



## COMPRENDRE LA CHARTE DÉMOCRATIQUE INTERAMÉRICAINE

Rapport du séminaire organisé par le  
Centre d'étude sur le droit international et la mondialisation (CÉDIM)  
Montréal, Canada  
21 mars 2002

**Rapporteurs :** Love St-Fleur  
Lucho van Issocht

<b>I.</b>	<b>ACCUEIL</b>	<b>2</b>
<b>II.</b>	<b>INTRODUCTION</b>	<b>2</b>
	<b>PREMIER PANEL : COMMENT LA CHARTE DÉMOCRATIQUE INTERAMÉRICAINE PEUT-ELLE CONTRIBUER À LA PROMOTION DE LA DÉMOCRATIE DANS LES AMÉRIQUES ?</b>	<b>4</b>
<b>I.</b>	<b>La Charte démocratique interaméricaine et son processus de négociation : une relance politique pour l'OÉA</b>	<b>4</b>
	<i>Allocution de Antonio García Revilla, Ministre délégué, Mission permanente du Pérou auprès de l'OÉA</i>	
<b>II.</b>	<b>Pourquoi a-t-on besoin de la Charte démocratique interaméricaine ? Un point de vue péruvien</b>	<b>6</b>
	<i>Allocution de Sofía Macher, Droits et Démocratie, membre de la Commission de la Vérité du Pérou, ancienne représentante de la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos del Peru</i>	
<b>III.</b>	<b>Existe-t-il un droit à la démocratie en droit international ?</b>	<b>9</b>
	<i>Brad R. Roth, Professeur associé, science politique droit, Wayne State University, Détroit</i>	
<b>IV.</b>	<b>La Charte démocratique interaméricaine et la Commission interaméricaine des droits de l'Homme</b>	<b>11</b>
	<i>Dr. Brian Douglas Tittmore, Avocat, Commission interaméricaine des droits de l'Homme</i>	
	<b>DISCUSSION</b>	<b>14</b>
	<b>SECOND PANEL : LA DÉMOCRATIE, LE COMMERCE ET LA LUTTE CONTRE LE TERRORISME : À LA RECHERCHE DE PRINCIPES COMMUNS</b>	<b>16</b>
	<b>Présidence : Lucie Lamarche, Directrice, Centre d'études sur le droit international et mondialisation (CÉDIM)</b>	<b>16</b>

<b>I.</b>	<b>Promouvoir la démocratie après la Charte</b>	<b>16</b>
	<i>Pablo Policzer, Chercheur associé Post-Doctoral I.W. Killam Fellow, Institute of International Relations, University of British Columbia</i>	
<b>II.</b>	<b>Sécurité et démocratie dans les Amériques ? Assurer la convergence des initiatives</b>	<b>18</b>
	<i>Allocution de M. Étienne Savoie, Premier secrétaire, Mission permanente du Canada à l'OÉA</i>	
<b>III.</b>	<b>La récente effervescence législative canadienne en matière de lutte contre le terrorisme est-elle compatible avec la démocratie ?</b>	<b>20</b>
	<i>Me Julius Grey, Barreau du Québec, Professeur associé, Faculté de droit, Université McGill</i>	
<b>IV.</b>	<b>Quelles stratégies pour les ONG lors de la prochaine Assemblée générale ?</b>	<b>22</b>
	<i>Hon. Warren Allmand, Président, Droits et Démocratie</i>	
<b>V.</b>	<b>Quelles stratégies pour les ONG lors de la prochaine assemblée ?</b>	<b>24</b>
	<i>Allocution de Viviana Krsticevic, Directrice Exécutive du Centre pour la justice et le droit international (CEJIL), Washington, DC.</i>	
	<b>DISCUSSION</b>	<b>27</b>

## **I. Accueil**

Mot de bienvenue : **Lucie Lamarche, UQAM, Directrice, Centre d'études sur le droit international et la mondialisation (CÉDIM)**

## **II. Introduction**

### **L'OÉA et la démocratie : les enjeux de droits humains**

**Allocution de son Excellence M. l'Ambassadeur Paul Durand, Représentant permanent du Canada à l'OÉA**

L'Ambassadeur Durand a d'abord remercié les organisateurs du séminaire de fournir une occasion d'effectuer une analyse critique de la Charte démocratique interaméricaine mais surtout, de la faire connaître. L'Ambassadeur Durand a également tenu à souligner la participation de plusieurs acteurs de la société civile dans l'élaboration de la Charte démocratique interaméricaine dont en particulier celle de M. Warren Allmand, Droits et Démocratie, du professeur Max Cameron, University of British Columbia, et de John Graham, Focal.

M. Durand a ensuite expliqué que la Charte démocratique symbolise le consensus qui règne parmi les États membres autour du concept de démocratie ainsi que leur engagement à la protéger. D'autant plus, a-t-il souligné, que la négociation a été ardue et que le contenu de la Charte démocratique interaméricaine a été considérablement enrichi. En ce sens, la Charte démocratique représente ce qu'il était possible d'achever à ce moment précis de l'histoire des Amériques.

M. Durand a ensuite poursuivi en affirmant que l'essence de la Charte se retrouve à l'article 1 (1) qui prévoit que « Les peuples des Amériques ont droit à la démocratie et leurs gouvernements ont pour obligation de la promouvoir et de la défendre ». L'ambassadeur a expliqué qu'il fallait voir là une obligation d'ordre politique et non juridique.

M. Durand a de plus indiqué que le continent américain est la seule région qui dispose d'un instrument aussi précis destiné à promouvoir la démocratie. L'OÉA est la première organisation internationale à avoir condamné les attentats terroristes du 11 septembre, date de l'adoption de la Charte démocratique par l'Assemblée générale, et à travailler à l'élaboration d'une Convention internationale pour lutter contre le terrorisme. Ce qui, dit-il, n'est pas un mauvais bilan pour une organisation internationale dont la mission est régionale.

