 2.

EDELSTEIN Melvin, « Les révolutions américaine et française et l'avancement de la démocratie », *AHRE*, 2003, n° 334, p. 45-58.

EISEMANN Pierre Michel, « L'arrêt de la CIJ dans l'affaire des activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci (Nicaragua c. Etats-Unis), fond, arrêt du 27 juin 1986 », *AFDI*, 1986, n° 1, p. 153-191.

EL BOUDOUHI Saïda, « L'arrêt Ahmadou Sadio Diallo (République de Guinée c. République démocratique du Congo). La CIJ est-elle devenue une juridiction de protection des droits de l'homme ? », *AFDI*, 2010, n° 1, p. 277-299.

ELLES Lady, « Utilité d'un modèle international de rapport d'observation sur le déroulement des élections », in UNIVERSITE DE LA LAGUNA (éd.), *Liberté des élections et observations internationales des élections*, Bruxelles, Bruylant, 1995, p. 273-283.

ESPIELL Hector Gros, « Le processus de la réforme de l'Organisation des Etats américains », *AFDI*, 1968, n° 1, p. 138-166.

EUDES Marina, « De la Commission au Conseil des droits de l'homme : vraie réforme ou faux-semblant ? », *AFDI*, 52, 2006, n° 1, p. 599-616.

FABRE-ALIBERT Véronique, « La notion de "société démocratique" dans la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme », *RTDH*, 1998, n° 35, p. 465-496.

FALL Alioune Badara, « La Charte africaine des droits de l'homme et des peuples : entre universalisme et régionalisme », *Pouvoirs*, 2009, n° 129, p. 77-100.

FALL Alioune Badara, *Le juge constitutionnel, artisan de la démocratie en Afrique?, Le constitutionnalisme : Un produit d'exportation?*, VIe Congrès français de droit constitutionnel, Montpellier, 2005.

FASSASSI Idris, « L'examen périodique universel devant le Conseil des droits de l'homme des Nations Unies », *RTDH*, 2009, n° 79, p. 739-761.

FASSASSI Idris, « Le procureur de la Cour pénale internationale et le jeu d'échecs », *RDIDC*, 2014, n° 3, p. 379-412.

FAU-NOUGARET Matthieu, « Les organisations régionales africaines et les changements de pouvoir anticonstitutionnels », in FAU-NOUGARET Matthieu, (éd.), *La concurrence des organisations régionales en Afrique*, Paris, L'Harmattan, 2012, p. 409-434.

FAU-NOUGARET Matthieu, « Les travaux onusiens sur l'efficacité du principe d'élections périodiques et honnêtes et sur l'action en faveur de la démocratie », in VETTOVAGLIA Jean-Pierre (éd.), *Prévention des crises et promotion de la paix. Démocratie et élections dans l'espace francophone*, vol. 2, Bruylant, 2010, p. 59-72.

FAU-NOUGARET Matthieu, « Une leçon burkinabé : éléments de réflexion juridique sur l'insurrection des 30 et 31 octobre 2014 (1ère partie) », *Constitutions*, 2015, n° 2, p. 221-228.

FAU-NOUGARET Matthieu, « Une leçon burkinabé : éléments de réflexion juridique sur l'insurrection des 30 et 31 octobre 2014 (2ème partie) », *Constitutions*, 2015, n° 3, p. 361-370.

FAU-NOUGARET Matthieu, « Approche critique du rôle des organisations internationales en matière électorale », *RBDI*, 2010, n° 2, p. 596-623.

FAU-NOUGARET Matthieu, « L'observation internationale non gouvernementale des élections », in VETTOVAGLIA Jean-Pierre (éd.), *Prévention des crises et promotion de la paix. Démocratie et élections dans l'espace francophone*, vol. 2, Bruylant, 2010, p. 625-637.

FERREIRA DA CUNHA Paulo, « La Cour Constitutionnelle internationale (ICCo) - Une idée qui fait son chemin », *Notandum*, 2015, n° 38, p. 21-26.

FEUER Guy, « Nations Unies et démocratie », *Mélanges offerts à Georges Burdeau : Le pouvoir*, Paris, LGDJ, 1977, p. 1073-1090.

FLAUSS Jean-François, « Immunités des organisations internationales et droit international des droits de l'homme », in SFDI et IIDH (éd.), *La soumission des organisations internationales aux normes internationales relatives aux droits de l'homme : journée d'études de Strasbourg*, Paris, Pedone, 2009, p. 71-99.

FLAUSS Jean-François, « Les conditions d'admission des pays d'Europe centrale et orientale au sein du Conseil de l'Europe », *EJIL*, 1994, n° 3, p. 401-422.

FOA Roberto Stefan et MOUNK Yascha, « The Signs of Deconsolidation », *Journal of democracy*, 2017, n° 1, p. 5-15.

FORTEAU Mathias, « La levée et la suspension des sanctions internationales », *AFDI*, 2005, n° 1, p. 57-84.

FUKUYAMA Francis, « The End of History? », *The National Interest*, 1989, n° 16, p. 3-18.

GANSER Daniele, « Retour sur la crise des missiles à Cuba », *Le Monde diplomatique*, novembre 2002, p. 28.

GAUCHET Marcel, « Crise dans la démocratie », *La Revue Lacanienne*, 2, 2008, n° 2, p. 59-72.

GAUTHIER Robert, « Gibraltar face au « petit bloc ». Entre l'intégration et la décolonisation », *Le Monde diplomatique*, novembre 1966, p. 7-9.

GENTE Régis, « Les ONG internationales et occidentales dans les « révolutions colorées » : des ambiguïtés de la démocratisation », *Revue Tiers Monde*, 2008, n° 193, p. 55-66.

GESLIN Albane, « Le pouvoir d'habilitation du Conseil de sécurité : la délégation des pouvoirs du Conseil aux organisations internationales », *RBDI*, 2004, n° 2, p. 484-497.

GHACHEM Asma, « Plaidoyer pour une idée tunisienne : l'institution d'une Cour constitutionnelle internationale », FERREIRA DA CUNHA Paulo (éd.), *ISLE*, 2016, n° 24, p. 43-50.

GHARBI Fakhri, « Le statut des déclarations d'acceptation de la juridiction obligatoire de la Cour internationale de justice », *Les Cahiers de droit*, 2002, n° 2, p. 213-274.

GIBERT Marie, « La Cour pénale internationale et l'Afrique, ou l'instrumentalisation punitive de la justice internationale ? », *RIS*, 2015, n° 97, p. 111-118.

GLELE-AHANHANZO Maurice, « Organisation de l'observation internationale des élections (désignation des observateurs, accréditation, garanties minima, etc.) », in UNIVERSITE DE LA LAGUNA (éd.), *Liberté des élections et observations internationales des élections*, Bruxelles, Bruylant, 1995, p. 215-227.

GODET Blaise, « La création et le fonctionnement du Conseil des droits de l'homme », *Relations internationales*, 2009, n° 136, p. 91-100.

GOLDBERG Arthur J., « The Need for a World Court of Human Rights Closing Address », *Howard Law Journal*, 1965, p. 621-624.

GOMEZ Carole et NIVET Bastien, « Sanctionner et punir : coercition, normalisation et exercice de la puissance dans une société internationale hétérogène », *RIS*, 2015, n° 97, p. 61-68.

GORDON Joy, « When Intent Makes All the Difference in the World: Economic Sanctions on Iraq and the Accusation of Genocide », *YHRDJ*, 5, 2014, n° 1.

GORI Gisella et KAUFF-GAZIN Fabienne, « L'arrêt Matthews : une protection globale des droits de l'homme par une vision réductrice de l'ordre juridique communautaire ? », *Europe*, 10, 2000, p. 4-8.

GOUNELLE Max, « Démocratiser le mandat représentatif », *Le Débat*, 2006, n° 141, p. 110-117.

GRARD Loïc, « Propos introductifs. Les piliers démocratiques de l'Union européenne. L'Union européenne, pilier démocratique », *Politeia*, 2015, n°27, p. 103-106.

GREENAWALT Alexander K.A, « Justice Without Politics? : Prosecutorial Discretion and the International Criminal Court », *NYUJILP*, 39, 2007, n° 3, p. 583-673.

GUEYE Babacar, « La démocratie en Afrique : succès et résistances », *Pouvoirs*, 2009, n° 129, p. 5-26.

GUILHOT Nicolas, « Les professionnels de la démocratie : Logiques militantes et logiques savantes dans le nouvel internationalisme américain », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 2001, n° 1, p. 53-65.

HAFNER Gerhard et BUFFARD Isabelle, « Les travaux de la Commission du droit international : de la responsabilité à la prévention des dommages », in SFDI, Colloque d'Aix-en-Provence (éd.), *Le droit international face aux enjeux environnementaux*, Paris, Pedone, 2010, p. 145-164.

HAGA Lars, « Imaginer la démocratie populaire », *Vingtième Siècle*, 2011, n° 109, p. 12-30.

HAGBERG Sten, KIBORA Ludovic, OUATTARA Fatoumata *et al.*, « Au cœur de la révolution burkinabè », *Anthropologie & développement*, 2015, n° 42-43, p. 199-224.

HALLIDAY Denis J, « The deadly and illegal consequences of economic sanctions on the people of Iraq », *BJWA*, 2000, n° 1, p. 229-233.

HARRIS David, « Post-Conflict Elections or Post-Elections Conflict: Sierra Leone 2002 and Patterns of Voting in Sub-Saharan Africa », *Cadernos de Estudos Africanos*, 2004, n° 5/6, p. 39-49.

HATEM Fabrice et MALPEDE Diana, « Le développement humain : genèse et perspective d'un concept », *Economie prospective internationale*, 1992, p. 103-115.

HEBIE Mamadou, « L'exécution des décisions de la Cour africaine des droits de l'homme et des peuples », *RGDIP*, 2017, n° 3, p. 689-726.

HELALI Mohamed Salah, « Le conseil de sécurité et la crise malienne », *Civitas Europa*, 2016, n° 31, p. 109-121.

HERMAN Patrick, « Le monde selon Bush : genèse d'un nouvel ordre mondial », in ASSOCIATION DROIT DES GENS (éd.), *A la recherche du nouvel ordre mondial : le droit international à l'épreuve*, vol. 1, Bruxelles, Complexe, 1993, p. 7-20.

HERMET Guy, « Dynamiques et stratégies de démocratisation », *Politique étrangère*, 2012, n° 4, p. 801-811.

HILGERS Mathieu et LOADA Augustin, « Tensions et protestations dans un régime semi-autoritaire : croissance des révoltes populaires et maintien du pouvoir au Burkina Faso », *Politique africaine*, 2013, n° 131, p. 187-208.

HUET Véronique, « L'autonomie constitutionnelle de l'Etat : déclin ou renouveau ? », *RFDC*, 2008, n° 73, p. 65-87.

HUET Véronique, « Vers l'émergence d'un principe de légitimité démocratique en droit international ? », *RTDH*, 2006, n° 67, p. 547-573.

HUNTINGTON Samuel, « Democracy's Third Wave », *Journal of Democracy*, 1991, n° 2, p. 12-34.

ISOART Paul, « L'Autorité provisoire des Nations Unies au Cambodge », *AFDI*, 1993, n° 1, p. 157-177.

JACQUEMOT Florence, « Retour sur la dualité de lecture de l'arrêt Zdanoka : Cour européenne des droits de l'homme (Grande Chambre), Zdanoka c. Lettonie, 16 mars 2006 », *RTDH*, 2008, n° 1, p. 195-222.

JEANGENE VILMER Jean-Baptiste, « La responsabilité de protéger et le débat sur la qualification de génocide au Darfour », in SFDI, colloque de Nanterre (éd.), *La responsabilité de protéger*, Paris, Pedone, 2007, p. 233-241.

JEANGENE VILMER Jean-Baptiste, « Union africaine versus Cour pénale internationale. Répondre aux objections et sortir de la crise », *Etudes internationales*, 45, 2014, n° 1, p. 5-26.

JOUANNET Emmanuelle, « La communauté internationale vue par les juristes », *AFRI*, 6, 2005, p. 3-26.

JOUVE Edmond, « Où en est le droit des peuples à l'aube du III^{ème} millénaire ? », *Actes de la cinquième réunion préparatoire au symposium de Bamako : La culture démocratique*, 2000, p. 503-510.

JULIEN Claude, « Combats pour la liberté », *Le Monde diplomatique*, juillet 1989, p. 20-21.

KABA Sidiki et BERNARD Antoine, « Le recours à la justice pénale internationale et la prévention des conflits », in VETTOVAGLIA Jean-Pierre (éd.), *Prévention des crises et promotion de la paix : Déterminants des conflits et nouvelles formes de prévention*, vol. 3, Bruxelles, Bruylant, 2013, p. 961-970.

KAMARA Mactar, « La promotion et la protection des droits fondamentaux dans le cadre de la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples et du Protocole facultatif additionnel de juin 1998 », *RTDH*, 16, 2005, n° 63, p. 709-727.

KARAKAS Eser, « Légendes religieuses contre mythes nationalistes », *Courrier international*, juillet 2007, n° 877, p. 15-17.

KAZADI MPIANA Joseph, « L'Union africaine face à la gestion des changements anticonstitutionnels de gouvernement », *RQDI*, 2012, n° 2, p. 101-142.

KEPEL Gilles, « Jihad », *Pouvoirs*, 2003, n° 104, p. 135-142.

KI-ZERBO Joseph, « Le développement clés en tête », in KI-ZERBO Joseph (éd.), *La natte des autres. Pour un développement endogène en Afrique*, Paris, Karthala, 1992, p. 1-71.

KIEFFER Guy-André, « Armée ivoirienne : le refus du déclassé », *Politique africaine*, 2000, n° 78, p. 26-44.

KIRKPATRICK Jesse, « A Modest Proposal: A Global Court of Human Rights », *JHR*, 2014, n° 2, p. 230-248.

KISS Alexandre, « Le rôle de la Déclaration universelle des droits de l'homme dans le développement du droit international », *Bulletin des droits de l'homme*, 1988, Numéro spécial, ONU, p. 51-56.

KLEIN Pierre, « Les mécanismes de contrôle des engagements des Etats parties aux conventions du Conseil de l'Europe », *Revue de droit de l'ULB*, 2000, p. 203-238.

KLEIN Pierre, « Le droit aux élections libres en droit international : mythes et réalités », in ASSOCIATION DROIT DES GENS (éd.), *A la recherche du nouvel ordre mondial : le droit international à l'épreuve*, vol. 1, Bruxelles, Complexe, 1993, p. 93-121.

KOCHENOV Dimitry et PECH Laurent, « Renforcer le respect de l'État de droit dans l'UE : Regards critiques sur les nouveaux mécanismes proposés par la Commission et le Conseil », *Question d'Europe*, 2015, n° 356.

KOKOROKO Dodzi, « La portée de l'observation internationale des élections », in VETTOVAGLIA Jean-Pierre (éd.), *Prévention des crises et promotion de la paix. Démocratie et élections dans l'espace francophone*, vol. 2, Bruylant, 2010, p. 755-765.

KOLB Robert, « De l'assistance humanitaire : la résolution sur l'assistance humanitaire adoptée par l'Institut de droit international à sa session de Bruges en 2003 », *RICR*, 2004, n° 856, p. 853-878.

KOLB Robert, « Du domaine réservé : réflexions sur la théorie de la compétence nationale », *RGDIP*, 2006, n° 3, p. 597-646.