Ce nouvel instrument, s'il avait été adopté plus tôt, aurait pu être utilisé pour résoudre plusieurs crises démocratiques dont celles du Guatemala et du Pérou en 1993, la plus récente crise péruvienne et l'actuelle situation en Haïti. À propos d'Haïti, la Résolution 806 de l'Assemblée générale adoptée le 16 janvier 2002 et établissant l'envoi de la mission spéciale de l'OÉA pour le renforcement de la démocratie, est le résultat d'un impact indirect de la Charte démocratique. Reconnaissant qu'Haïti aurait été la candidate presque parfaite pour une première application de la Charte démocratique, M. Durand a souligné que la solution retenue, acceptée par le gouvernement haïtien, permet d'aider le gouvernement en place sans présenter un aspect punitif. Faisant référence au cas du Venezuela, M. Durand a indiqué que même si un gouvernement n'est pas populaire auprès de la communauté internationale, il a le droit de demander l'application et le respect de la Charte démocratique.

M. l'Ambassadeur Paul Durand a terminé son allocution en expliquant que la Charte démocratique représente aux yeux du Canada, une initiative importante. D'abord, la démocratie constitue une priorité pour le Canada, le Canada a d'ailleurs fourni une contribution de 1 million de dollars à l'Unité pour la promotion de la démocratie (UPD-OÉA) et le gouvernement canadien considère que la démocratie est une condition essentielle au développement des Amériques. Ensuite, pour le Canada, l'adoption de la Charte démocratique est une réalisation d'un des engagements pris par les chefs d'État lors du Sommet de Québec en avril 2001.

**PREMIER PANEL : COMMENT LA CHARTE DÉMOCRATIQUE INTERAMÉRICAINNE  
PEUT-ELLE CONTRIBUER À LA PROMOTION DE LA DÉMOCRATIE DANS LES AMÉRIQUES ?**

Présidence : **Hon. Warren Allmand, Président, Droits et Démocratie,**

**I. La Charte démocratique interaméricaine et son processus de négociation :  
une relance politique pour l'OÉA**

*Allocution de Antonio García Revilla, Ministre délégué, Mission permanente du Pérou  
auprès de l'OÉA*

M. García Revilla a commencé son allocution en remerciant la Faculté de Science politique et de Droit de l'UQAM, le CÉDIM et Droits et Démocratie de l'avoir invité à participer à ce séminaire. La diffusion du contenu de la Charte démocratique est importante pour que les citoyens du continent soient non seulement conscients de leurs droits mais également informés des mécanismes disponibles pour les défendre. M. García Revilla a présenté le contexte de consensus politique autour de la démocratie et des droits humains dans lequel la Charte démocratique a pris naissance.

Au cours des dernières années, des progrès considérables ont été accomplis en matière de coopération et de collaboration. Un consensus continental au sujet des droits humains et la démocratie s'est créé, faisant ainsi de l'OÉA un espace hémisphérique de concertation et de règlement pacifique des différends. Le processus des Sommets des Amériques illustre bien cette nouvelle volonté de concertation des États car, à travers ces rencontres de haut niveau, les États membres établissent des priorités communes et développent des mécanismes collectifs pour lutter contre les problèmes du continent.

Paradoxalement, cet esprit de concertation s'est heurté à certaines réalités qui menaçaient ses fondements. Au Pérou par exemple, derrière une apparence de démocratie, des pratiques telles que la corruption, la manipulation d'élections, les violations des droits humains, propres à un État autoritaire et à une dictature, se sont développées. Or, lorsque les États des Amériques ont voulu prendre des mesures pour rétablir la situation, les instruments juridiques dont ils disposaient étaient adaptés à une autre réalité historique et ne pouvaient servir à affronter les nouvelles menaces à la démocratie. Ainsi, alors que la démocratie et les droits humains font l'objet d'un consensus politique, les instruments juridiques permettant de protéger ces acquis faisaient défaut. De cette constatation naquit l'idée d'une Charte démocratique interaméricaine devant regrouper et actualiser les mécanismes déjà existants pour défendre la démocratie.

M. García Revilla a ensuite analysé les instruments dont disposait déjà l'OÉA pour défendre la démocratie dans l'hémisphère, soient la Résolution 1080 et le Protocole de Washington. La Résolution 1080 établit un mécanisme d'action collective en cas d'interruption abrupte et irrégulière du processus politique institutionnel démocratique ou

de l'exercice légitime du pouvoir par un gouvernement démocratiquement élu. Elle permet en pareil cas au Secrétaire général de convoquer le Conseil permanent. Le Protocole de Washington a introduit à l'article 9 de la Charte de l'OÉA, une clause démocratique permettant la suspension d'un État membre dont le gouvernement légitime a été inconstitutionnellement renversé. Cette suspension n'est possible que grâce à un vote des 2/3 de l'Assemblée générale réunie en session extraordinaire suite à l'échec des efforts diplomatiques.

Ces instruments réfèrent uniquement à des cas de rupture de l'ordre démocratique institutionnel et ne servent pas pour lutter contre les menaces à la démocratie, autres que les coups d'État ou les renversements militaires classiques. Il y avait donc un vide qu'il fallait combler par l'adoption de règles de base claires et flexibles apportant une certaine sécurité juridique au système et qui assurent l'efficacité des mesures collectives. Ce vide est apparu évident lors de la session du Conseil permanent du 31 mai 2000 au moment de la présentation du rapport final du Dr. Eduardo Stein, chef de la mission électorale du Pérou, sur le processus électoral de cet État. Lors de cette session, la délégation des États-Unis a demandé l'application de la Résolution 1080 contre le Pérou mais plusieurs États considéraient qu'il ne s'agissait pas d'un cas de rupture de l'ordre démocratique. C'est pourquoi lors de l'Assemblée générale de Windsor, la Résolution 1753 autorisant l'envoi d'une mission de haut niveau, composée notamment du Président de l'Assemblée générale et du Secrétaire général de l'OÉA, au Pérou a été adoptée.