KOLLIPOULOS Alexandros, « Les comités des sanctions de l'Organisation des Nations Unies », in PICCHIO FORLATI Laura et SICILIANOS Linos-Alexandre (éd.), *Les sanctions économiques en droit international*, Leiden ; Boston, Martinus Nijhoff, 2004, p. 567-601.

KONE Amadou, « La persistance du conflit angolais entre 1991 et 2002 », *Monde(s)*, 2018, n° 13, p. 175-194.

KONE Gnangadjomon, « Logiques sociales et politiques des pillages et barrages dans la crise postélectorale en Côte d'Ivoire », *Politique africaine*, 2011, n° 122, p. 145-160.

KOSKENNIEMI Martti, « Le Comité des sanctions (créé par la résolution 661 (1990) du Conseil de sécurité) », *AFDI*, 1991, p. 119-137.

KOSSI Koblan Foly Jean, « Le procès de la démocratie chez Platon », *Le Korè, Revue ivoirienne de philosophie et de culture*, 2008, n° 41, p. 23-35.

KOUDE Roger Magloire Koussetogue, « Les droits de l'homme : de l'intuition universaliste à l'universalité récusée », *RTDH*, 2006, n° 68, p. 909-938.

KOUDE Roger Magloire Koussetogue, « Pertinence et défauts de pertinence des récusations de la Déclaration Universelle des droits de l'homme », *RTDH*, 2009, n° 80, p. 945-966.

KOZMA Julia, NOWAK Manfred et SCHEININ Martin, « A World Court of Human Rights Consolidated Draft Statute », in PANEL ON HUMAN DIGNITY (éd.), *Protecting Dignity: An Agenda for Human Rights*, Geneva, 2011, p. 45-60.

KOZMA Julia, NOWAK Manfred, « A World Court of Human Rights. Commentary on the Draft Statute », in PANEL ON HUMAN DIGNITY (éd.), *Protecting Dignity: An Agenda for Human Rights*, Geneva, 2011, p. 61-92.

KPATINDE Francis et FALL Elimane, « Côte d'Ivoire : ça recommence ! », *Jeune Afrique, L'Intelligent*, 23 septembre 2002, n° 2176, p. 6-9.

KPODAR Adama, « Politique et ordre juridique : les problèmes constitutionnels posés par l'accord de Linas-Marcoussis du 23 janvier 2003 », *RRJ*, 2005, n° 4, p. 2503-2526.

KRZAN Bartłomiej, « International Criminal Court Facing the Peace vs. Justice Dilemma », *International Comparative Jurisprudence*, 2, 2016, n° 2, p. 81-88.

LABOUZ Marie-Françoise, « L'Acte unique européen », *RQDI*, 1986, n° 3, p. 133-168.

LAFARGUE Jérôme et KATUMANGA Musambayi, « Le Kenya dans la tourmente. Violences postélectorales et pacification précaire », *Politique africaine*, 2008, n° 109, p. 107-121.

LAGHMANI Slim, « Une cour constitutionnelle internationale ? », *Le pouvoir, mythes et réalité. Mélanges en hommage à Henry Roussillon*, vol. 2, Toulouse, Presses de l'Université Toulouse 1 Capitole, 2014, p. 989-1001.

LAGHMANI Slim, « Vers une légitimité démocratique ? », in BEN ACHOUR Rafâa et LAGHMANI Slim (éd.), *Les nouveaux aspects du droit international*, Paris, Pedone, 1994, p. 249-278.

LAIDI Zaki, « Mondialisation et démocratie », *Politique étrangère*, 2001, n° 3, p. 603-618.

LALI Armel, « La perception de l'Etat de droit dans le droit et la pratique de l'Union africaine », in SFDI, colloque de Bruxelles (éd.), *L'Etat de droit en droit international*, Paris, Pedone, 2009, p. 287-300.

LAZARUS Claude, « Le statut des mouvements de libération nationale à l'Organisation des Nations Unies », *AFDI*, 1974, n° 1, p. 173-200.

LE CHAFFOTEC Boris, « Les Etats-Unis et la promotion de la démocratie post-guerre froide », *Les Cahiers Irice*, 2014, n° 12, p. 74-88.

LE POURHIET Anne-Marie, « Définir la démocratie », *RFDC*, 2011, n° 87, p. 453-464.

LEBEN Charles, « Les contre-mesures interétatiques et les réactions à l'illicite dans la société internationale », *AFDI*, 1982, n° 1, p. 9-77.

LEMAITRE Frédéric, « Climat diplomatique tendu entre la Russie et l'Allemagne » *Le Monde*, 9 avril 2013, n°21219, p.7.

LEMAITRE Frédéric, « Les fondations, vecteurs du « soft power » allemand », *Le Monde*, 1^{er} avril 2013, n°21212, p5.

LEPRETTE Jacques, « Le Conseil de sécurité et la Résolution 377 A (1950) », *AFDI*, 1988, n° 1, p. 424-435.

LEVINET Michel, « Droit constitutionnel et Convention européenne des droits de l'homme. L'incompatibilité entre l'Etat théocratique et la Convention européenne des droits de l'homme. A propos de l'arrêt rendu le 13 février 2003 par la Cour de Strasbourg dans l'affaire Refah Partisi et autres c. Turquie », *RFDC*, 2004, n° 57, p. 207-221.

LIPCHITZ Anna et DELMON Clara, « Le Programme des Nations unies pour le développement, un « machin » onusien utile ? », *RIS*, 2010, n° 79, p. 64-74.

LLAMAS Michael et LONDON Caroline, « Les élections du Parlement européen sous les feux de la Convention européenne des droits de l'homme », *Petites Affiches*, 1999, n° 106, p. 16-20.

LORY Bernard, « Strates historiques des relations bulgare-turques », *CEMOTI, Cahiers d'Etudes sur la Méditerranée Orientale et le monde Turco-Iranien*, 15, 1993, n° 1, p. 149-167.

LOSCH Bruno, « La Côte d'Ivoire en quête d'un nouveau projet national », *Politique africaine*, 2000, n° 78, p. 5-25.

MAHIOU Ahmed, « Quelle place pour une Cour constitutionnelle internationale dans la justice internationale ? », in GHACHEM Asma et PALLARD Henri (éd.), *Une cour constitutionnelle internationale au service du droit démocratique et du droit constitutionnel : actes du colloque des 16 et 17 juin 2015 à Rabat*, KAS, 2015, p. 125-135.

MALENOVSKY Jiri, « Suivi des engagements des Etats membres du Conseil de l'Europe par son Assemblée parlementaire : une course difficile entre droit et politique », *AFDI*, 1997, n° 1, p. 633-656.

MALHIERE Fanny, « La démocratisation du processus de décision au sein des organisations internationales : l'apport du constitutionnalisme au droit international », in CASSARD-VALEMBOIS Anne-Laure et MALHIERE Fanny (éd.), *Droit International et démocratie*, Paris, Micro Application Editions, 2015, p. 153-166.

MARIE Jean-Bernard, « La pratique de la Commission des droits de l'homme de l'ONU en matière de violation des droits de l'homme », *RBDI*, 1980, n° 2, p. 355-380.

MARZOUKI Moncef, « Une structure judiciaire supranationale et indépendante pourrait agir en cas de scrutins truqués et rappeler les Etats au respect des libertés. Une Cour mondiale de la démocratie. », *Libération*, novembre 1999, p. 6.

MASCLET Jean-Claude, « Nomadisme politique et clause de fidélité », in VETTOVAGLIA Jean-Pierre (éd.), *Prévention des crises et promotion de la paix. Démocratie et élections dans l'espace francophone*, vol. 2, Bruylant, 2010, p. 477-487.

MASSART-PIERARD Françoise, « La Francophonie internationale », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 1999, n° 1655, p. 1-47.

MAUPEU Hervé, « La CPI, Dieu et les élections kényanes de 2013 », *Afrique contemporaine*, 2013, n° 247, p. 33-51.

MAUPEU Hervé, « Retour sur les violences », *Les Cahiers d'Afrique de l'Est*, 2008, n° 37, p. 11-51.

MAZERON Florent, « Le contrôle de légalité des décisions du Conseil de sécurité : un bilan après les ordonnances Lockerbie et l'arrêt Tadic », *RQDI*, 1997, p. 105-136.

MEGRET Frédéric, « Qu'est-ce qu'une juridiction « incapable » ou « manquant de volonté » au sens de l'article 17 du Traité de Rome ? Quelques enseignements tirés des théories du déni de justice en droit international », *RQDI*, 2004, n° 17.2, p. 185-216.

MEHDI Rostane, « Le respect de l'Etat de droit en droit européen et dans les relations extérieures de l'Union européenne », in SFDI, colloque de Bruxelles (éd.), *L'Etat de droit en droit international*, Paris, Pedone, 2009, p. 219-238.

MENSAH Ayoko, « La Francophonie, un bouclier contre l'uniformisation culturelle - Entretien avec Abdou Diouf », *Africultures*, 2013, n° 65, p. 137-143.

MENY Yves, « Les conventions de la Constitution », *Pouvoirs*, 1989, n° 50, p. 53-68.

MILACIC Slobodan, « La démocratie représentative devant un défi historique ? Propos introductif », in BEN ACHOUR Rafâa, GICQUEL Jean et MILACIC Slobodan (éd.), *La démocratie représentative devant un défi historique*, Bruxelles, Bruylant, 2006, p. 3-37.

MINK Georges, « L'Europe centrale à l'épreuve de l'autoritarisme », *Politique étrangère*, 2016, n° 2, p. 89-101.

MIRON Alina, « L'obligation de prévention des catastrophes naturelles : statut et visages », in SFDI, colloque de Nanterre (éd.), *La responsabilité de protéger*, Paris, Pedone, 2007, p. 177-185.

MONACO Riccardo, « Le caractère constitutionnel des actes constitutifs des organisations internationales », *La Communauté internationale : mélanges offerts à Charles Rousseau*, Paris, Pedone, 1974, p. 153-172.

MONCEAU Nicolas, « L'Europe au miroir de la Turquie », *Politique européenne*, 2010, n° 29, p. 7-24.

MONNEY MOUANDJO Stéphane, « Le Commonwealth Ministerial Action Group (CMAG) : regard critique sur une institution fondamentale de la construction démocratique des pays du Commonwealth », *RJPEF*, 2010, n° 2, p. 207-436.

MORAND Charles-Albert, « La souveraineté, un concept dépassé à l'heure de la mondialisation ? », in BOISSON DE CHAZOURNES Laurence et GOWLLAND-DEBBAS Vera (éd.), *The international legal system in quest of equity and universality. L'ordre juridique international, un système en quête d'équité et d'universalité. Liber amicorum Georges Abi-Saab*, The Hague, Martinus Nijhoff Publishers, 2001, p. 153-175.

MORAVCSIK Andrew, « Le mythe du déficit démocratique européen », *Raisons politiques*, 10, 2003, n° 2, p. 87-105.

MOURGEON Jacques, « Les pactes internationaux relatifs aux droits de l'homme », *AFDI*, 1967, n° 1, p. 326-363.

NEACK Laura, « UN peace-keeping: in the interest of community or self? », *Journal of Peace Research*, 32, 1995, n° 2, p. 181-196.

NICOLAS Loïc, « Les théories du complot comme miroir du siècle », *Questions de communication*, 2016, n° 29, p. 307-325.

NISOT Joseph, « La question du sud-ouest africain devant la Cour internationale de justice », *RBDI*, 1967, n° 1, p. 24-36.

NIVET Bastien, « Les sanctions internationales de l'Union européenne : soft power, hard power ou puissance symbolique ? », *RIS*, 2015, n° 97, p. 129-138.

NOLTE Georg, « De Dionisio Anzilotti à Roberto Ago. Le droit international classique de la responsabilité internationale des Etats et la prééminence de la conception bilatérale des relations interétatiques », in DUPUY Pierre-Marie (éd.), *Obligations multilatérales, droit impératif et responsabilité internationale des Etats*, Paris, Pedone, 2003, p. 5-23.

NOVOSSELOFF Alexandra, « L'élargissement du Conseil de sécurité : enjeux et perspectives », *Relations internationales*, 4, 2006, n° 128, p. 3-14.

NOVOSSELOFF Alexandra, « L'ONU ou la réforme perpétuelle », *AFDI*, 2004, n° 1, p. 535-544.

NOWAK Manfred, « A World Court of Human Rights », in OBERLEITNER Gerd (éd.), *International human rights institutions, tribunals, and courts*, Singapore, Springer, 2018, p. 271-290.

NOWAK Manfred, « Eight Reasons Why We Need A World Court of Human Rights », in ALFREDSSON Gudmundur, GRIMHEDEN Jonas, RAMCHARAN Bertrand G., et al. (éd.), *International Human Rights Monitoring Mechanisms: Essays in Honour of Jakob Th. Möller*, 2^e éd., Leiden ; Boston, Martinus Nijhoff Publishers, 2009, p. 697-706.

NOWAK Manfred, « On the Creation of World Court of Human Rights », *NTU Law Review*, 2012, n° 1, p. 257-291.

NOWAK Manfred, « The Need for a World Court of Human Rights », *HRLR*, 2007, n° 1, p. 251-259.

NTWARI Guy-Fleury, « La Cour de justice de la CEDEAO, ou l'émergence progressive d'une Cour régionale des droits de l'homme », *Journal du Centre de droit international*, 2013, n° 11, p. 9-11.

ONDO Téléphore, « L'internationalisation du droit relatif aux élections nationales : à propos d'un droit international des élections en gestation », *RDP*, 2012, n° 5, p. 1405-1436.

OSPINA Hernando Calvo, « Quand une respectable fondation prend le relais de la CIA », *Le Monde diplomatique*, juillet 2007, p. 16-17.

OSTWALD Martin, « La démocratie athénienne, réalité ou illusion ? », *Mètis. Anthropologie des mondes grecs anciens*, 7, 1992, n° 1, p. 7-24.

OTAYEK René, « Démocratie, culture politique, sociétés plurielles. Une approche comparative à partir de situations africaines », *RFSP*, 47, 1997, n° 6, p. 798-822.

OUEDRAOGO Yakouba, « Retour sur une décision controversée : l'arrêt de la Cour de justice de la CEDEAO du 13 juillet 2015, CDP et autres c/ Etat du Burkina », *Les Annales de droit*, 2016, n° 10, p. 197-232.

OUGUERGOUZ Fatsah, « La Commission africaine des droits de l'homme et des peuples : présentation et bilan d'activités (1988-1989) », *AFDI*, 35, 1989, n° 1, p. 557-571.

PASCOE B. Lynn, « L'assistance électorale des Nations Unies et le mandat de certification appliqué à la Côte d'Ivoire », in VETTOVAGLIA Jean-Pierre (éd.), *Prévention des crises et promotion de la paix. Démocratie et élections dans l'espace francophone*, vol. 2, Bruylant, 2010, p. 649-660.

PECH Laurent, « La garantie internationale de la Constitution de Bosnie-Herzégovine », *RFDC*, 2000, n° 42, p. 421-440.

PELLET Alain, « Inutile assemblée générale ? », *Pouvoirs*, 2004, n° 109, p. 43-60.