Compte tenu des circonstances, il n'est pas étonnant que l'initiative de la Charte démocratique interaméricaine ait pris naissance au Pérou. Le 11 décembre 2000, le Ministre des relations extérieures du gouvernement de transition, M. Javier Pérez de Cuéllar, a présenté cette idée au Congrès péruvien. La mission permanente du Pérou à l'OÉA a ensuite travaillé à faire de cette initiative une réalité. Pour ce faire, une formule par laquelle les chefs d'États et de gouvernements donneraient mandat à leurs ministres des relations extérieures d'élaborer un document qui serait ensuite adopté par l'Assemblée générale lors de sa session de juin 2001, a été favorisée. Ainsi, l'élaboration de la Charte démocratique a pu se faire en utilisant l'infrastructure politique et logistique de l'OÉA, tout en bénéficiant d'une impulsion politique présidentielle. Un compromis a été donc trouvé, un paragraphe, la clause démocratique, a été inclus dans la *Déclaration de Québec* et mandat a été donné aux ministres des relations extérieures d'élaborer une Charte démocratique.

M. García Revilla a poursuivi son allocution en soulignant que la négociation de la Charte démocratique durant le processus des Sommets des Amériques a été difficile. Un groupe de travail informel auquel 5 États ont participé a présenté une proposition de Charte au Conseil permanent; proposition qui a ensuite été négociée au Conseil permanent même. La participation active des blocs régionaux a dynamisé la négociation et facilité l'atteinte d'un consensus. La proposition ainsi révisée a été présentée à l'Assemblée générale de juin au Costa Rica mais n'a pas été adoptée. Les États ont plutôt opté pour l'adoption d'une résolution qui confirmait la volonté des États d'élaborer une Charte démocratique et a recommandé la poursuite des négociations afin d'améliorer la Charte et d'en soumettre une nouvelle version à l'Assemblée de Lima en septembre 2001.

Une autre ronde de négociation a donc été initiée au cours de laquelle la société civile a été consultée et un groupe de travail officiel présidé par le Représentant permanent de la Colombie et Président du Conseil permanent, M. Humberto de la Calle a été créé. La proposition de Charte a donc été à nouveau modifiée. Un troisième chapitre sur le lien entre la démocratie le développement intégré et la lutte contre la pauvreté été notamment ajouté.

Le 11 septembre 2001, la Charte démocratie a été adoptée par le biais de la Résolution AG/RES 1. Après une rapide présentation des différents chapitres de la Charte démocratique, M. García Revilla a déclaré que l'adoption de la Charte ne devait pas être perçue comme la fin d'un processus, mais plutôt comme une étape qui, pour avoir un impact réel dans la vie des peuples des Amériques, requiert des États une volonté politique. Ainsi, la tâche principale à accomplir maintenant est de diffuser le contenu de la Charte auprès des citoyens car, des citoyens bien informés forment la meilleure garantie pour la promotion et le renforcement de la démocratie. Il faudrait donc reprendre le dialogue autour de ce thème; dialogue avorté par les attentats terroristes du 11 septembre 2001. M. Garcilla Revilla a conclu son allocution en indiquant que pour cette raison, le Pérou a demandé que la Charte démocratique interaméricaine fasse l'objet d'un dialogue informel lors de la prochaine session de l'Assemblée générale qui aura lieu en juin 2002 à la Barbade.

## **II. Pourquoi a-t-on besoin de la Charte démocratique interaméricaine ? Un point de vue péruvien**

*Allocution de Sofía Macher, Droits et Démocratie, membre de la Commission de la Vérité du Pérou, ancienne représentante de la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos del Peru*

Madame Sofía Macher, a débuté son allocution en exprimant sa tristesse suite à l'explosion d'une voiture piégée devant l'ambassade américaine; attentat qui a eu lieu hier (20 mars 2002) à Lima et dont neuf personnes ont été les innocentes victimes. Il s'agit d'un événement grave car il confronte la société péruvienne à un dilemme entre la défense de la démocratie et le retour d'un gouvernement réprimant d'une main forte les mouvements terroristes; ce qui met en risque le processus de transition démocratique en cours au Pérou.

Mme. Macher a rappelé les débuts de la Charte démocratique lors du Sommet de Québec en avril 2001. Les organisations péruviennes des droits humains, de concert avec d'autres organisations du continent, avaient organisé une consultation afin de renforcer la démocratie et d'élaborer un agenda national et régional des droits humains dans les Amériques; agenda qui serait ensuite présenté au Sommet des Amériques à Québec.

La proposition présentée au Sommet comprenait trois aspects principaux : un agenda des droits de la personne, la défense de démocratie et la responsabilité des entreprises en matière de droits humains. L'agenda régional adopté par les ONG et proposé à Québec comprenait 5 thèmes prioritaires dont 1) faire régner la justice et mettre fin à l'impunité;

ce qui demande la ratification des instruments internationaux et régionaux de protection des droits humains, l'exercice de la compétence universelle ou si l'on veut de la poursuite des perpétrateurs de violation des droits humains devant les tribunaux nationaux de n'importe quel État, le renforcement du système interaméricain de défense des droits humains, le respect des obligations et des décisions de la Cour interaméricaine, l'indépendance du pouvoir judiciaire, la limitation de la compétence des tribunaux militaires à cas disciplinaires et, d'autres mesures complémentaires; 2) réaffirmer les droits économiques, sociaux et culturels et l'élimination de la pauvreté extrême; 3) mettre fin à la discrimination et promouvoir les droits humains; 4) garantir l'accès à l'information et la liberté d'expression et 5) la subordination des forces armées au gouvernement civil. S'il est vrai que plusieurs de ces thèmes ont été retenus dans le plan d'action de Québec adopté par les chefs d'États à l'issue du Sommet, d'autres ont été omis, dont la subordination des forces armées au gouvernement civil.

Mme Macher a ensuite expliqué qu'il fallait tirer comme conclusion à de cette consultation qu'il existe dans les Amériques des ONG des droits de la personne ayant accumulé une grande expérience et qui désirent mettre à profit cette expérience afin de renforcer la démocratie.

Sofía Macher a continué son allocution en présentant ses observations sur le texte de la Charte démocratique. Elle a affirmé que les ONG nationales et régionales saluaient l'adoption de la Charte démocratique, d'autant que cette dernière a été l'initiative du Pérou. La Charte s'inscrit dans la foulée d'une intervention réussie de l'OÉA au Pérou (2000). Avec une rapidité exemplaire et sous l'impulsion du ministre canadien des Affaires étrangères, M. Lyod Axworthy, une table de dialogue et de concertation (avec un ordre du jour en 24 points pour assurer la transition démocratique) a été mise sur pied, de même qu'une mission d'observation électorale et une mission de haut niveau. Ces interventions ont permis de rétablir l'ordre démocratique. Cette formule a été efficace et plus satisfaisante que celle utilisée en 1992, laquelle qui avait plutôt contribué à renforcer le régime Fujimori.