PELLET Alain, « L'Union européenne et le maintien de la paix », in BENLOLO CARABOT Myriam, CANDAS Ulaş et CUJO Eglantine (éd.), *Union européenne et droit international : mélanges en l'honneur de Patrick Daillier*, Paris, Pedone, 2012, p. 431-455.

PELLET Alain, « Quel avenir pour le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes ? », *El derecho internacional en un mundo en transformacion : liber amicorum en homenaje au professeur Eduardo Jiménez de Aréchaga*, 1, 1995, p. 255-276.

PEROUSE DE MONTCLOS Marc-Antoine, « Les fondations politiques allemandes et la démocratisation des pays en développement : une grande illusion ? », *Outre-Terre*, 2013, n° 33-34, p. 547-561.

PEROUSE DE MONTCLOS Marc-Antoine, « Les fondations politiques dans les relations internationales », *Politique étrangère*, Printemps, 2009, n° 1, p. 189-200.

PETERS Anne, « Le cheminement historique des organisations internationales : entre technocratie et démocratie », in DUPUY Pierre-Marie et CHETAIL Vincent (éd.), *The Roots of International Law / Les fondements du droit international. Liber Amicorum Peter Hagggenmacher*, Leiden ; Boston, Martinus Nijhoff Publishers, 2013, p. 487-529.

PIERRE-CAPS Stéphane, « Le peuple à l'interface du droit constitutionnel et du droit international », *Civitas Europa*, 2014, n° 32, p. 5-20.

PIGEAUD Fanny, « Débâcle de l'accusation contre M. Gbagbo », *Le Monde diplomatique*, décembre 2017, p. 20.

PILON Marc, « L'observation des processus électoraux : enseignements de l'élection présidentielle au Togo (août 1993) », *Politique africaine*, 1994, n° 56, p. 137-143.

PLIAKOS Asteris, « La nature juridique de l'Union européenne », *RTDEur*, 1993, n° 2, p. 187-224.

PORTES Thierry, « Barack Obama promet un avenir à l'Afrique », *Le Figaro*, juillet 2009, n° 20202, p. 5.

POTTEAU Aymeric, « L'article 3 du Premier Protocole additionnel à la Convention et l'obligation des Etats membres de l'Union européenne de reconnaître le droit de participer aux élections du Parlement européen. [Observations relatives à l'arrêt Cour.EDH 18 février 1999, Matthews c. Royaume-Uni] », *RTDH*, 1999, n° 40, p. 865-900.

QUASHIGAH Edward Kofi, « Les droits de l'homme et l'intégration », in LAVERGNE Réal P. (éd.), *Intégration et coopération régionales en Afrique de l'Ouest*, Paris ; Ottawa, Karthala, CRDI, 1996, p. 301-322.

RAMEL Frédéric, « Les fonctions symboliques des Nations Unies », *Après-demain*, 2015, n° 35, p. 10-11.

RANCIERE Jacques, *La haine de la démocratie*, Paris, La Fabrique, 2005, 106 p.

RECONDO David, « Tailleurs de démocratie : l'assistance électorale de l'ONU racontée par ses artisans », in BARE Jean François (éd.), *Paroles d'experts : études sur la pensée institutionnelle du développement*, Paris, Karthala, 2006, p. 29-56.

REDOR-FICHOT Marie-Joëlle, « L'indivisibilité des droits de l'homme », FONTAINE Lauréline (éd.), *CRDF : L'universalisme des droits en question(s). La Déclaration universelle des droits de l'homme, 60 ans après*, 2009, n° 7, p. 75-85.

REISMAN W. Michael, « Souveraineté et droits de l'homme dans le droit international contemporain », BORDG Anthony (trad.), *L'Ecole de New Haven de droit international*, Paris, Pedone, 2010, p. 243-265.

REISMAN William Michael, « Sovereignty and Human Rights in Contemporary International Law », *AJIL*, 84, 1990, n° 4, p. 866-876.

REMACLE Eric, « La CSCE », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 2014, n° 1348-1349, p. 1-71.

RGDIP, « Conférence pour la paix en Yougoslavie : Avis n°1 de la Commission d'arbitrage, 29 novembre 1991 », *RGDIP*, 1992, p. 264-266.

RICHARTE Marie-Pierre, « L'ONU et l'impératif de démocratisation », *Le Trimestre du Monde*, 4, 1995, p. 125-153.

RIGAUD Françoise, « Irak : le temps suspendu de l'embargo », *Critique internationale*, 2001, n° 2, p. 15-24.

RIGAUX François, « Impératif démocratique et droit international », *Le Trimestre du Monde*, 1992, p. 37-51.

ROUSSEAU Charles, « Le boycottage dans les rapports internationaux », *RGDIP*, 62, 1958, p. 5-25.

ROUSSET Michel, « Une cour constitutionnelle internationale : théorie ou réalité ? », in GHACHEM Asma et PALLARD Henri (éd.), *Une cour constitutionnelle internationale au service du droit démocratique et du droit constitutionnel : actes du colloque des 16 et 17 juin 2015 à Rabat*, KAS, 2015, p. 159-169.

RUPNIK Jacques, « La démocratie illibérale en Europe centrale », *Esprit*, 2017, n° 6, p. 69-85.

SADA Hugo, « Le conflit ivoirien : enjeux régionaux et maintien de la paix en Afrique », *Politique étrangère*, 2003, n° 2, p. 321-334.

SALMON Jean, « La qualité d'Etat de la Palestine », *RBDI*, 45, 2012, n° 1, p. 13-40.

SALMON Jean, « Vers l'adoption d'un principe de légitimité démocratique ? », in ASSOCIATION DROIT DES GENS (éd.), *A la recherche du nouvel ordre mondial : le droit international à l'épreuve*, vol. 1, Bruxelles, Complexe, 1993, p. 59-89.

SANDLAR Christophe, « Les « titrologues » de l'ivoirité », *Outre-Terre*, 2005, n° 2, p. 229-240.

SCHABAS William A., « Reservations to Human Rights Treaties: Time for Innovation and Reform », *CYIL*, 1994, p. 39.

SCHNEIDER Catherine et TUCNY Edwige, « Réflexions sur la conditionnalité politique appliquée à l'élargissement de l'Union européenne aux pays d'Europe centrale et orientale », *Revue d'études comparatives Est-Ouest*, 33, 2002, n° 3, p. 11-44.

SCHNEIDER Catherine, « Le contrôle des engagements du Conseil de l'Europe revisité par l'histoire : de quelques réflexions sur le renouvellement des procédures lié à l'élargissement aux Pays d'Europe Centrale et Orientale », *Cahiers de l'Espace Europe*, 1997, n° 10, p. 134-157.

SICILIANOS Linos-Alexandre, « L'influence des droits de l'homme sur la structure du droit international. Première partie : la hiérarchisation de l'ordre juridique international », *RGDIP*, 116, 2012, n° 1, p. 5-30.

SICILIANOS Linos-Alexandre, « Le respect de l'Etat de droit comme obligation internationale », in SFDI, Colloque de Bruxelles (éd.), *Etat de droit en droit international*, Paris, Pedone, 2009, p. 143-152.

SIERPINSKI Batyah, « La Constitution de Bosnie-Herzégovine : un texte à la croisée du droit interne et du droit international », *RRJ*, 1997, n° 3, p. 1053-1070.

SIERPINSKI Batyah, « Le droit international de la reconnaissance ? », *Civitas Europa*, 2014, n° 32, p. 21-36.

SIMON Denys, « Des influences réciproques entre CJCE et CEDH : « je t'aime, moi non plus » ? », *Pouvoirs*, 2001, n° 96, p. 31-49.

SINDJOUN Luc et MONNEY MOUANDJO Stéphane, « Le Commonwealth », in VETTOVAGLIA Jean-Pierre (éd.), *Prévention des crises et promotion de la paix. Démocratie et élections dans l'espace francophone*, vol. 2, Bruxelles, Bruylant, 2010, p. 685-705.

SINOUE Despina, « Le respect de l'Etat de droit comme condition de participation à l'Union européenne », in SFDI, colloque de Bruxelles (éd.), *L'Etat de droit en droit international*, Paris, Pedone, 2009, p. 239-248.

SOMA Abdoulaye, « Le crime international de changement anticonstitutionnel de gouvernement », *Swiss Review of International and European Law*, 26, 2016, p. 417-441.

SOMA Abdoulaye, « Réflexion sur le changement insurrectionnel au Burkina Faso », *Revue Cames/SJP*, 1, 2015, n° 1.

SOREL Jean-Marc et MEHDI Rostane, « L'uti possidetis entre la consécration juridique et la pratique : essai de réactualisation », *AFDI*, 1994, n° 1, p. 11-40.

SPINEDI Marina, « D'une codification à l'autre : bilatéralisme et multilatéralisme dans la genèse de la codification du droit des traités et du droit de la responsabilité des Etats », in DUPUY Pierre-Marie (éd.), *Obligations multilatérales, droit impératif et responsabilité internationale des Etats*, Paris, Pedone, 2003, p. 25-56.

STERN Brigitte, « Les évolutions récentes en matière de maintien de la paix par l'ONU », *L'observateur des Nations Unies*, 1998, n° 5, p. 1-27.

STERN Brigitte, « Vers la mondialisation juridique ? : les lois Helms-Burton et d'Amato-Kennedy », *RGDIP*, 1004, 1996, p. 979-1003.

STRASSEL Christophe, « La mondialisation économique remet-elle en cause la souveraineté des Etats ? », *Hérodote*, 2002, n° 146-147, p. 119-138.

SUR Serge, « La résolution 687 (3 avril 1991) du Conseil de Sécurité dans l'affaire du Golfe : problèmes de rétablissement et de garantie de la paix », *AFDI*, 1991, n° 37, p. 25-97.

SUR Serge, « Le Conseil de sécurité : blocage, renouveau et avenir », *Pouvoirs*, 2004, n° 109, p. 61-74.

SUR Serge, « Le droit international pénal : entre l'Etat et la société internationale », *Les dynamiques du droit international*, Paris, Pedone, 2012, p. 239-278.

TAGUIEFF Pierre-André, « Le populisme et la science politique du mirage conceptuel aux vrais problèmes », *Vingtième Siècle. Revue d'histoire*, 1997, n° 1, p. 4-33.

TARDY Thierry, « L'ONU et la gestion des conflits yougoslaves (1991-1995) : faillite d'une institution, faillite des Etats ? », *Relations internationales*, 2006, n° 128, p. 37-53.

TAVERNIER Paul, « La régionalisation du droit international, les droits de l'homme », in DOUMBE-BILLE Stéphane (éd.), *La régionalisation du droit international*, Bruxelles, Bruylant, 2012, p. 57-70.

TCHIKAYA Blaise, « La charte africaine de la démocratie, des élections et de la gouvernance », *AFDI*, 2008, n° 1, p. 515-528.

TCHIKAYA Blaise, « Le crime anticonstitutionnel de changement de gouvernement : quelques questions », in BEN ACHOUR Rafâa (éd.), *Les changements anticonstitutionnels de gouvernement : approches de droit constitutionnel et de droit international ; colloque international organisé les 4 et 5 avril 2013 à Tunis*, PUAM, 2014, p. 141-147.

TEHINDRAZANARIVELO Djacobia Liva, « Les sanctions de l'Union africaine contre les coups d'état et autres changements anticonstitutionnels de gouvernement : potentialités et mesures de renforcement », *AYIL*, 12, 2006, p. 255-308.

TENENBAUM Charles, « Négociations et médiations dans la résolution des conflits », in PETITEVILLE Frank et PLACIDI-FROT Delphine (éd.), *Négociations internationales*, Presses de Sciences Po (P.F.N.S.P.), 2014.

TETANG Franc de Paul, « De quelques bizarreries constitutionnelles relatives à la primauté du droit international dans l'ordre juridique interne : la Côte d'Ivoire et « l'affaire de l'élection présidentielle » », *RFDC*, 2012, n° 3, p. 45-66.

THOUVENIN Jean-Marc, « Genèse de l'idée de responsabilité de protéger », in SFDI, colloque de Nanterre (éd.), *La responsabilité de protéger*, Paris, Pedone, 2008, p. 21-38.

THOUVENIN Jean-Marc, « Sanctions économiques et droit international », *Droits*, 2013, n° 57, p. 161-176.

TIAO Luc Adolphe, « La régulation de la communication dans les processus électoraux en Afrique », in VETTOVAGLIA Jean-Pierre (éd.), *Prévention des crises et promotion de la paix. Démocratie et élections dans l'espace francophone*, vol. 2, Bruxelles, Bruylant, 2010, p. 510-518.

TIGROUDJA Hélène, « La fonction consultative de la Cour interaméricaine des droits de l'homme », in ONDOUA Alain et SZYMCAK David (éd.), *La fonction consultative des juridictions internationales*, Paris, Pedone, 2009, p. 67-85.

TOL Richard S. J. et VERHEYEN Roda, « State responsibility and compensation for climate change damages – a legal and economic assessment », *Energy Policy*, 2004, n° 32, p. 1109-1130.

TRACHSLER Daniel, *Sanctions économiques : arme miracle ou échec ?*, Zurich, ETH Zurich, CSS, 2010.

TRECHSEL Stefan, « A World Court for Human Rights? », *NUJIHR*, 1, 2004, p. 1-18.

TRUYOL SERRA Antonio, « Souveraineté », *Archives de philosophie du droit - Vocabulaire fondamental du droit*, 1990, n° 35, p. 313-326.

TSAKADI Komi, « Approche terminologique et typologie de la médiation et de la facilitation », in VETTOVAGLIA Jean-Pierre (éd.), *Prévention des crises et promotion de la paix. Médiation et facilitation dans l'espace francophone : théorie et pratique*, vol. 1, Bruxelles, Bruylant, 2010, p. 11-38.

VAN HAECKE-LEPIC Sabine, « La pratique contemporaine des sanctions internationales », BERTHELOT Pierre et HATEM Elie (éd.), *Orients stratégiques. Les sanctions internationales : entre légalité et réalité*, 2015, n° 1, p. 77-90.

VASAK Karel, « La Déclaration universelle des droits de l'homme 30 ans après », *Courrier de l'UNESCO*, 1977, p. 28-29-32.

VERDROSS Alfred, « La compétence nationale dans le cadre de l'Organisation des Nations Unies et l'indépendance des Etats », *RGDIP*, 1965, n° 36, p. 314-325.

VETTOVAGLIA Jean-Pierre, « L'Organisation des Nations Unies comme prestataire de médiation », in VETTOVAGLIA Jean-Pierre (éd.), *Prévention des crises et promotion de la paix. Médiation et facilitation dans l'espace francophone : théorie et pratique*, vol. 1, Bruxelles, Bruylant, 2010, p. 212-233.

VETTOVAGLIA Jean-Pierre, « Les dix commandements du médiateur et de la médiation », in VETTOVAGLIA Jean-Pierre (éd.), *Prévention des crises et promotion de la paix. Médiation et facilitation dans l'espace francophone : théorie et pratique*, vol. 1, Bruxelles, Bruylant, 2010, p. 778-793.

VETTOVAGLIA Jean-Pierre, « Lignes directrices de la médiation : Vade-mecum », in VETTOVAGLIA Jean-Pierre (éd.), *Prévention des crises et promotion de la paix. Médiation et facilitation dans l'espace francophone : théorie et pratique*, vol. 1, Bruxelles, Bruylant, 2010, p. 244-274.