Mme Macher a exprimé la satisfaction des ONG péruviennes devant la reconnaissance dans la Charte démocratique du lien fondamental existant entre la démocratie, le développement et les droits de la personne, qui sont indivisibles et interdépendants. Les ONG saluent également l'intérêt et la volonté politique des gouvernements des États membres de l'OÉA de défendre la démocratie contre toute altération de l'ordre constitutionnel.

Plusieurs observations de la société civile de la région ont été incluses dans le texte final de la Charte. Cependant, le texte souffre d'omissions et de limitations importantes. Ainsi, il n'y a aucune référence au rôle du système interaméricain des droits humains. Les ONG sont d'avis que la Commission interaméricaine des droits de l'Homme pourrait : - faire un travail de « monitoring » des droits humains; - initier la discussion autour de situations susceptibles de menacer la démocratie;- éveiller l'attention de la communauté hémisphérique (« early warning »); - étudier les situations qui justifient l'adoption des mesures de la Charte et évaluer les processus de suivi qui découlent de ces mesures.

Malgré la participation de fait de la société civile à la négociation de la Charte, l'absence d'un rôle explicite et institutionnel constitue également une lacune. Durant la crise du Pérou par exemple, et compte tenu du contrôle des institutions politiques et judiciaires qu'exerçaient le régime Fujimori, le recours au système interaméricain constituait pour les ONG la seule avenue possible. Il est donc dommage que la Charte ne consacre pas un rôle institutionnel destiné à la société civile.

La Charte témoigne néanmoins de l'effort des États à augmenter leur capacité d'agir dans des situations affectant ou altérant l'ordre constitutionnel et démocratique. Cependant, cela laisse la place à l'opportunité politique c'est-à-dire que l'OÉA a discrétion pour choisir d'intervenir ou non pour défendre la démocratie. Les ONG croient que la Charte devrait répertorier de manière explicite dans quelle situation une assemblée générale extraordinaire peut être convoquée et quelles sanctions seraient alors possibles.

Pour conclure, Mme Macher a résumé la perspective des ONG. Pour elles, l'adoption de la Charte démocratique est un fait historique; 34 États du système interaméricain se sont réunis avec pour but exclusif de défendre la démocratie. Les ONG croient que l'origine et la réussite de la Charte démocratique sont très liées à l'expérience péruvienne. Cette initiative du Pérou marque un changement d'attitude du gouvernement. D'une simple phrase de Javier Perez de Cuellar, et ce en six semaines, un document écrit est né. Au Sommet de Québec, les chefs États ont manifesté leur volonté politique de traiter de situations allant au-delà du coup d'État. L'expérience péruvienne a d'ailleurs démontré qu'un coup d'État n'est pas nécessaire pour qu'il y ait interruption démocratique. Cette interruption peut prendre diverses formes tout en affichant des apparences démocratiques.

Alors que les chefs d'État étaient sensibilisés à l'idée de cette Charte démocratique lors du Sommet de Québec, ils ont demandé plus de temps pour en discuter. Cependant, lors de l'Assemblée générale du Costa Rica (juin 2001), il y a eu divorce entre les Sommets où se réunissent les chefs d'État et l'Assemblée générale de l'OÉA qui ne voulait pas mettre en oeuvre les décisions des chefs d'État. Il a fallu de longues discussions pour que l'Assemblée générale exécute ce qui avait été décidé à Québec au sujet de la Charte. Il y a donc des problèmes à régler de ce côté puisqu'on suppose que l'Assemblée générale doit tout même continuer à assurer l'implantation du Plan d'action du Sommet de Québec.

En terminant, Sofía Macher a déclaré que l'adoption de la Charte démocratique représente un grand pas pour l'OÉA. Le texte final est donc le résultat d'une transaction politique. Il s'agit d'un document important parce qu'il a réussi à établir des normes. À titre d'exemple, l'affirmation conceptuelle que la démocratie est un droit du peuple est acquis. Un autre énoncé normatif important est à l'effet que la protection des droits humains est une condition essentielle à la démocratie et que les éléments indispensables à cette démocratie requièrent plus que la tenue d'élections périodiques. Bref, la Charte démocratique est un beau texte. Cependant, il a une limite car les mécanismes d'action destinés à l'intervention avant la rupture de l'ordre démocratique laissent à désirer. La

Charte est un point de référence qui ouvre le jeu politique en faveur de la démocratie; un jeu que sait jouer la société civile des Amériques.

### **III. Existe-t-il un droit à la démocratie en droit international ?**

*Brad R. Roth, Professeur associé, science politique droit, Wayne State University, Détroit*

M. Roth a débuté son allocution en qualifiant le « droit à la démocratie » d'ambigu. Il a d'abord expliqué que la question de savoir si le droit international des droits de la personne a entraîné l'établissement de formes institutionnelles précises qui permettent de mieux protéger la démocratie n'est pas résolue.

On ne voit toujours pas comment le droit international pourrait être utilisé pour remettre en question les gouvernements qui violent de manière flagrante les normes démocratiques. Cette ambiguïté persiste malgré le fait que les tenants de ce qu'on peut convenir d'appeler « l'école du droit démocratique » attribuent à la gouvernance démocratique libérale l'ascendant d'une norme de droit international.

M. Roth s'est ensuite demandé s'il était réellement nécessaire de définir le droit à la démocratie, en particulier parce les valeurs démocratiques sont très variées et non moins contestées. Il y a, a-t-il dit, un danger à remettre en cause les normes universelles au profit de normes procédurales de nature formelle. En ignorant les problèmes pratiques, dont la question de la souveraineté populaire, on en arrive à établir des systèmes inévitables de privilèges. Par exemple, quel est le but recherché par l'augmentation du nombre de votants aux élections, si ces élections ont de moins en moins de signification ?

Jusqu'à il y a environ une quinzaine d'années, la gouvernance d'un État était conceptualisée comme une question de souveraineté et de politique et non de droit international. La Charte des Nations Unies par exemple reconnaît « l'égalité souveraine » des États, basée sur la conviction que la justice et l'ordre ne sont pas, dans le système international, sujets à la négociation.

L'article 2 (4) de la Charte des Nations Unies indique clairement que « les membres de l'Organisation s'abstiennent... de recourir à la menace ou à l'emploi de la force ». De même, l'article 2(7) affirme que l'ONU elle-même n'est pas autorisée à intervenir dans les affaires qui relèvent « essentiellement de la compétence nationale ». On a longtemps cru, à propos du droit international en général et des normes de la Charte des Nations Unies, que l'existence d'une obligation juridique n'est pas nécessairement assortie d'un mécanisme de contrainte. La contrainte en elle-même constitue une étape à part entière qui mérite d'être clarifiée de manière explicite. La contrainte, l'usage de la force et la coercition, peuvent prendre différentes formes dont celle de l'intervention militaire directe ou du financement de groupes d'insurrection dans un État tiers, de mesures de rétorsion économique ou des politiques qui nuisent aux relations commerciales de l'État contre qui on les exerce. On peut penser à plusieurs exemples de mesures de coercition économiques adoptées par les États-Unis, dont celles actuellement en vigueur contre Cuba ou celles utilisées contre le Chili en 1973, avant le coup d'État.

Le Conseil de sécurité des Nations Unies détient le monopole de la contrainte, conformément à ce qui est prévu aux articles 41 et 42 de la Charte autorisant l'usage de sanctions et de la force. Comme le Titre du Chapitre VII le suggère, il s'agit de réponses appropriées en cas de « menace contre la paix, de rupture de la paix et d'acte d'agression ». Si le Conseil de sécurité échoue, le droit international ne prévoit aucune délégation du pouvoir de décréter l'application des mesures de coercition du chapitre VII. Si certains peuvent prétendre qu'une délégation de pouvoir du Conseil de sécurité est possible, il faut préciser que cela n'est possible qu'en cas extrême de violations des droits de la personne.

Qu'est ce que la légitimité ? L'histoire de ce concept montre qu'au moment de la Révolution française, la légitimité signifiait la « légitimité de la dynastie ». Plus tard, Thomas Jefferson référa à la volonté déclarée du peuple pour décrire le concept, ce qui est en réalité un euphémisme pour parler du *contrôle effectif* de la légitimité par des processus internes. Cela ressemble à « un droit d'être dirigé par ses propres agresseurs » (« the right to be ruled by your own thugs »). Néanmoins, une des prémisses centrales de cette notion est qu'il semble exister une plus grande communauté d'intérêts entre le peuple et son gouvernement qu'entre le peuple et les forces étrangères; ce qui peut expliquer la volonté d'intervenir dans les affaires intérieures. Ainsi, alors que le drapeau de « l'humanitaire » est souvent agité pour justifier une intervention, en réalité la plupart des campagnes « humanitaires » sont entreprises pour d'autres raisons. Aussi problématique que cela peut sembler, la doctrine du *contrôle effectif* représente une tentative de respecter les droits des peuples, dont le droit à l'autodétermination.

Sous la doctrine Tobar (1907) plusieurs États d'Amérique latine ont ratifié des traités permettant, lorsque l'ordre constitutionnel fut interrompu, de ne plus reconnaître un État. Ceci était largement perçu non pas comme un moyen de protéger les principes démocratiques, mais d'étouffer les défis posés par le statut quo régional. La doctrine Tobar a cédé la place à la doctrine Estrada (1930) qui réaffirmait la notion de contrôle effectif. Durant la même période, la Convention de Montevideo sur les droits et devoirs des États (1933) confirmait les droits des États de lutter contre toute intrusion dans les affaires internes.

A contrario, peut-on trouver une doctrine « supra-idéologique » pouvant protéger les droits des peuples à la démocratie ? Si on regarde la Déclaration universelle des droits de l'Homme par exemple, on note qu'elle réfère explicitement à la « volonté du peuple » et aux « élections honnêtes ». Cependant, le texte ne contient aucun élément qui pourrait mener à privilégier un processus ou un système électoral en particulier. En fait, les tentatives de certains États de spécifier dans la Déclaration universelle que les élections honnêtes exigent la présence de plusieurs partis politiques ont échoué.

Lorsque le droit à la participation politique a été codifié dans des instruments juridiques, particulièrement dans le Pacte international relatif aux droits civils et politiques, entrée en vigueur en 1976, la partie du texte qui affirmait que la volonté du peuple constitue la base de l'autorité du gouvernement a été effacée.

M. Roth a rappelé que de toute façon, les normes internationales ont de tout temps été manipulées à des fins politiques. Elliott Abrams, ancien Secrétaire d'État aux droits de la personne, à la démocratie et au travail sous l'administration Reagan, a loué les élections tenues au El Salvador dans le but délibéré de camoufler les violations des droits humains commis par le gouvernement salvadorien, alors qu'il a remis en question la légitimité du régime sandiniste au Nicaragua.

Dans l'ère «Post Guerre froide», de nouvelles circonstances ont testé une fois de plus la force de l'engagement de la communauté internationale envers la démocratie; Haïti durant la période de dictature militaire 1991-1994 en est un exemple. Le renversement au Sierra Leone du gouvernement civil de Ahmad Tejan Kabbah en mai 1997, à peine un an après son élection, a aussi été un test pour la communauté internationale. Cette grave violation du processus démocratique a donné à Economic Community of West African States (ECOWAS) l'autorisation implicite d'intervenir militairement afin de restaurer au pouvoir le gouvernement renversé.

M. Roth a conclu son allocution en réaffirmant qu'alors que les principes de démocratie libérale peuvent être fondamentaux à la réalisation à long terme des droits de la personne, de la transparence et du développement économique, il est dangereux de recourir à des moyens mécaniques pour marquer les fondements profonds du politique. Procéder ainsi offre à la communauté internationale des occasions d'agiter le drapeau de la démocratie pour poursuivre des objectifs autres qu'humanitaires. L'histoire confirme que le droit à la démocratie n'est pas sans problème, particulièrement lorsqu'on tente de le définir comme un droit positif.