VIDAL-NAQUET Ariane, « L'idée d'une cour constitutionnelle internationale », in FATIN-ROUGE STEFANINI Marthe (éd.), *Internationalisation des constitutions et constitutionnalisation du droit international : réflexions sur quelques interactions entre droit constitutionnel et droit international : journée d'études*, Aix-en-Provence, PUAM, 2015.

VILLALPANDO Santiago, « L'émergence de la communauté internationale dans le débat doctrinal », *L'émergence de la communauté internationale dans la responsabilité des Etats*, Genève, Graduate Institute Publications, 2014, p. 42-74.

VINCENT Philippe, « Pour une meilleure gouvernance mondiale : la réforme du Conseil de Sécurité des Nations Unies », *Pyramides. Revue du Centre d'études et de recherches en administration publique*, 2005, n° 9, p. 69-86.

VIRALLY Michel, « Définition et classification : approche juridique », *RISS*, 29, 1977, n° 1, p. 61-75.

VIRALLY Michel, « Réflexions sur le "jus cogens" », *Le droit international en devenir. Essais écrits au fil des ans*, Paris, PUF, 1990, p. 147-168.

VIRALLY Michel, « Sur un pont aux ânes : les rapports entre droit international et droits internes », *Problèmes du droit des gens. Mélanges offerts à Henri Rolin*, Paris, Pedone, 1964, p. 488-505.

VIRALLY Michel, « Une pierre d'angle qui résiste au temps : avatars et pérennité de l'idée de souveraineté », in BLACKHURST Richard (éd.), *Les relations internationales dans un monde en mutation*, Leiden, Sijthoff, 1977, p. 179-195.

WECKEL Philippe, « Le chapitre VII de la Charte et son application par le Conseil de Sécurité », *AFDI*, 1991, n° 1, p. 165-202.

WEIL Prosper, « Vers une normativité relative en droit international ? », *RGDIP*, 1982, n° 1, p. 5-47.

WHITEHEAD Laurence, « Entreprises de démocratisation : le rôle des acteurs externes », *Critique internationale*, 2004, n° 3, p. 109-124.

ZAHAR Marie-Joëlle et COULON Jocelyn, « Les Casques bleus maintiennent-ils la paix ? », in PROFESSEURS DE SCIENCE POLITIQUE DE L'UNIVERSITE DE MONTREAL (éd.), *La politique internationale en question*, PUM, 2009, p. 115-123.

ZAKARIA Fareed, « De la démocratie illibérale », DAUZAT Pierre-Emmanuel (trad.), *Le Débat*, 1998, n° 99, p. 17-26.

ZAKARIA Fareed, « Le meilleur traité. Le jour où fut consacré l'Etat-nation », *Courrier international*, 1999, n° 477-478.

ZAKARIA Fareed, « The Rise of Illiberal Democracy », *Foreign affairs*, 1997, n° 6, p. 22-43.

ZARTMAN Ira William, « Conflict Resolution and Negotiation », in BERCOVITCH Jacob, KREMENYUK Aleksandrovič Viktor et ZARTMAN Ira William (éd.), *The Sage handbook of conflict resolution*, Los Angeles, CA, SAGE, 2009, p. 322-339.

ZEMANEK Karl, « New trends in the enforcement of *erga omnes* obligations », *Max Planck Yearbook of United Nations Law*, 4, 2000, p. 1-52.

V. TRAITES ET DECLARATIONS INTERNATIONAUX

Convention sur le règlement pacifique des conflits internationaux, La Haye, 18 octobre de 1907.
Pacte de la SDN, Versailles, 28 juin 1919.
Convention sur les droits et devoirs des Etats, Montevideo, 26 décembre 1933.
Charte de l'Organisation des Nations Unies, San Francisco, 26 juin 1945.
Statut de la Cour internationale de justice, San Francisco, 26 juin 1945.
Convention pour la prévention et la répression du crime du génocide, New York, 9 décembre 1948.
Déclaration universelle des droits de l'homme, Paris, 10 décembre 1948.
Pacte international relatif aux droits civils et politiques, New York, 16 décembre 1966.
Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, New York, 16 décembre 1966.
Convention sur le droit des traités, Vienne, 23 mai 1969.
Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement, Rio de Janeiro, 3-14 juin 1992.
Déclaration et programme d'action de Vienne, 25 juin 1993.
Protocole sur la réductions des émissions des gaz à effet de serre, Kyoto, 11 décembre 1997.
Statut de la Cour pénale internationale, Rome, 17 juillet 1998.
Déclaration des principes pour l'observation internationale d'élections et le code de conduite à l'usage des observateurs électoraux internationaux, New York, 27 octobre 2005.

VI. ACCORDS POLITIQUES

Accord de paix entre le gouvernement de la République rwandaise et le Front Patriotique Rwandais, Arusha, 4 août 1993.
Accord de Linas Marcoussis, 24 janvier 2003.

VII. TEXTES DES ORGANISATIONS INTERNATIONALES

A. ORGANISATION DES NATIONS UNIES

1. ASSEMBLEE GENERALE

a. RESOLUTIONS

Doc. A/RES/119 du 31 octobre 1956

Doc. A/RES/377 (V) du 3 novembre 1950

Doc. A/RES/997 (ES-I) du 30 octobre 1956

Doc. A/RES/1000 (ES-I) du 5 novembre 1956

Doc. A/RES/1000 (ES-I) du 5 novembre 1956

Doc. ARES/1001 (ES-I) du 7 novembre 1956

Doc. A/RES/1514 (XV) du 20 décembre 1960

Doc. A/RES/1803 (XVII) du 14 décembre 1962

Doc. A/RES/2029 du 22 novembre 1965

Doc. A/RES/2131 du 21 décembre 1965

Doc. A/RES/2625 (XXV) du 24 octobre 1970
Doc. A/RES/2717 du 15 décembre 1970
Doc. A/RES/3201 (S-VI) du 1^{er} mai 1974
Doc. A/RES/43/131 du 08 décembre 1988
Doc. A/RES/43/157 du 08 décembre 1988
Doc. A/RES/44/146 du 15 décembre 1989
Doc. A/RES/44/147 du 15 décembre 1986
Doc. A/RES/45/150 du 18 décembre 1990
Doc. A/RES/45/151 du 18 décembre 1990
Doc. A/RES/46/7 du 11 octobre 1991
Doc. A/RES/46/130 du 17 décembre 1991
Doc. A/RES/46/137 du 17 décembre 1991
Doc. A/RES/46/138 du 17 décembre 1991
Doc. A/RES/47/71 du 14 décembre 1992
Doc. A/RES/47/130 du 18 décembre 1992
Doc. A/RES/47/138 du 18 décembre 1992
Doc. A/RES/48/124 du 20 décembre 1993
Doc. A/RES/48/131 du 20 décembre 1993
Doc. A/RES/49/30 du 22 décembre 1994
Doc. A/RES/49/180 du 23 décembre 1994
Doc. A/RES/49/190 du 23 décembre 1994
Doc. A/50/332 du 7 août 1995
Doc. A/RES/50/172 du 22 décembre 1995
Doc. A/RES/50/185 du 22 décembre 1995
Doc. A/RES/51/242 du 26 septembre 1997
Doc. A/RES/52/119 du 12 décembre 1997

Doc. A/RES/52/129 du 26 février 1998
Doc. A/RES/53/31 du 23 novembre 1998
Doc. A/RES/54/36 du 29 novembre 1999
Doc. A/RES/54/173 du 17 décembre 1999
Doc. A/RES/55/2 du 8 septembre 2000
Doc. A/RES/55/2 du 13 septembre 2000
Doc. A/RES/55/43 du 27 novembre 2000
Doc. A/RES/55/96 du 4 décembre 2000
Doc. A/RES/56/154 du 19 décembre 2001
Doc. A/RES/56/159 du 19 décembre 2001
Doc. A/RES/56/195 du 21 décembre 2001
Doc. A/RES/58/180 du 22 décembre 2003
Doc. A/RES/58/189 du 22 décembre 2003
Doc. A/RES/59/201 du 21 mars 2005
Doc. A/RES/60/24 du 8 mars 2006
Doc. A/RES/60/162 du 16 décembre 2005
Doc. A/RES/60/251 du 15 mars 2006
Doc. A/RES/62/150 du 18 décembre 2007
Doc. A/RES/64/155 du 18 décembre 2009
Doc. A/RES/65/283 du 22 juin 2011
Doc. A/RES/66/102 du 13 janvier 2012
Doc. A/RES/66/163 du 19 décembre 2011
Doc. A/RES/68/164 du 18 décembre 2013
Doc. A/RES/70/1 du 25 septembre 2015
Doc. A/RES/70/168 du 17 décembre 2015
Doc. A/RES/72/164 du 19 décembre 2017

b. RAPPORTS DU SECRETAIRE GENERAL

Doc. A/46/609 du 19 novembre 1991
Doc. A/47/277 du 17 juin 1992
Doc. A/48/590 du 18 novembre 1993
Doc. A/49/675 du 17 novembre 1994
Doc. A/49/675/Corr.1 du 30 novembre 1994
Doc. A/50/60 du 25 janvier 1995
Doc. A/51/761 du 17 janvier 1997
Doc. A/52/1 du 3 septembre 1997
Doc. A/52/513 du 21 octobre 1997
Doc. A/55/305-S/2000/809 du 21 août 2000
Doc. A/56/1 du 6 septembre 2001

Doc. A/56/68-E/2001/63 du 8 mai 2001
Doc. A/59/2005* du 24 mars 2005
Doc. A/59/2005/Add.1. du 23 mai 2005
Doc. A/60/705 du 2 mars 2006
Doc. A/61/85/Add.1 du 14 septembre 2006
Doc. A/61/583 du 20 novembre 2006
Doc. A/63/67 du 12 juillet 2009
Doc. A/65/877- S/2011/393 du 28 juin 2011
Doc. A/66/8/4-S/2012/578 du 25 juillet 2012
Doc. A/67/929-S/2013/399 du 9 juillet 2013
Doc. A/68/947-S/2014/449 du 11 juillet 2014

c. DECLARATIONS ET DISCOURS

Doc. A/43/PV.72 du 14 décembre 1988

Doc. A/49/713 du 23 novembre 1994

Doc. A/60/L.1* du 20 septembre 2005

2. CONSEIL DE SECURITE

a. RESOLUTIONS

Doc. S/RES/216 du 12 novembre 1965

Doc. S/RES/217 du 20 novembre 1965

Doc. S/RES/221 du 9 avril 1966

Doc. S/RES/232 du 16 décembre 1966

Doc. S/RES/340 du 25 octobre 1973

Doc. S/RES/418 du 4 novembre 1977

Doc. S/RES/569 du 26 juillet 1985

Doc. S/RES/661 du 6 août 1990

Doc. S/RES/662 du 9 août 1990

Doc. S/RES/668 du 20 septembre 1990

Doc. S/RES/670 du 25 septembre 1990

Doc. S/RES/687 du 3 avril 1991

Doc. S/RES/706 du 15 août 1991

Doc. S/RES/712 du 19 septembre 1991

Doc. S/RES/718 du 31 octobre 1991

Doc. S/RES/748 du 31 mars 1992

Doc. SS/RES/841 du 16 juin 1993

Doc. S/RES/872 du 5 octobre 1993

Doc. S/RES/873 du 13 octobre 1993

Doc. S/RES/912 du 21 avril 1994

Doc. S/RES/940 du 31 juillet 1994

Doc. S/RES/944 du 29 septembre 1994

Doc. S/RES/986 du 14 avril 1995

Doc. S/RES/1132 du 8 octobre 1997

Doc. S/RES/1156 du 16 mars 1998

Doc. S/RES/1181 du 13 juillet 1998

Doc. SS/RES/1246 du 11 juin 1999

Doc. S/RES/1270 du 22 octobre 1999

Doc. S/RES/1346 du 30 mars 2001

Doc. S/RES/1464 du 4 février 2003

Doc. S/RES/1483 du 23 mai 2003

Doc. S/RES/1528 du 27 février 2004

Doc. S/RES/1542 du 30 avril 2004

Doc. S/RES/1572 du 15 novembre 2004

Doc. S/RES/1721 du 1^{er} novembre 2006

Doc. S/RES/1765 du 16 juillet 2007

Doc. S/RES/1880 du 30 juillet 2009

Doc. S/RES/1962 du 20 décembre 2010

Doc. S/RES/1973 du 17 mars 2011

Doc. S/RES/1975 du 30 mars 2011

Doc. S/RES/2048 du 18 mai 2012

Doc. S/RES/2056 du 5 juillet 2012

Doc. S/RES/2100 du 25 avril 2013

Doc. S/RES/2149 du 10 avril 2014

Doc. S/RES/2282 du 27 avril 2016

Doc. S/RES/2313 du 13 octobre 2016

Doc. S/RES/2320 du 18 novembre 2016

Doc. S/RES/2331 du 20 décembre 2016

Doc. S/RES/2337 du 19 janvier 2017

C. RAPPORT SOUMIS OU TRANSMIS PAR LE SECRETAIRE GENERAL

Doc. S/1994/470 du 20 avril 1994

Doc. S/1997/695 du 8 septembre 1997

Doc. S/1999/92 du 29 janvier 1999

Doc S/1999/100 du 30 janvier 1999

Doc. S/1999/356 du 30 mars 1999

Doc. S/1999/585 du 20 mai 1999

Doc. S/2000/319 du 17 avril 2000

Doc. S/2003/99 du 27 janvier 2003

Doc. SS/2006/997 du 22 décembre 2006

B. COMMISSION DU DROIT INTERNATIONAL

Projet d'articles sur la responsabilité de l'Etat pour fait internationalement illicite, 2001.

Projet d'articles sur la responsabilité des organisations internationales, 2011.

C. INSTITUT DE DROIT INTERNATIONAL

Résolution sur la détermination du domaine réservé et ses effets, session d'Aix en Provence, 1954.

Résolution sur l'assistance humanitaire, session de Bruges, 2003.

D. ORGANISATIONS REGIONALES

1. CONSEIL DE L'EUROPE

Statut du Conseil de l'Europe, Londres, 5 mai 1949

Convention européenne des droits de l'homme, Rome, 4 novembre 1950

Protocole additionnel n°1 à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, Paris, 20 mars 1952

Résolution 800 : principes de la démocratie, Strasbourg, 1983

Programmes de coopération et d'assistance aux pays d'Europe centrale et orientale, Strasbourg, 1994 ;

2. COMMUNAUTE ECONOMIQUE DES ETATS DE L'AFRIQUE DE L'OUEST

Traité créant la Communauté économique des Etats de l'Afrique de l'Ouest, Lagos, 28 mai 1975.

Protocole A/P.1/7/91 portant création de la Cour de justice de la communauté, Abuja, 16 juillet 1991

Traité révisé de la Communauté économique des Etats de l'Afrique de l'Ouest, Cotonou, 24 juillet 1993.

Protocole A/SP1/12/01 sur la démocratie et la bonne gouvernance additionnel au Protocole relatif au mécanisme de prévention, de gestion, de règlement des conflits, de maintien de la paix et de la sécurité, Dakar, 21 décembre 2001.

3. ORGANISATION DES ETATS AMERICAINS

Charte de l'Organisation des Etats Américains, Bogota, 30 avril 1948

Protocole de Buenos Aires, 27 février 1967.

Convention américaine relatives aux droits de l'homme, San José, 22 novembre 1969.

Protocole de Cartagena de Indias, 12 mai 1985.

Protocole de Washington, 14 décembre 1992.

Charte démocratique interaméricaine, Lima, 11 septembre 2001.

4. ORGANISATION INTERNATIONALE DE LA FRANCOPHONIE

Convention relative à l'Agence de coopération culturelle et technique, Niamey, 20 mars 1970.

Charte de la Francophonie, Hanoi, 16 novembre 1997.

Déclaration de Bamako, 03 novembre 2000.

Déclaration sur la prévention des crises et la sécurité humaine, Saint-Boniface, 14 mai 2006.

5. ORGANISATION DE L'UNITE AFRICAINE - UNION AFRICAINE

Charte de l'Organisation de l'Unité africaine, Addis-Abeba, 25 mai 1963.

Charte africaine des droits de l'homme et des peuples, Nairobi, 27 juin 1981.

Protocole relatif à la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples portant création d'une Cour africaine des droits de l'homme et des peuples, Ouagadougou, 9 juin 1998.

Protocole relatif au Mécanisme de prévention, de gestion, de règlement des conflits, de maintien de la paix et de la sécurité, Lomé, 10 décembre 1999.

Acte constitutif de l'Union africaine, Lomé, 11 juillet 2000.

Déclaration sur le cadre pour une réaction de l'OUA face aux changements anticonstitutionnels de gouvernement, Lomé, 10-12 juillet 2000.

Document de base du Mécanisme Africain d'Evaluation par les Pairs, Durban 8 juillet 2002.

Déclaration sur les principes régissant les élections démocratiques en Afrique, Durban, 8 juillet 2002.

Protocole relatif à la création du Conseil de paix et de sécurité, Durban, 9 juillet 2002.

Charte africaine de la démocratie, des élections et de la gouvernance, Addis-Abeba, 30 janvier 2007.

6. UNION EUROPEENNE

Traité instituant la Communauté économique européenne, Rome, 25 mars 1957.

Convention ACP-CEE (4e), Lomé, 15 décembre 1989.

Règlement (CEE) n° 3906/89 du 18 décembre 1989.

Traité créant l'Union européenne Maastricht, 7 février 1992.

Règlement (EURATOM, CEE) n° 2053/93 du 19 juillet 1993.

Règlement (CE) n° 1488/96 du 23 juillet 1996.

Traité modifiant le traité sur l'Union européenne, les traités instituant les Communautés européennes et certains actes connexes, Amsterdam, 02 octobre 1997.

Règlement (CE) n° 975/1999 du 29 avril 1999.

Règlement (CE) n° 976/1999 du 29 avril 1999.

Accord de partenariat économiques ACP-CE, Cotonou, 23 juin 2000.

Doc. COM (2000) 191 final du 11 novembre 2000.

Accord de Cotonou révisé, Ouagadougou, 22 juin 2010.

Règlement (UE) n° 235/2014 du 11 mars 2014.

VIII. JURISPRUDENCE

A. JURIDICTIONS INTERNATIONALES

1. COUR PERMANENTE DE JUSTICE INTERNATIONALE - COUR INTERNATIONALE DE JUSTICE

a. AVIS CONSULTATIFS

CPJI, *Décrets de nationalité en Tunisie et au Maroc*, 7 février 1923.

CPJI, *Statut de la Carélie orientale*, 23 juillet 1923.

CIJ, *Sud-Ouest africain*, 18 juillet 1966.

CIJ, *Affaire du Sahara occidental*, 16 octobre 1975.

CIJ, *Licéité de l'utilisation des armes nucléaires par un Etat dans un conflit armé*, 8 juillet 1996.

CIJ, *Conséquences juridiques de l'édification d'un mur dans le territoire palestinien occupé*, 9 juillet 2004

b. AFFAIRES CONTENTIEUSES

CPJI, *Affaire du vapeur Wimbledon*, 17 août 1923.

CPJI, *Certains intérêts allemands en Haute-Silésie polonaise*, (fond), 25 mai 1926.

CPJI, *Affaire relative à l'usine de Chorzów*, 13 septembre 1928.

CIJ, *Affaire du détroit de Corfou*, 9 avril 1949.
CIJ, *Affaire des Nottebohm*, (deuxième phase) 6 avril 1955.
CIJ, *Barcelona Traction, Light and Power Company Limited*, 5 février 1970.
CIJ, *Activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci*, (fond), 27 juin 1986.
CIJ, *Timor oriental*, 30 juin 1995.
CIJ, *Projet Gabčíkovo-Nagymaros*, 25 septembre 1997.
CIJ, *Affaire des Activités armées sur le territoire du Congo*, 19 décembre 2005.

2. COMITE DES DROITS DE L'HOMME

a. OBSERVATIONS GENERALES

Doc. Obs. gén. n°11, *l'interdiction de la propagande en faveur de la guerre et de l'incitation à la haine nationale, raciale ou religieuse* (art. 20), 29 juillet 1983.
Doc. Obs. gén. n°12 *sur le droit à l'autodétermination* (art. 1^{er}), 12 avril 1984.
Doc. Obs. gén. n°14 *sur le droit à la vie* (art. 6), 1^{er} janvier 1985.
Doc. Obs. gén. n°16 *sur le droit au respect de la vie privée* (art. 17), 28 septembre 1988.
Doc. Obs. gén. n°17 *sur les droits de l'enfant* (art. 24), 29 septembre 1989.
Doc. Obs. gén. n°19 *sur la protection de la famille* (art. 23), 27 juillet 1990.
Doc. Obs. gén. n°20 *sur l'interdiction de la torture et des peines ou traitement cruels, inhumains et dégradants* (art. 7), 30 septembre 1992.
Doc. CCPR/C/21/Rev.1/Add.4, Obs. gén. n°22 *sur le droit à la liberté de pensée, de conscience et de religion* (art. 18), 27 septembre 1993.
Doc. CCPR/C/21/Rev.1/Add.5, Obs. gén. n°23 *sur les droits des minorités* (art. 27), 26 avril 1994.
Doc. CCPR/C/21/Rev.1/Add.6, Obs. gén. n°24 *sur les questions touchant les réserves formulées au moment de la ratification du Pacte ou des Protocoles facultatifs y relatifs ou de l'adhésion à ces instruments, ou en rapport avec des déclarations formulées au titre de l'art. 41 du Pacte*, 11 novembre 1994.
Doc. CCPR/C/21/Rev.1/Add.7, Obs. gén. n°25 *sur le droit de tout citoyen de prendre part à la direction des affaires publiques, de voter et d'être élu et le droit d'accéder aux fonctions publiques* (art. 25), 27 août 1996.
Doc. CCPR/C/21/Rev.1/Add.10, Obs. gén. n°28 *sur l'égalité des droits entre hommes et femmes* (art. 3), 29 mars 2000
Doc. CCPR/C/21/Rev.1/Add.13, Obs. gén. n°31 *sur la nature de l'obligation juridique générale imposée aux Etats parties au Pacte*, 29 mars 2004.
Doc. CCPR/C/GC/32, Obs. gén. n°32 *sur le droit à l'égalité devant les tribunaux et les cours de justice à un procès équitable* (art. 14), 23 août 2007.
Doc. CCPR/C/GC/34, Obs. gén. n°34 *sur la liberté d'opinion et d'expression* (art. 19), 12 septembre 2011.
Doc. CCPR/C/GC/35, Obs. gén. n°35 *sur le droit à la liberté et à la sécurité de la personne* (art. 9), 16 décembre 2014.

b. COMMUNICATIONS INDIVIDUELLES

- Doc. CCPR/C/12/D/34/1978, *Landinelli Silva c. Uruguay*, 8 avril 1981.
- Doc. CCPR/C/43/D/205/1986, *Société tribale micmaque c. Canada*, 4 novembre 1991.
- Doc. CCPR/C/69/D/760/1997, *Diergaardt et autres c. Namibie*, 6 septembre 2000.
- Doc. CCPR/C/74/D/965/2000, *Karakurt c. Autriche*, 29 avril 2002.
- Doc. CCPR/C/75/D/932/2000, *Gillot et autres c. France*, 26 juillet 2002.
- Doc. CCPR/C/88/D/1047/2002, *Sinitsin c. Bélarus*, 16 janvier 2007.
- Doc. CCPR/C/93/D/1373/2005, *Dissanayake c. Sri Lanka*, 4 août 2008.
- Doc. CCPR/C/95/D/1553/2007, *Korneenko c. Bélarus*, 24 avril 2009.
- Doc. CCPR/C/100/D/1354/2005, *Sudalenko c. Bélarus*, 19 octobre 2010.
- Doc. CCPR/C/101/D/1410/2005, *Yevdokimov et Rezanov c. Fédération de Russie*, 9 mai 2011.

B. COMMISSIONS ET JURIDICTIONS REGIONALES

1. COMMISSION AFRICAINE DES DROITS DE L'HOMME ET DES PEUPLES

- Doc. Com. n° 69/92, *Amnesty International c. Tunisie*, 7 avril 1993.
- Doc. Com. n° 65/92, *Ligue Camerounaise des Droits de l'Homme c. Cameroun*, 24 avril 1997.
- Doc. Com. n° 71/92, *Rencontre africaine pour la défense des droits de l'Homme (RADDHO) c. Zambie*, 31 octobre 1997.
- Doc. Com. n° 102/93, *Constitutional Rights Project et Civil Liberties Organisation c. Nigéria*, 5 novembre 1999.
- Doc. Com. n° 147/95-149/96, *Sir Dawda K. Jawara c. Gambie*, 11 mai 2000.
- Doc. Com n° 97/93, *John K. Modise c. Botswana*, 6 novembre 2000.
- Doc. com. n° 211/98, *Legal Resources Foundation c. Zambie*, 7 mai 2001.
- Doc. com. n° 227/99, *République Démocratique du Congo c. Burundi, Rwanda et Ouganda*, 29 mai 2003.
- Doc. Com. n° 241/01, *Purohit et Moore c. Gambie*, 29 mai 2003.
- Doc. Com. n° 283/2003, *B. c. Kenya*, 4 juin 2004.
- Doc. Com. n° 251/02, *Lawyers of Human Rights c. Swaziland*, 2 juillet 2005.
- Doc. Com. n° 251/02, *Lawyers for Human Rights c. Swaziland*, 2 juillet 2005.
- Doc. Com. n° 275/03, *Article 19 c. Erythrée*, 30 mai 2007.
- Doc. Com. n° 246/02, *Mouvement ivoirien des droits humains c. Côte d'Ivoire*, 29 juillet 2008.
- Doc. Com. n° 308/2005, *Michael Majuru c. Zimbabwe*, 24 novembre 2008.
- Doc. Com. n° 284/03, *Zimbabwe Lawyers for Human Rights and Associated Newspapers of Zimbabwe c. Zimbabwe*, 3 avril 2009.
- Doc. Com. 266/03, *Kevin Mgwanga Gumne et autres c. Cameroun*, 27 mai 2009.
- Doc. Com. n° 310/2005, *Darfur Relief and Documentation Centre c. République du Soudan*, 25 novembre 2009.

2. COUR DE JUSTICE DE LA CEDEAO

CJ/CEDEAO, *Afolabi Oladjide c. Nigéria*, 27 avril 2004.
CJ/CEDEAO, *Moussa Léo Keïta c. Mali*, 22 mars 2007.
CJ/CEDEAO, *Musa Saidykhan c. Gambie*, 16 décembre 2010.
CJ/CEDEAO, *Ameganvi Manavi Isabelle et autres c. Togo*, 7 octobre 2011.
CJ/CEDEAO, *Ameganvi Manavi Isabelle et autres c. Togo*, 13 mars 2012.
CJ/CEDEAO, *Simone Ehivet et Michel Gbagbo c. Côte d'Ivoire*, 22 février 2013.
CJ/CEDEAO, *CDP et autres c. Burkina Faso*, 13 juillet 2015.

3. COUR AFRICAINE DES DROITS DE L'HOMME ET DES PEUPLES

Cour. ADHP, *Michelot Yogogombaye c. République du Sénégal*, 18 décembre 2009.
Cour. ADHP, *Tanganyika Law Society & The Legal and Human Rights Centre et Rev Christopher Mtikila*, 14 juin 2013.
Cour. ADHP, *Action pour la protection des droits de l'homme c. République de Côte d'Ivoire*, 18 novembre 2016.

4. COUR EUROPEENNE DES DROITS DE L'HOMME

Cour. EDH, *Handyside c. Royaume Uni*, 7 décembre 1976.
Cour. EDH, *Kjeldsen, Busk Madsen et Pedersen c. Danemark*, 7 décembre 1976.
Cour. EDH, *Airey c. Royaume Uni*, 9 octobre 1979.
Cour. EDH, *Artico c. Italie*, 13 mai 1980.
Cour. EDH, *Mathieu-Mohin et Clerfayt c. Belgique*, 2 mars 1987.
Cour. EDH, *Weber c. Suisse*, 22 mars 1990.
Cour. EDH, *Observer et Guardian c. Royaume-Uni*, 26 novembre 1991.
Cour. EDH, *Open Door et Dublin Well Woman c. Irlande*, 29 octobre 1992.
Com.EDH, *Noël Narvii Taura et 18 autres c. France*, 4 décembre 1995.
Cour. EDH, *Süssman c. Allemagne*, 16 septembre 1996.
Cour. EDH, *Loizidou c. Turquie*, 18 décembre 1996.
Cour. EDH, *Parti communiste unifié de Turquie et autres c. Turquie*, 30 janvier 1998.
Cour. EDH, *Schwengel c. Allemagne*, 2 mars 2000.
Cour. EDH, *Malarde c. France*, 5 septembre 2000.
Cour. EDH, *Refah Partisi et autres c. Turquie*, 13 février 2003.
Cour. EDH, *Von Hannover c. Allemagne*, 24 juin 2004.
Cour. EDH, *Zdanoka c. Lettonie*, arrêt du 16 mars 2006.

Cour. EDH, *Nerumberg c. Roumanie*, 1er février 2007.
Cour. EDH, *Wagner c. Luxembourg*, 28 juin 2007.
Cour. EDH, *Ada Rossi et autres c. Italie*, 16 décembre 2008.
Cour. EDH, *Sejdić et Finci c. Bosnie Herzégovine*, 22 décembre 2009.
Cour. EDH, *Tănase c. Moldova*, arrêt du 27 avril 2010.

5. COUR INTERAMERICAINE DES DROITS DE L'HOMME

Cour. IADH, *Baena Ricardo et autres c. Panama*, 02 février 2001.
Cour. IADH, *Castañeda Gutman c. Mexique*, 6 août 2008.

IX. RAPPORTS, ETUDES, DISCOURS, GUIDES ET DOCUMENTS DE TRAVAIL

AMNESTY INTERNATIONAL, *De la Commission des droits de l'homme au Conseil des droits de l'homme : le défi d'une transformation*, Londres, 2005.

AMNESTY INTERNATIONAL, *La situation des droits humains dans le monde. Rapport 2016/17*, 2017.

BOONE Peter, GAZDAR Harris et HUSSAIN Atar, *Sanctions Against Iraq : Costs of Failure*, New York, Center for Economic and Social Rights, 1997.

BOSSUYT Marc, *Examen des faits nouveaux intervenus dans des domaines dont la Sous-commission s'est déjà occupée ou pourrait s'occuper : conséquences néfastes des sanctions économiques pour la jouissance des droits de l'homme*, United Nations et Sous-commission de la promotion et de la protection des droits de l'homme (éd.), New York, ECOSOC, 2000.