#### **IV. La Charte démocratique interaméricaine et la Commission interaméricaine des droits de l'Homme**

*Dr. Brian Douglas Tittlemore, Avocat, Commission interaméricaine des droits de l'Homme*

M. Tittlemore a exprimé sa gratitude d'avoir été invité à participer à cette importante discussion autour de la Charte démocratique interaméricaine dans une perspective des droits de la personne. M. Tittlemore étant avocat à Commission interaméricaine des droits de l'Homme, il a tenu à préciser qu'il prenait la parole en sa qualité personnelle et que ces opinions ne reflètent pas nécessairement celles de la Commission.

M. Tittlemore a débuté son allocution par un bref survol historique des institutions, des instruments, des mécanismes et de la jurisprudence relatifs aux droits de la personne au sein de l'OÉA. Il s'est ensuite concentré sur la manière dont la démocratie est protégée dans les principaux instruments de protection des droits humains en vigueur dans le système interaméricain : la Déclaration américaine sur les droits et devoirs de l'Homme (1948) et la Convention américaine relatives aux droits de l'Homme (1969). M. Tittlemore a ensuite examiné les recommandations de la Commission interaméricaine des droits de l'Homme concernant le développement démocratique en Haïti, au Pérou et au

Chili. Dans ses conclusions il a affirmé qu'alors que la Charte démocratique renforce certaines valeurs clés qui guident le travail de la Commission et de la Cour interaméricaines des droits de l'Homme, la Charte n'opère pas de changement significatif dans le fonctionnement de ces institutions.

La Commission interaméricaine des droits de l'Homme a été créée lors de la cinquième rencontre de consultation des Ministres des affaires étrangères tenue en 1959, à Santiago au Chili. La Commission avait alors pour mandat de promouvoir les droits de la personne dans l'hémisphère par le biais de l'élaboration d'un rapport annuel et de visites *in loco* destinées à étudier la situation des droits de la personne dans certains États. La première visite *in loco* a été réalisée en 1961 et en 1965, le Statut de la Commission a été amendé afin de lui permettre de recevoir des plaintes individuelles. La Commission a, par le Protocole de Buenos Aires, été reconnue comme organe officiel de l'OÉA en 1967. La Convention américaine relative aux droits de l'Homme, entrée vigueur en 1978, a renforcé le rôle de surveillance de la Commission et a créé la Cour interaméricaine des droits de l'Homme. Même si elle n'était pas reconnue comme organe de l'OÉA, la Cour s'est vue accorder, par le biais de la Convention américaine relatives aux droits de l'Homme, une compétence consultative. Les États ayant reconnu la compétence de la Cour allaient donc dorénavant être obligés de se conformer à son interprétation de la Convention.

La compétence de la Commission a permis 80 visites *in loco*, plus de 50 rapports sur des États ou thématiques, et plusieurs rapports suite à des plaintes individuelles. Tout au long de son histoire, la Commission a pu observer la relation particulière qui existe entre les droits humains et la démocratie représentative. En effet, la réunion de consultation de 1959 qui a créé la Commission a reconnu ce lien et a encouragé l'étude de la relation juridique qui peut exister entre les deux.

Si, lors de son adoption, la Déclaration américaine n'avait pas été conçue comme un instrument juridique contraignant, elle est aujourd'hui obligatoire pour tous les États membres et revêt une importance particulière pour ceux qui, comme le Canada et les États-Unis, n'ont pas ratifié la plus récente Convention américaine relative aux droits de l'Homme.

Ces deux instruments soulignent le droit à la démocratie et le définissent comme le droit de participer dans un processus politique démocratique à l'exercice démocratique du pouvoir. L'article XX de la Déclaration énonce « le droit de voter et de participer au gouvernement ». Cependant, les articles 23, 27, et 29 (c) de la Convention reconnaissent plus clairement le lien intrinsèque entre la gouvernance démocratique et la protection des droits de la personne. Ces articles servent de guide à la Commission et de la Cour dans leur travail, en particulier en ce qui concerne les droits politiques.

À cause notamment de la persistance de pratiques antidémocratiques dans la région, dont la dictature militaire, le travail de la Commission, a toujours témoigné d'une sérieuse inquiétude pour les droits politiques et la participation démocratique. Par exemple, le chapitre V du rapport annuel (1990-91), comporte une analyse approfondie des droits

humains, des droits politiques et de la démocratie représentative dans le système interaméricain. Présenté en 1991, le rapport laissait présager l'adoption par l'Assemblée générale lors de sa cinquième session plénière de 1991, de la Résolution 1080 sur la démocratie représentative.

La Résolution 1080 définit la démocratie représentative comme l'exercice de la souveraineté et comme une « condition essentielle pour la stabilité, la paix et le développement de la région ». Dans ce contexte, la résolution est non équivoque : l'exercice de la démocratie peut prendre une variété de formes de gouvernement. Malgré le principe de non-intervention, la Commission a travaillé à élaborer un guide destiné à l'évaluation des standards démocratiques.

À la suite du coup d'état du 29 septembre 1991 qui a renversé le Président haïtien, Jean Bertrand Aristide, le Conseil permanent de l'OÉEA a convoqué une Réunion *ad hoc* des ministres des affaires étrangères (comme le stipule la Résolution 1080). La première invocation de la Résolution a préparé le terrain pour une visite *in loco* de la Commission en Haïti au mois de novembre de la même année.

Le second rapport de l'année 2000 produit par la Commission sur la situation des droits de la personne au Pérou allait encore plus loin en commentant en détail le processus électoral, la législation anti-démocratique et la suppression des droits politiques qui existaient sous le règne du Président Alberto Fujimori. Ce rapport a contribué à publiciser la position de la Commission et a éventuellement mené à l'adoption de la Résolution 1753 par l'Assemblée générale et à l'action collective des États membres.

De même, la Commission a eu l'occasion de prendre en considération les principes de la démocratie représentative applicables au traitement des plaintes individuelles. Ce fut notamment le cas en 2000 dans sa décision *Aylwin c. Chili*. Dans cette affaire, les plaignants contestaient les dispositions de la Constitution chilienne de 1980 qui réservent 20 % des sièges au Sénat chilien à des nominations à vie. Les plaignants alléguaient que ces dispositions violaient les articles 23 et 24 de la Convention américaine car en terme de participation politique, elles créent une inégalité. La Commission a tranché en faveur des plaignants. Cependant, dans sa dissidence, le Commissaire Robert K. Goldman, citant des exemples européens, a affirmé que les États disposent une grande latitude pour établir eux-mêmes les critères du statut des sénateurs.

M. Tittlemore a fait remarquer que puisque la Charte démocratique n'est pas un traité, elle ne sera pas perçue comme une source claire d'obligation juridique contraignante pour les États. Néanmoins, le libellé de certains articles de la Charte semble impliquer une telle obligation. Ceci dit, l'article 21 de la Charte suggère que l'État membre frappé de suspension ne soit pas exonéré de ses obligations relativement aux droits de la personne. La Commission et la Cour conservent donc leur compétence pour traiter toute plainte qui serait introduite contre l'État suspendu.

M. Tittlemore a conclu que la Charte démocratique devrait enrichir l'interprétation et l'application de la Déclaration américaine des droits et devoirs de l'Homme et de la

Convention interaméricaine. Il reste à voir comment, dans la mesure où des plaignants invoquent la Charte devant la Commission, le système interaméricain des droits humains aura recours à cette dernière.

## DISCUSSION

Durant la discussion ayant suivi les allocutions du premier panel, plusieurs questions ont été posées aux panélistes dont plusieurs concernaient la nature politique ou juridique de la Charte démocratique et de son aptitude à contribuer à la formation du droit coutumier. À cette question Brian Tittmore a répondu que même si certains auteurs sont d'avis que les déclarations et résolutions telles que la Charte démocratique sont l'expression du droit international, il est généralement admis qu'elles constituent des indicateurs de l'évolution du droit international. Certaines de ces déclarations et résolutions codifient le droit international; ce fut le cas de plusieurs résolutions de l'Assemblée générale des Nations Unies portant sur le droit humanitaire qui ont été confirmés par les décisions du Tribunal pénal international pour l'Ex-Yougoslavie. Ce qui n'est pas le cas pour la Charte démocratique car les États membres ont indiqué qu'il s'agit d'un document politique et non juridique. M. Tittmore a tout de même rappelé que la *Déclaration américaine des droits et devoirs de l'Homme* adoptée en 1948 était également perçue comme tel, ce qui n'a pas empêché les États membres de l'OÉA de même que les divers organes de l'OÉA de considérer son contenu comme des obligations juridiques. Il a d'ailleurs ajouté que l'article 3 de la Charte démocratique qui décrit les éléments essentiels de la démocratie reflète ce que la Commission interaméricaine des droits de l'Homme considère comme nécessaire au développement de la démocratie représentative.

M. Allmand a pour sa part affirmé que la Commission pourrait se servir de la Charte démocratique pour interpréter l'article 20 de la Déclaration et l'article 23 de la Convention américaine qui traitent spécifiquement de la démocratie. Pour illustrer le fait que les instruments internationaux, dont la Charte démocratique, peuvent être utilisés au niveau national, M. Allmand a cité l'arrêt *Baker v. Canada* de la Cour suprême du Canada, où la *Convention relative aux droits de l'enfant* de 1989 a été prise en considération par la Cour. M. Roth, a par ailleurs souligné que si la *Déclaration universelle des droits de l'Homme* avait au départ été conçue comme un instrument politique plutôt que juridique, elle a servi de point de référence aux traités subséquents et fait maintenant partie du droit coutumier.

Des questions concernant l'utilisation de la Charte par les différents acteurs de la société civile et son application au processus des Sommets des Amériques ont aussi été soulevées. Également, certains participants ont voulu connaître l'intérêt de disposer de nouveaux instruments comme la Charte démocratique si la mise en œuvre de ces instruments demeure problématique.

M. Revilla a indiqué que la Charte démocratique indique la volonté politique des États de protéger la démocratie et s'ils ont décidé de ne pas procéder à l'élaboration d'une convention c'est parce qu'un tel processus aurait pris beaucoup plus de temps. L'adoption de la Charte par le biais d'une résolution a permis selon lui de travailler par

consensus et même si elle n'a pas encore été testée, la Charte démocratique a déjà un effet dissuasif.

Pour Sofía Macher, le système régional de protection des droits de la personne est plus efficace que le système international car, il y existe plus de recours juridictionnels permettant de faire changer les choses. De plus, le fait que la Charte démocratique reconnaisse que la démocratie est un droit des peuples donne aux membres de la société civile, une base pour exiger son respect.

À propos de l'application de la Charte au processus des Sommets, l'ambassadeur Paul Durand a exprimé l'opinion que si cela n'était pas explicitement prévu dans le texte de la Charte, cela n'était pas non plus exclu. D'autant plus que dans la pratique, les États qui seraient exclus de l'OÉA en vertu de la Charte démocratique seraient probablement également exclus du processus des Sommets des Amériques.

## **SECOND PANEL : LA DÉMOCRATIE, LE COMMERCE ET LA LUTTE CONTRE LE TERRORISME : À LA RECHERCHE DE PRINCIPES COMMUNS**

**Présidence :** *Lucie Lamarche, Directrice, Centre d'études sur le droit international et mondialisation (CÉDIM)*

### **I. Promouvoir la démocratie après la Charte**

*Pablo Policzer, Chercheur associé Post-Doctoral I.W. Killam Fellow, Institute of International Relations, University of British Columbia*

M. Policzer s'est dit honoré de participer au séminaire. Il organise avec les professeurs Maxwell Cameron et Lloyd Axworthy une conférence sur la Charte démocratique interaméricaine cet automne à la University of British Columbia. Il a dit espérer pouvoir profiter des leçons qui seront apprises au cours de ce séminaire et a indiqué que toute proposition serait la bienvenue.

L'intervention de M. Policzer est divisée en trois parties. Il a premièrement fait un compte-rendu des étapes ayant mené à l'adoption de la Charte démocratique. Il a ensuite fait une critique de la Charte en mettant l'emphase sur deux points : la "prise" de pouvoir versus l'"exercice" du pouvoir, et la "démocratie" versus le "constitutionalisme".