BOUTROS-GHALI Boutros, *Agenda pour la paix : diplomatie préventive, rétablissement de la paix et maintien de la paix*, New York, Nations Unies, 1992.

BOUTROS-GHALI Boutros, *An agenda for democratization*, New York, United Nations, 1996

BRUNDTLAND Gro Harlem et COMMISSION MONDIALE SUR L'ENVIRONNEMENT ET LE DEVELOPPEMENT, *Notre avenir à tous*, Montréal, Editions du Fleuve, 1989.

BRZOSKA Michael (dir.), *Design and implementation of arms embargoes and travel and aviation related sanctions: results of the « Bonn-Berlin-Process »*, Bonn, BICC, 2001.

CARNEGIE COMMISSION ON PREVENTING DEADLY CONFLICT, *Preventing deadly conflict: final report with executive summary*, Washington, D.C, 1998.

CIISE, *La responsabilité de protéger*, Ottawa, CRDI, 2001.

CLOSA MONTERO Carlos, *Rapport sur le mandat impératif et les pratiques similaires : adopté par le Conseil des élections démocratiques lors de sa 28e réunion (Venise, 14 mars 2009) et par la Commission de Venise lors de*

sa 79e session plénière (Venise, 12-13 juin 2009), COUNCIL OF EUROPE ET EUROPEAN COMMISSION FOR DEMOCRACY THROUGH LAW (éd.), Strasbourg, Council of Europe, 2009.

COMITE AD HOC POUR LA CREATION DE LA COUR CONSTITUTIONNELLE INTERNATIONALE, *Projet de création d'une cour constitutionnelle internationale*, Tunis, 2013, 12 p.

COMMISSION NATIONALE D'ENQUETE, *Rapport d'enquête sur les violations des droits de l'homme et du droit international humanitaire survenues dans la période du 31 octobre 2010 au 15 mai 2011*, REPUBLIQUE DE COTE D'IVOIRE (éd.), Abidjan, 2012.

CONSEIL DE L'EUROPE ET COMMISSION EUROPEENNE POUR LA DEMOCRATIE PAR LE DROIT, *Code de bonne conduite en matière électorale : lignes directrices et rapport explicatif*, Strasbourg, Editions du Conseil de l'Europe, 2003.

DE ROHAN Josselin, *La politique africaine de la France*, SENAT (éd.), Paris, 2011.

DEPARTEMENT DES OPERATIONS DE MAINTIEN DE LA PAIX, « Les pratiques de désarmement, démobilisation et réintégration de deuxième génération dans les opérations de paix », 2010.

DEPARTEMENT DES OPERATIONS DE MAINTIEN DE LA PAIX, « Opérations de maintien de la paix des Nations Unies : Principes et Orientations », 2008.

DOSSOU Robert, « Rapport introductif n°1 : L'expérience béninoise de la Conférence nationale », *Bilan des conférences nationales et autres processus de transition démocratique*, Paris, OIF, 2000.

FIDH, *Le Bureau du Procureur de la CPI - 9 ans plus tard*, Paris, 2011, 32 p.

FNUD, *Guide pour les propositions de projet - 11e cycle de subventions*, 2016.

FOREIGN AFFAIRS COMMITTEE et HOUSE OF COMMONS, *Libya: examination of intervention and collapse and the UK's future policy options*, PARLIAMENT OF GREAT BRITAIN (éd.), 2016.

GARFIELD Richard, *Morbidity and mortality among Iraqi children from 1990 through 1998: assessing the impact of the Gulf War and economic sanctions*, Notre Dame, University of Notre Dame, Joan B. Kroc Institute for International Peace Studies, 1999.

HRW, « Ils les ont tués comme si de rien n'était ». *Le besoin de justice pour les crimes post-électorales en Côte d'Ivoire*, New York, 2011, 150 p.

HRW, *Un travail inabouti. Des lacunes à combler dans la sélection des affaires traitées par la CPI*, New York, 2011, 56 p.

HRW, *World report 2012: events of 2011*, New York, Seven Stories Press, 2012, 676 p.

HRW, *World Report 2018: events of 2017*, New York, Seven Stories Press, 2018, 660 p.

IFRC, *Guide pour le suivi et l'évaluation de projets/programmes*, Genève, 2011.

INTER-AMERICAN COURT OF HUMAN RIGHTS, *Interpretation of the American Declaration of the Rights and Duties of Man within the framework of Article 64 of the American Convention on Human Rights: advisory opinion OC-10/89*, July 14, 1989.

INTERNATIONAL INSTITUTE FOR DEMOCRACY AND ELECTORAL ASSISTANCE, *Code de conduite pour l'administration électorale éthique et professionnelle*, Stockholm, 1997.

LINTNER Eduard, *Documents de séance, session ordinaire de 2007 (deuxième partie)*, ASSEMBLEE PARLEMENTAIRE (éd.), vol. 3, Council of Europe, 2008.

MAEP, *Rapport d'évaluation du Burkina Faso*, 2008.

MANGIN René, *Rapport d'information sur les sanctions internationales*, ASSEMBLEE NATIONALE et COMMISSION DES AFFAIRES ETRANGERES (éd.), Paris, 2001.

MCMAHON Edward R et JOHNSON Elissa, *Evolution not revolution: the first two cycles of the UN Human Rights Council universal periodic review mechanism*, FRIEDRICH-EBERT-STIFTUNG et REFERAT GLOBALE POLITIK UND ENTWICKLUNG (éd.), 2016.

MINISTERE DES AFFAIRES ETRANGERES, « Allocution prononcée par M. François Mitterrand, président de la République française à l'occasion de la séance solennelle d'ouverture de la 16ème Conférence des chefs d'Etat de France et d'Afrique », *La politique étrangère de la France. Textes et documents*, mai 1990, p. 125-129.

MINISTRY OF FOREIGN AFFAIRS OF DENMARK, DANIDA, *Annual Performance Report 2006*.

MISSION PERMANENTE DE LA SUISSE AUPRES DE L'ONU ET DES AUTRES ORGANISATIONS INTERNATIONALES, *Le Conseil des droits de l'homme : guide pratique*, Genève, 2015.

MOE-UE au BURKINA FASO, *Rapport final - Elections présidentielle et législatives du 29 novembre 2015*

MOE-UE au GABON, *Rapport final - Election présidentielle du 27 août 2016*.

MOE-UE au GABON, *Résumé du rapport final - Election présidentielle du 27 août 2016*.

MOE-UE en COTE D'IVOIRE, *Rapport final - Election présidentielle du 31 octobre et du 28 novembre 2010*.

N'THEPE Francis et GETTI Jean-Pierre, « Togo : des pratiques totalitaires », Paris, FIDH, 1999.

NATIELSE Julien K., « Burkina Faso », in OPEN SOCIETY FOUNDATIONS (éd.), *Le Mécanisme africain d'évaluation par les pairs : une compilation d'études sur le processus dans neuf pays africains*, Johannesburg, Open Society Initiative for Southern Africa (OSISA), 2010.

NEPAD, *Document stratégique*, Abuja, 2001.

OUA, *Rwanda : le génocide qu'on aurait pu stopper, Rapport du Groupe International d'éminentes personnalités nommés par l'Assemblée des chefs d'Etat et de gouvernement de l'Organisation de l'Unité africaine*, Addis-Abeba, 2000.

PINHEIRO João de Deus, *Consolidation de la paix et prévention des conflits en Afrique*, Bruxelles, CE, 1999.

- PNUD, *Plan stratégique 2014-2017 : Evoluer avec le monde*, 2014.
- PNUD, *Guide de la planification, du suivi et de l'évaluation axés sur les résultats du développement*, New York, 2009.
- PNUD, *Guide du suivi et de l'évaluation axés sur les résultats*, New York, 2002.
- PNUD, *Le PNUD et les organisations de la société civile : Note sur l'engagement*, 2001.
- PNUD, *Programme de renforcement de la gouvernance au Burkina Faso*, 2013.
- PNUD, *Rapport annuel 2013-2014 : De nouveaux partenariats pour le développement*, 2014.
- PNUD, *Rapport mondial sur le développement humain 1990*, Paris, Economica, 1990.
- PNUD, *Rapport mondial sur le développement humain 2002 : Approfondir la démocratie dans un monde fragmenté*, De Boeck, 2002.
- PNUD, *Rapport sur le développement humain 2014 - Pérenniser le progrès humain : réduire les vulnérabilités et renforcer la résilience*, New York, United Nations, 2014.
- PNUD, *Stratégie du PNUD pour le renforcement de la société civile et de l'engagement civique*, 2009.
- POIRIER Carole et KYELEM Blaise Lambert, *Nomadisme ou transhumance politique postélectorale et discipline de parti dans l'espace francophone*, Bruxelles, Assemblée parlementaire de la Francophonie, 2012.
- QUILES Paul, BRANA Pierre et CAZENEUVE Bernard, « *Enquête sur la tragédie rwandaise (1990-1994)* », ASSEMBLEE NATIONALE (éd.), Paris, 1998.
- REDDEMANN Gerhard, *Elargissement du Conseil de l'Europe*, Assemblée parlementaire, 1992.
- SWISS FEDERAL OFFICE FOR FOREIGN ECONOMIC AFFAIRS (dir.), *Expert seminar on targeting UN financial sanctions: March 17-19, 1998, Interlaken, Switzerland*, 1998.
- SWISS FEDERAL OFFICE FOR FOREIGN ECONOMIC AFFAIRS et UNITED NATIONS SECRETARIAT (dir.), *2nd Interlaken Seminar on Targeting United Nations Financial Sanctions: 29-31 March 1999*, Berne, OFAEE, 1999.
- THE CARTER CENTER, *Observing the 2002 Sierra Leone elections: final report*, Atlanta, 2003.
- THE SWISS CONFEDERATION, UNITED NATIONS SECRETARIAT et WATSON INSTITUTE FOR INTERNATIONAL STUDIES BROWN UNIVERSITY (dir.), *Targeted Financial Sanctions : A Manual for Design and Implementation - Contributions from the Interlaken Process*, Providence, Thomas J. Watson Jr. Institute for International Studies, 2001.
- TJERNSTRÖM Maja, EDERBERG Linda et BAKER Tim, *Partis politiques et candidats*, ACE Electoral Knowledge Network, 2012.
- UNDP, *Governance for sustainable human development: A policy document*, New York, 1997.

VAN BRABANT KOENRAAD, *Can sanctions be smarter? : the current debate - report of a Conference held in London, 16-17 December 1998*, London, Overseas Development Institute (ODI), Humanitarian Policy Group and Rehabilitation Network, 1999.

WAKI Philip, *Report of the Commission of Inquiry into Post Election Violence (CIPEV)*, COMMISSION OF INQUIRY INTO POST ELECTION VIOLENCE (éd.), Nairobi, Government Printer, 2008.

WALLENSTEEN Peter, STAIBANO Carina et ERIKSSON Mikael, *Making targeted sanctions effective: guidelines for the implementation of UN policy options*, Department of Peace and Conflict Research (éd.), Uppsala, Uppsala Universitet, 2003.

YABI Gilles Olakounlé, *Le rôle de la CEDEAO dans la gestion des crises politiques et des conflits : cas de la Guinée et de la Guinée-Bissau*, Abuja, FRIEDRICH EBERT STIFTUNG, Bureau Régional, 2010.

X. SITOGRAFIE

ADJOVI Roland (dir.), « Cour africaine des droits de l'homme et des peuples : l'Affaire Rév. Mtikila c. Tanzanie », *Sentinelles, bulletin d'actualité en ligne de la SFDI*, septembre 2013. <https://cutt.ly/Nei7mPo>

AFRICA CONFIDENTIAL, « Kenya and the International Criminal Court : How the Case Was Won », *Africa Confidential*, 55, décembre 2014, n° 25, <https://cutt.ly/yei7WnJ>

AKANDJI-KOMBE Jean François, « Le juge de la CEDEAO et la révolution démocratique burkinabé », sur *Le blog de Jean François Akandji-Kombé*, <https://cutt.ly/Lei7Ee5>

ALSTON Philip, « A truly bad idea: A World Court for human rights », <https://cutt.ly/oei7TEE>

ALSTON Philip, « A World Court for Human Rights is Not a Good Idea », <https://cutt.ly/Dei7Yo1>

BA Mehdi, « 20e anniversaire des accords d'Arusha : quand la paix mène au génocide », <https://cutt.ly/8ei7Y6v>

BARRY Boubacar Sanso, « Côte d'Ivoire. L'illusion de la paix retrouvée », <https://cutt.ly/Nei7UCa>

BAZIN Anne et DAKOWSKA Dorota, « Les fondations politiques allemandes, acteurs spécifiques de la politique étrangère », <https://cutt.ly/Rei7IWr>

BOISSELET Pierre, « Au moins quatre morts par balles à Abidjan », <https://cutt.ly/Nei7Odm>

BOLLE Stéphane, « Quand la Cour de Justice de la CEDEAO s'autolimité », <https://cutt.ly/Nei7OBa>

CARAYOL Rémi, « Burkina Faso : l'histoire mouvementée de l'article 37 », <https://cutt.ly/1ei7Pvk>

CENTRE D'ACTUALITES DE L'ONU, « L'ONU salue le bon déroulement du deuxième tour des élections présidentielles ». <https://cutt.ly/bei7Ad2>

CHAN Sewell, « Netherlands Partly Liable for 1995 Massacre of Bosnian Muslim Men, Court Rules », <https://cutt.ly/Wei7A5z>

CPDH, « Accords de Dayton/Bosnie : dispositions constitutionnelles discriminatoires sur une base ethnique et 1ère application de la clause générale de non-discrimination (CEDH, GC 22 décembre 2009, Sejdić et Finci c. Bosnie-Herzégovine) », <https://cutt.ly/Uei7SnZ>

D'ALANÇON François, « Cornelio Sommaruga : la « responsabilité de protéger » est morte en Libye », <https://cutt.ly/Iei7Fr7>

DECAUX Emmanuel, « Déclarations et conventions en droit international », *Cahiers du Conseil constitutionnel*, 2007, n° 21, <https://cutt.ly/yei7ZSo>

DOSEN Manon, « Sélection et hiérarchisation des affaires devant la CPI : les dits et non-dits de la politique pénale du Procureur », *La Revue des droits de l'homme. Revue du Centre de recherches et d'études sur les droits fondamentaux*, 2016, <https://cutt.ly/4ei5r8Q>

EBA NGUEMA Nisrine, « Recevabilité des communications par la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples », *La Revue des droits de l'homme. Revue du Centre de recherches et d'études sur les droits fondamentaux*, 2014, n° 5, <https://cutt.ly/vei5tOo>

FALL Alioune Badara et SALL Alioune, « Une constitution régionale pour l'espace CEDEAO : le protocole sur la démocratie et la bonne gouvernance de la CEDEAO », <https://cutt.ly/rei7XXZ>

FALL Ismaïla Madior, « La révision de la Constitution au Sénégal », *Revue en ligne Afrilex*, 2014. <https://cutt.ly/sei7VDG>

FAMULICKI Jean-Claude, « Solidarité : creuset d'idées et formes du mouvement populaire » *Strates*, 2006, n°12, <https://cutt.ly/Yei5yRq>

FAU-NOUGARET Matthieu, « L'Union africaine et la Cour pénale internationale, ou le reflet de nombreuses hypocrisies », <https://cutt.ly/Eei5ukP>

FAU-NOUGARET Matthieu, « Manipulations constitutionnelles et coup d'Etat constitutionnel en Afrique francophone », *Revue en ligne Afrilex*, 2016. <https://cutt.ly/tei7V73>

FIDH, « La Cour africaine ordonne à la Tanzanie de garantir les droits civils et politiques. Une victoire pour la démocratie ! », <https://cutt.ly/tei7Bz8>

FOREY Samuel, « Egypte : à qui profite l'"opération ONG" ? », <https://cutt.ly/Xei7BDH>

HEBIE Mamadou, « Article 135 de la loi électorale du 7 avril 2015 modifiant le Code électoral : et si la Cour de Justice de la CEDEAO avait tout ou presque tout faux ? », <https://cutt.ly/Wei5uCo>

HRW et EVENSON Elizabeth, « CPI : Non-lieu dans l'affaire du vice-président kényan William Ruto », <https://cutt.ly/bei7Nlj>

INTERNATIONAL CRISIS GROUP, « Burkina Faso : avec ou sans Compaoré, le temps des incertitudes », 2013, <https://cutt.ly/Sei7NTf>

JAGLAND Thorbjørn, *Populisme - Le système de contre-pouvoirs est-il suffisamment puissant en Europe ?* Conseil de l'Europe, 2017, <https://cutt.ly/Jei7MiP>

KOUNDY Maman Aminou A., « L'abandon des charges dans l'affaire relative à la situation au Kenya : affaiblissement ou opportunité pour la Cour Pénale Internationale », *La Revue des droits de l'homme. Revue du Centre de recherches et d'études sur les droits fondamentaux*, 2017, n° 11, <https://cutt.ly/Nei7MvY>

LLOPIS Ana Peyro, « La Sierra Leone ou le renouveau des opérations de paix », *Revue d'analyse juridique de l'actualité internationale. Revue en ligne*, 2001. <https://cutt.ly/Sei5iDQ>

LOADA Augustin, « La limitation du nombre de mandats présidentiels en Afrique noire francophone », *Revue en ligne Afrilex*, 2003, n° 3. p. 139-174. <https://cutt.ly/Jei7MJS>

MALER Henri, « Pluralisme : de quoi parle-t-on ? ». <https://cutt.ly/Pei7M2t>

MAUPAS Stéphanie, « Crimes contre l'humanité au Kenya : l'incroyable double jeu du procureur de la CPI », <https://cutt.ly/4ei7iI>

MBOKANI Jacques, « L'impact de la stratégie de poursuite du Procureur de la Cour pénale internationale sur la lutte contre l'impunité et la prévention des crimes de droit international », *Droits fondamentaux. Revue du Centre de recherche sur les droits de l'homme et le droit humanitaire*, 2009, n° 7. <https://cutt.ly/Gei7iBr>

NAUDE Pierre-François, « Côte d'Ivoire : Laurent et Simone Gbagbo inculpés de « crimes économiques », <https://cutt.ly/eei7oJG>

OLINGA Alain Didier, « La première décision au fond de la Cour africaine des droits de l'homme et des peuples », *La Revue des droits de l'homme*, 2014, n° 6, <https://cutt.ly/Lei5opi>

OUEDRAOGO Séni Mahamadou et OUEDRAOGO Djibrihina, « Libres propos sur la transition politique au Burkina Faso : du contexte au texte de la Charte de la transition », *Revue en ligne Afrilex*, 2015. <https://cutt.ly/mei7oJ9>

OURDAN Rémy, « Zeid Ra'ad al-Husseini : « Les violations des droits de l'homme d'aujourd'hui sont les conflits de demain », <https://cutt.ly/Sei79PJ>

PIGEAUD Fanny, « Procès Gbagbo : les preuves d'un montage », <https://cutt.ly/Wei73iL>

PNUD, « Gouvernance démocratique », <https://cutt.ly/rei5oOn>

REMY Jean-Philippe, « Les rivaux kényans Kibaki et Odinga s'accordent pour partager le pouvoir à Nairobi », <https://cutt.ly/Dei78GL>

RFI : « Gambie : Barrow investi, les troupes ouest-africaines franchissent la frontière », <https://cutt.ly/dei4MB4>

RFI : « Laurent Gbagbo transféré à la CPI après l'émission d'un mandat d'arrêt », <https://cutt.ly/jei787w>

RFI, « Abidjan rejette Marcoussis », <https://cutt.ly/aei74GB>

RFI, « Burkina : la charte signée, Michel Kafando nommé président », <https://cutt.ly/Hei748T>

RFI, « Burkina Faso : la CEDEAO met en place un groupe de contact », <https://cutt.ly/zei7756>

RFI, « Kenya : les observateurs internationaux satisfaits du déroulement des élections », <https://cutt.ly/fei75R5>

ROGER Benjamin et CARAYOL Rémi, « Burkina : le récit de la chute de Compaoré, heure par heure », <https://cutt.ly/7ei7525>

SALIGNON Pierre, « Le massacre de Srebrenica », *Humanitaire. Enjeux, pratiques, débats*, 2008, n° 20, <https://cutt.ly/6ei76Vq>

ST-FLEUR Love, « La Charte démocratique interaméricaine : un nouvel outil pour la démocratie dans les Amériques », <https://cutt.ly/zei5qrK>

TOMUSCHAT Christian, « La réforme du système des Nations Unies pour la protection des droits de l'homme ». <https://cutt.ly/wei5qgQ>

TRANSTEC, « Appui à l'implication des jeunes dans les processus électoraux au Gabon », 2016. <https://cutt.ly/9ei5qKE>

UN, « Fonds des Nations Unies pour la démocratie », sur *L'Organisation des Nations Unies et l'Etat de droit*, <https://cutt.ly/Hei5wFI>

US DEPARTMENT OF THE TREASURY, Sanctions Programs and Country Information, <https://cutt.ly/Wei5eWQ>

WCHR, « WCHR Statute (Current Draft) - World Court of Human Rights Development Project », <https://cutt.ly/gei5eBC>

XI. ŒUVRES MUSICALES

BLONDY Alpha, « Masada », EMI France, 1992.

INDEX

A

Accords politiques . 186, 219, 220, 225, 226, 227, 228, 229, 230, 231, 232, 233

Assemblée générale des Nations Unies... 9, 28, 34, 44, 48, 61, 64, 68, 75, 81, 82, 83, 84, 85, 91, 93, 160, 161, 166, 167, 169, 171, 173, 180, 186, 188, 191, 210, 235, 236, 246, 248, 253, 256, 269, 278, 323, 328, 464, 467, 468, 477, 488

Assistance électorale..... 34, 47, 48, 82, 152, 159, 160, 173, 174, 175, 177, 178, 179, 180, 182, 183, 184, 185, 186, 187, 188, 189, 190, 191, 192, 195, 204, 239, 259, 417, 489, 490, 491, 494

Autonomie constitutionnelle ...20, 21, 28, 29, 31, 32, 33, 34, 35, 39, 43, 48, 57, 78, 86, 101, 161, 272, 311, 415, 481, 488

C

Changements anticonstitutionnels de

gouvernement..... 53, 84, 86, 87, 88, 90, 117, 124, 125, 126, 127, 129, 133, 134, 171, 198, 224, 290, 306, 307, 309, 310, 312, 315, 316, 317, 318, 322, 355, 356, 369, 370, 371, 423, 451, 452, 453, 466, 493, 495

Charte africaine de la démocratie, des élections et de la gouvernance .. 9, 54, 125, 126, 127, 306, 315, 316, 317, 357, 358, 359, 360, 361, 364, 371, 452, 466, 471, 493

Charte africaine des droits de l'homme et des

peuples 9, 123, 124, 292, 294, 346, 354, 358, 360, 361, 364, 373, 375, 376, 491

Charte démocratique interaméricaine115, 120, 121, 466

Charte des Nations Unies .. 10, 26, 27, 28, 29, 33, 61, 69, 70, 71, 72, 73, 74, 75, 79, 80, 81, 83, 85, 89, 95, 114, 116, 122, 160, 161, 162, 163, 164, 165, 166, 170, 172, 181, 207, 210, 216, 217, 234, 235, 237, 249, 250, 251, 276, 278, 280, 296, 303, 304, 311, 318, 331, 332, 333, 428, 464, 481, 489

Comité des droits de l'homme 10, 28, 76, 78, 265, 267, 268, 269, 276, 280, 292, 297, 351, 372, 449, 456, 460, 462, 491

Commission africaine des droits de l'homme et des peuples10, 124, 265, 284, 292, 293, 294, 295, 296, 297, 298, 299, 491

Commission des droits de l'homme49, 61, 69, 276, 277, 278, 279, 347, 476, 477, 492

Commonwealth..... 14, 130, 135, 136, 137, 138, 139, 140, 141, 409

Communauté Economique des Etats de l'Afrique de l'Ouest 9, 10, 49, 125, 127, 128, 129, 209, 211, 212, 213, 220, 224, 242, 307, 316, 317, 323, 357, 359, 360, 361, 362, 363, 364, 365, 366, 367, 368, 369, 370, 372, 373, 375, 376, 377, 452, 471, 489, 493

Conseil de l'Europe..... 47, 49, 54, 101, 102, 103, 104, 105, 106, 107, 108, 109, 113, 117, 124, 196, 261, 284, 285, 286, 287, 289, 291, 317, 345, 389, 411, 488, 489

Conseil de sécurité des Nations Unies ... 10, 50, 79, 81, 83, 85, 86, 87, 88, 89, 172, 182, 188, 189, 190, 191, 210, 213, 214, 215, 216, 217, 220, 221, 234, 235, 237, 238, 240, 243, 247, 248, 249, 250, 253, 255, 256, 316, 319, 320, 321, 322, 324, 330, 331, 332, 334, 335, 336, 337, 338, 339, 423, 428, 474, 489, 490

Conseil des droits de l'homme 10, 60, 62, 69, 268, 269, 278, 279, 280, 341, 456, 492

Convention américaine relative aux droits de l'homme 115

Convention européenne des droits de l'homme..10, 103, 104, 105, 106, 282, 285, 290, 293, 345, 363, 370, 382, 383, 384, 385, 387, 389, 391, 392, 393, 395, 397, 398, 399, 400, 403, 404, 405, 407, 409, 411, 412, 414, 415, 475

Cour africaine des droits de l'homme et des peuples ..10, 346, 347, 348, 349, 351, 353, 354, 357, 358, 359, 360, 362, 381, 483

Cour constitutionnelle internationale. 9, 455, 462, 463, 464, 465, 467, 468, 469, 470, 471, 473, 474, 475, 480, 483, 493

Cour de justice de la CEDEAO....10, 345, 346, 362, 364, 365, 366, 367, 368, 369, 370, 373, 374, 375, 378, 379, 381

Cour européenne des droits de l'homme ... 10, 106, 345, 350, 366, 370, 371, 374, 381, 382, 383, 385, 387, 388, 389, 390, 391, 392, 393, 394, 395, 396, 397, 398, 399, 400, 401, 403, 404, 405, 407, 408, 409, 410, 412, 413, 414, 416, 445, 475, 477, 478, 481, 483, 493

Cour interaméricaine des droits de l'homme.....10, 118, 350, 351, 459, 477

Cour internationale de justice.. 10, 28, 30, 31, 33, 46, 86, 87, 161, 168, 169, 245, 246, 255, 274, 303, 311, 417, 440, 441, 442, 443, 446,

447, 450, 451, 453, 454, 456, 458, 467, 468, 472, 473, 474, 476, 488, 493

Cour mondiale des droits de l'homme10, 455, 458, 459, 460, 472, 473, 475

Cour pénale internationale.10, 60, 417, 418, 419, 420, 421, 422, 423, 424, 425, 426, 427, 428, 429, 430, 431, 432, 433, 434, 435, 436, 447, 456, 457, 458, 460, 464, 467, 472, 473, 474, 479, 493

Crimes internationaux ... 246, 247, 248, 340, 421, 490

D

Déclaration et Programme d'action de Vienne .. 10, 58, 65, 66, 67, 68, 70

Déclaration universelle des droits de l'homme .. 10, 28, 29, 33, 48, 58, 59, 61, 62, 63, 64, 65, 66, 69, 76, 77, 81, 91, 102, 122, 159, 160, 167, 261, 271, 277, 280, 306, 357, 360, 361, 364, 373, 375, 376, 442, 454, 455, 457, 464, 465, 466, 472, 476, 479

Démocratie 9, 11, 19, 20, 35, 36, 37, 38, 39, 40, 41, 42, 43, 48, 49, 50, 53, 54, 55, 57, 58, 59, 62, 67, 68, 70, 71, 72, 73, 74, 75, 80, 81, 82, 83, 86, 88, 89, 90, 93, 94, 96, 97, 98, 101, 102, 103, 104, 105, 107, 109, 110, 111, 112, 113, 114, 115, 116, 117, 118, 119, 120, 121, 122, 123, 124, 125, 127, 128, 129, 130, 131, 132, 133, 134, 135, 137, 138, 139, 141, 142, 145, 147, 148, 150, 151, 152, 155, 167, 171, 172, 175, 176, 177, 178, 179, 180, 182, 185, 188, 189, 196, 198, 203, 206, 219, 229, 234, 239, 243, 259, 261, 267, 269, 272, 282, 284, 286, 288, 291, 300, 301, 306, 307, 308, 309, 310, 316, 317, 318, 322, 345, 350, 352, 357, 359, 360, 361, 363, 364, 370, 371, 372, 375, 376, 377, 379, 382, 383, 385, 386,

389, 399, 400, 417, 418, 436, 437, 445, 452,
453, 462, 463, 464, 466, 469, 471, 473, 474,
479, 480, 485, 487, 488, 489, 490, 491, 493,
494, 495

Domaine réservé..31, 32, 33, 159, 161, 170, 274,
481

Droit des peuples à disposer d'eux-mêmes..29, 48,
57, 64, 71, 73, 74, 76, 87, 161, 162, 163,
168, 261, 270, 443, 445

Droits de l'homme..9, 10, 11, 13, 14, 21, 27, 28,
29, 33, 39, 41, 46, 48, 49, 52, 53, 54, 55,
57, 58, 60, 61, 62, 64, 65, 66, 67, 68, 69,
70, 71, 72, 73, 75, 76, 80, 81, 82, 83, 94,
95, 97, 98, 102, 103, 105, 107, 108, 112,
113, 114, 116, 118, 119, 120, 122, 123, 124,
126, 128, 130, 132, 134, 145, 159, 163, 167,
171, 172, 175, 176, 198, 200, 201, 211, 224,
233, 239, 240, 241, 243, 244, 246, 249, 252,
253, 255, 263, 267, 268, 269, 273, 276, 277,
278, 279, 280, 281, 283, 284, 285, 286, 287,
288, 290, 291, 292, 293, 295, 296, 298, 299,
300, 318, 319, 320, 321, 324, 325, 326, 327,
328, 331, 332, 333, 334, 337, 341, 343, 345,
346, 347, 348, 349, 351, 352, 353, 354, 355,
358, 363, 367, 374, 379, 381, 382, 384, 387,
389, 393, 408, 411, 412, 417, 418, 425, 428,
432, 435, 437, 438, 440, 441, 442, 444, 445,
448, 454, 455, 456, 457, 458, 459, 460, 461,
462, 464, 466, 470, 471, 472, 473, 474, 475,
476, 477, 478, 479, 483, 488, 489, 490, 492,
493, 494, 495

E

Etat de droit.....28, 39, 42, 48, 54, 95, 103, 110,
111, 113, 114, 115, 120, 124, 125, 126, 127,
132, 134, 139, 144, 175, 176, 227, 254, 272,

284, 288, 290, 291, 307, 318, 324, 325, 348,
353, 360, 437, 440, 453, 466, 473, 488, 489

F

Fondations politiques..11, 12, 49, 130, 141, 142,
143, 144, 145, 146, 147, 148, 149, 150, 151,
152, 155, 462, 463, 466, 473, 480, 489

Fonds des Nations Unies pour la Démocratie11, 96,
97, 98, 99, 100

Francophonie 12, 131, 183, 194, 195, 310

L

Légitimité démocratique .. 20, 33, 35, 47, 48, 51,
84, 87, 88, 89, 90, 102, 115, 167, 170, 261,
322, 455, 481, 489

M

Mécanisme africain d'évaluation par les pairs . 299,
300, 301

Médiation52, 206, 207, 208, 209, 210, 211, 213,
214, 217, 218, 219, 316, 489

Missions d'assistance électorale 132, 152, 159,
177, 181, 182, 184, 185, 187, 188, 190, 191,
192, 193, 197, 199

O

Observation des élections139, 165, 192, 193,
194, 195, 201, 288

Observations générales ...12, 268, 269, 332, 351,
449, 460, 492

Opérations de maintien de la paix ..12, 49, 82, 98,
174, 188, 234, 235, 236, 238, 239, 259, 261

Organisation des Etats américains 12, 47, 49, 115,
116, 117, 118, 119, 120, 121, 123, 126, 173,
182, 488, 493

Organisation des Nations Unies. 9, 10, 11, 12, 14, 20, 21, 27, 30, 32, 33, 34, 35, 40, 43, 44, 45, 46, 47, 48, 49, 50, 53, 54, 55, 57, 58, 60, 65, 66, 67, 68, 69, 70, 71, 72, 73, 74, 76, 79, 80, 81, 82, 84, 85, 86, 87, 88, 90, 93, 94, 95, 96, 97, 98, 101, 108, 114, 116, 120, 129, 131, 135, 137, 138, 155, 157, 159, 160, 161, 162, 163, 165, 166, 167, 170, 171, 172, 173, 179, 180, 181, 183, 185, 186, 187, 188, 189, 190, 191, 192, 210, 213, 214, 215, 218, 220, 225, 227, 234, 235, 236, 237, 238, 239, 240, 241, 242, 244, 249, 250, 251, 256, 259, 261, 265, 272, 276, 277, 278, 279, 280, 284, 292, 304, 318, 320, 321, 322, 326, 328, 329, 330, 331, 332, 333, 335, 336, 338, 339, 417, 418, 430, 442, 446, 448, 456, 457, 458, 467, 478, 481, 487, 488, 489, 490, 491, 492

Organisations internationales. 20, 21, 31, 32, 35, 42, 44, 45, 46, 47, 49, 50, 51, 52, 53, 54, 55, 59, 86, 105, 113, 129, 130, 136, 139, 155, 157, 159, 173, 179, 180, 182, 184, 185, 188, 193, 194, 196, 204, 205, 209, 215, 217, 219, 220, 224, 231, 235, 240, 248, 255, 259, 261, 265, 267, 279, 304, 305, 308, 311, 314, 315, 317, 318, 320, 326, 327, 332, 333, 334, 411, 417, 438, 446, 448, 468, 474, 481, 485, 487, 488, 489, 490, 491, 492, 494, 495

Organisations régionales. 43, 49, 54, 55, 85, 101, 102, 115, 129, 155, 159, 175, 181, 215, 242, 243, 249, 261, 489

P

Pacte international relatif aux droits civils et politiques. 12, 28, 33, 48, 62, 64, 75, 76, 77, 81, 102, 159, 169, 261, 263, 267, 268, 269, 272, 276, 282, 351, 357, 358, 360, 361, 364,

405, 443, 449, 460, 465, 466, 472, 478, 489, 491, 492

Programme des Nations Unies pour le

Développement 12, 90, 91, 92, 93, 94, 95, 96, 97, 98, 99, 174, 180, 182, 183, 191, 280

R

Responsabilité de protéger..... 211, 233, 237, 242, 243, 244, 245, 248, 249, 251, 252, 253, 254, 255, 256, 257

Responsabilité internationale.. 28, 254, 333, 418, 436, 437, 438, 439, 440, 445, 447, 448, 451, 457

S

Sanctions internationales. 89, 172, 224, 305, 317, 318, 319, 320, 324, 325, 326, 327, 328, 329, 332, 334, 335, 336, 337, 338, 339, 341

Souveraineté.. 10, 21, 23, 24, 25, 27, 28, 29, 30, 34, 35, 43, 54, 73, 86, 87, 122, 141, 160, 161, 163, 169, 170, 185, 208, 217, 219, 226, 228, 244, 245, 252, 254, 255, 311, 330, 376, 377, 435, 448, 460, 466, 470, 475, 477, 480, 483, 488, 492, 494

U

Union africaine 14, 47, 49, 53, 54, 124, 125, 127, 173, 220, 224, 243, 244, 248, 300, 311, 315, 316, 317, 318, 346, 355, 360, 435, 436, 464, 489, 493

Union européenne .. 11, 13, 14, 45, 53, 109, 110, 111, 112, 113, 114, 115, 126, 159, 173, 175, 176, 177, 178, 180, 181, 183, 197, 198, 199, 200, 201, 202, 203, 225, 243, 318, 324, 325, 326, 337, 339, 411, 414

TABLE DES MATIERES

REMERCIEMENTS.....	7
SIGLES ET ABREVIATIONS.....	9
SOMMAIRE.....	15
INTRODUCTION GENERALE	19
§ 1 - Le contexte de l'étude.....	21
A - La « désabsolutisation » du principe de souveraineté des Etats	21
B - La tombée en désuétude de l'autonomie constitutionnelle des Etats	29
§ 2 - Les termes de l'étude	35
A - La démocratie	35
B - Les organisations internationales	42
§ 3 - La problématique soulevée par l'étude	50
§ 4 - La démarche de l'étude.....	51
Partie 1 - IDENTIFICATIONS DES ACTEURS ET DES ACTIVITES INTERNATIONALES DE DEMOCRATISATION DES ETATS.....	53
Titre 1 - LES ACTEURS DE LA DEMOCRATISATION DES ETATS.....	55
Chapitre 1 - L'UNIVERSALISATION DE LA DEMOCRATISATION DES ETATS.....	57
Section 1 - Un important ensemble normatif de promotion de la démocratie	57
§ 1 - La démocratie dans les textes déclaratoires.....	58
A - La Déclaration universelle des droits de l'homme	59
B - La Déclaration et le Programme d'action de Vienne	65
§ 2 - La démocratie dans les textes conventionnels	71
A - La Charte des Nations Unies	71
B - Les pactes internationaux sur les droits de l'homme.....	75
Section 2 - Un dispositif institutionnel et opérationnel perfectible	80
§ 1 - Le dispositif institutionnel des Nations Unies	80
A - L'Assemblée générale	81
B - Le Conseil de sécurité	85
§ 2 - Le dispositif opérationnel onusien de soutien à la démocratie.....	90

A - Le Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD).....	90
B - Le Fonds des Nations Unies pour la Démocratie (FNUD)	96
Chapitre 2 - LA REGIONALISATION DE LA DEMOCRATISATION DES ETATS.....	101
Section 1 - La régionalisation des principes démocratiques	101
§ 1 - Les organisations régionales européennes	102
A - Le Conseil de l'Europe.....	103
B - L'Union européenne (UE)	109
§ 2 - Les organisations régionales extra européennes	115
A - L'Organisation des Etats Américains (OEA).....	115
B - La démocratie, une exigence affirmée par les organisations africaines	122
Section 2 - Des acteurs complémentaires de la démocratisation des Etats	129
§ 1 - La démocratie dans les espaces linguistiques	130
A - L'obligation démocratique dans l'espace francophone	130
B - L'obligation démocratique dans le <i>Commonwealth</i>	135
§ 2 - Les fondations politiques, des acteurs « privés »	141
A - Les fondations politiques allemandes de promotion de la démocratie.....	141
B - Les fondations politiques américaines de promotion de la démocratie	147
CONCLUSION DU TITRE 1	155
Titre 2 - LES ACTIVITES DE DEMOCRATISATION DES ETATS.....	157
Chapitre 1 - L'ASSISTANCE INTERNATIONALE AUX PROCESSUS ELECTORAUX	159
Section 1 - Le cadre juridique et institutionnel de l'assistance électorale	160
§ 1 - Des fondements juridiques ambivalents	160
A - Le principe du droit des peuples à l'autodétermination	161
B - La consécration d'un droit individuel aux élections démocratiques.....	166
§ 2 - Un cadre institutionnel hétéroclite	173
A - Une diversité d'acteurs internationaux	173
B - Une nécessité de coopération entre acteurs de l'assistance électorale.....	179
Section 2 - L'opérationnalisation de l'assistance électorale internationale	184
§ 1 - La mise en place de l'assistance électorale	184
A - Des conditions de mise en place strictes.....	185
B - Une assistance calibrée en fonction de la situation politique de l'Etat	188

§ 2 - L'organisation et la fin de l'assistance électorale	192
A - L'organisation technique de l'observation électorale	193
B - Les conclusions des missions d'assistance électorale	197
Chapitre 2 - LA RESOLUTION DES CONFLITS LIES AUX PROCESSUS DE DEMOCRATISATION	205
Section 1 - La résolution des conflits par le recours à des moyens politiques : La médiation	206
§ 1 - La médiation internationale, un moyen privilégié de résolution des conflits.....	207
A - Le cadre juridique de la médiation internationale	207
B - Le moment et la mise en œuvre de la médiation	213
§ 2 - Les résultats de la médiation internationale : Les accords politiques.....	219
A - Le contenu varié des accords politiques.....	219
B - L'intégration des accords politiques dans l'ordre juridique interne.....	226
Section 2 - La résolution des conflits par l'usage de moyens coercitifs	233
§ 1 - Les opérations de maintien de la paix des Nations Unies	234
A - Les opérations de paix et la démocratisation des Etats.....	234
B - Une nouvelle philosophie de résolution des conflits politiques	240
§ 2 - La responsabilité de protéger.....	244
A - La responsabilité de protéger, un nouveau visage pour une idée ancienne	244
B - La responsabilité de protéger, une mise en œuvre éprouvante.....	252
CONCLUSION DU TITRE 2	259
CONCLUSION DE LA PARTIE 1	261
Partie 2 - LES GARANTIES INTERNATIONALES DE LA DEMOCRATISATION DES ETATS	263
Titre 1 - LES GARANTIES POLITIQUES DE LA DEMOCRATISATION	265
Chapitre 1 - LES MECANISMES INTERNATIONAUX DE CONTROLE	267
Section 1 - Les mécanismes universels de contrôle.....	267
§ 1 - Un mécanisme de contrôle conventionnel.....	268
A - L'étendue du droit de participer à la direction des affaires publiques	268
B - Les restrictions au droit de participer à la direction des affaires publiques.....	272
§ 2 - Un mécanisme de contrôle statutaire	276
A - Un cadre institutionnel remanié	277
B - L'examen périodique universel des droits démocratiques	280
Section 2 - Les mécanismes régionaux de contrôle et de suivi	284

§ 1 - Les mécanismes de contrôle du Conseil de l'Europe.....	284
A - La procédure de suivi de l'engagement démocratique des Etats	285
B - Le mécanisme de dialogue post-suivi	289
§ 2 - Les mécanismes africains de contrôle et de suivi	292
A - La Commission africaine des droits de l'homme et des peuples	292
B - Le Mécanisme Africain d'Evaluation par les Pairs (MAEP)	299
Chapitre 2 - LES MECANISMES INTERNATIONAUX DE SANCTION	303
Section 1 - La nature variée des sanctions internationales	305
§ 1 - Les sanctions politiques	305
A - La notion de changement anticonstitutionnel de gouvernement	306
B - La sanction des changements anticonstitutionnels de gouvernement.	311
§ 2 - Les sanctions économiques	317
A - Considérations générales sur les sanctions économiques	317
B - L'application des sanctions économiques	320
Section 2 - L'efficacité discutée des sanctions internationales.....	326
§ 1 - Les effets pervers des sanctions internationales.....	326
A - Des sanctions aux conséquences humanitaires désastreuses	327
B - L'épineuse question de la responsabilité de la crise humanitaire	330
§ 2 - Les régimes de sanctions en quête de rationalisation	334
A - Un régime de sanctions atténuées.....	334
B - Un régime de sanctions ciblées	336
CONCLUSION DU TITRE 1	341
Titre 2 - LES GARANTIES JURIDICTIONNELLES DE LA DEMOCRATISATION	343
Chapitre 1 - LE ROLE PREPONDERANT DES JURIDICTIONS REGIONALES	345
Section 1 - La garantie juridictionnelle des droits démocratiques en Afrique	346
§ 1 - La garantie des droits démocratiques par la Cour. ADHP	346
A - L'opposition de la Charte a l'interdiction des candidatures indépendantes	347
B - L'obligation pour les Etats de créer un organe électoral indépendant.....	355
§ 2 - La Cour de justice la CEDEAO	362
A - L'affaire CDP et autres c. Etat du Burkina Faso.....	364
B - L'affaire Isabelle Ameganvi et autres. c. Etat du Togo	372

Section 2 - La contribution de la Cour européenne des droits de l'homme	382
§ 1 - La garantie d'une démocratie pluraliste	382
A - Un droit au pluralisme politique affirmé	383
B - Un droit au pluralisme politique encadré.....	392
§ 2 - La garantie d'une démocratie élective et représentative	400
A - Une large marge d'appréciation en matière électorale reconnue aux Etats	400
B - Une garantie du droit individuel à des élections libres	408
Chapitre 2 - LES NOUVELLES PERSPECTIVES DE GARANTIE JURIDICTIONNELLE	417
Section 1 - Des perspectives à partir des juridictions internationales existantes	418
§ 1 - Une garantie pénale des droits démocratiques	418
A - Une justice de plus en plus attentive aux troubles en période électorale.....	418
B - Une justice à l'épreuve des principes d'indépendance et d'impartialité.....	426
§ 2 - L'hypothétique responsabilité internationale pour violation des droits démocratiques	437
A - La violation des droits démocratiques, un fait générateur certain de responsabilité	437
B - Une mise en œuvre problématique du mécanisme de responsabilité.....	446
Section 2 - Des perspectives vers des juridictions internationales à créer	454
§ 1 - Deux juridictions novatrices	455
A - Une Cour mondiale des droits de l'homme	455
B - Une Cour constitutionnelle internationale	462
§ 2 - Une opérationnalisation incertaine	469
A - L'articulation des deux cours entre elles et avec les juridictions existantes	470
B - Des obstacles politiques et peut-être aussi axiologiques.....	475
CONCLUSION DU TITRE 2	483
CONCLUSION DE LA PARTIE 2.....	485
CONCLUSION GENERALE	487
BIBLIOGRAPHIE.....	497
INDEX	551
TABLE DES MATIERES	555