M. Policzer a exprimé sa conviction que l'OÉA présente un piètre dossier en rapport à la promotion et la défense de la démocratie depuis la Conférence pour le maintien de la paix et la sécurité tenue à Rio de Janeiro en 1947. En effet, elle n'a pas réussi à prévenir la montée de la dictature militaire dans les années 60 et 70 et n'a pas contribué à leur chute. Dans cette optique, la Commission sur la démocratie et le renouvellement du système interaméricain établie à Santiago en 1991 a constitué un précédent important. Il est à noter que l'Accord de Santiago a été adopté à la fin de la Guerre froide, quelques mois seulement après la signature de la Charte de Paris pour une nouvelle Europe (1990).

Le Canada s'est joint à l'OÉA le 8 janvier 1990 et a joué un rôle important dans la création de l'Unité pour la Promotion de la démocratie en juin de la même année (Résolution 1063). La participation du Canada dans l'OÉA a été poussée par son intérêt pour la promotion de la démocratie et du commerce dans l'hémisphère.

La Résolution 1080 sur la démocratie représentative de l'Assemblée Générale de l'OÉA (1991) et le Protocole de Washington amendant la Charte de l'OÉA (adopté en 1992 et entrée en vigueur en 1997) reconnaissent les Amériques comme une communauté démocratique. Ces instruments offrent en plus des mécanismes pour permettre une action collective de l'OÉA dans le cas d'une "interruption" du processus démocratique dans les États membres. Jusqu'à présent, aucun État n'a été expulsé de l'Organisation en vertu de ces accords, même s'il y a eu menace de les appliquer, en particulier la Résolution 1080 : Haïti (1991), Guatemala (1993), Paraguay (1996 et 1999) et Pérou (1992 et 2000).

En avril 2001, les chefs d'État présents au Sommet des Amériques à Québec se sont entendus pour inclure une "clause démocratie" dans leur déclaration finale, clause qui conclue que les États non démocratiques seront exclus du processus d'intégration économique continentale et donc des Sommets des Amériques.

Il est important de noter que la Charte démocratique interaméricaine a été signée le 11 septembre 2001, un jour qui a marqué une tournure radicale dans les priorités de la politique étrangère des États-Unis. Après le 11 septembre, nombreux sont ceux qui ont exprimé leur inquiétude face à la détérioration possible des droits humains et à l'éventualité que les États-Unis sacrifient la liberté démocratique en hâtant la mise en place de leur campagne anti-terrorisme. Par exemple, l'expert en relations internationales Joshua Muravchik a proposé que de venir en aide à un allié non démocratique est parfois essentiel à la sécurité des États-Unis et est de ce fait justifiable. Il est par ailleurs intéressant de souligner que le 11 septembre marquait l'anniversaire du coup d'état au Chili (1973), coup qui a été encouragé par le États-Unis qui trouvaient que dans ce cas particulier, "la fin justifiait les moyens".

Pour comprendre la Charte démocratique, il faut savoir distinguer la "prise" de pouvoir de l'"exercice" du pouvoir. La prise de pouvoir par un coup d'état est sans équivoque. Par contre, l'exercice non démocratique du pouvoir est moins évident à démontrer. Il y a maintes façons d'exercer le pouvoir sans démocratie, dont : la restriction de la liberté de presse, le contrôle du pouvoir judiciaire et l'érosion du contrôle du pouvoir civil sur le pouvoir militaire. Malgré la reconnaissance de l'importance de la séparation des pouvoirs et d'une société civile saine dans les articles 6 à 9 de la Charte démocratique, les mécanismes en vertu desquels les États sont tenus de rendre compte de leurs pratiques ne visent pas vraiment ces articles.

Les articles 17 à 21 de la Charte démocratique définissent dans quelles situations l'OÉA peut agir. Les actions possibles vont de la visite du Secrétaire général en passant par les pressions diplomatiques et peuvent aller jusqu'à la suspension de l'État de l'OÉA. Par contre, la Charte ne donne aucun exemple spécifique d'action non démocratique ou d'altération de l'ordre démocratique, moins spectaculaire qu'un coup d'état ou qu'une élection truquée. M. Policzer a poursuivi son allocution en proposant quatre principes directeurs pour éviter ce genre de situation: (1) il ne devrait y avoir aucune suspension du processus législatif, (2) il ne devrait jamais y avoir de congédiement illégal de juges de la Cour suprême et des autres tribunaux, (3) les fonctionnaires ne devraient pas exercer de juridiction sur une autorité élue, et (4) les fonctionnaires ne devraient jamais pouvoir utiliser le pouvoir politique ou judiciaire pour harceler ou taire les opposants politiques. Déroger à ces principes constitue un manquement majeur à la Charte démocratique.

M. Policzer a souligné que l'histoire avait jusqu'à présent démontré que les États riches sont moins susceptibles de commettre des violations de l'ordre démocratique, en particulier un coup d'état. Or, puisque les États des Amériques deviennent de plus en plus riches, il est possible d'imaginer un futur où les coups d'état seront choses du passé; ce qui par contre n'élimine pas qu'ils puissent recourir à d'autres pratiques non démocratiques.

Quant à la distinction entre la "démocratie" et le "constitutionalisme", il est important d'analyser l'article 2 de la Charte démocratique. Il est écrit dans cet article que la "démocratie représentative" constitue le fondement de l'état de droit et que la démocratie représentative est renforcée et approfondie grâce à "l'ordre constitutionnel respectif". L'article 2 contient des idées contradictoires, résultat d'une pensée confuse. Au début de l'article, il est affirmé que la démocratie est un préalable à l'état de droit alors que plusieurs observateurs soutiennent que ces deux idées sont opposées. Il est également mentionné dans la Charte que l'état de droit renforce la démocratie. Malgré la véracité de cette idée, elle contredit la précédente. Cet article devrait être clarifié car les mécanismes qui déclenchent une action collective, d'après l'article 19 de la Charte démocratique, sont soumis à la violation des dispositions de la constitution nationale. Or, a souligné M. Policzer, les constitutions ne sont pas fondamentalement démocratiques et ne garantissent pas toujours la démocratie. En effet, dans plusieurs cas en Amérique Latine, les régimes militaires ont invoqué leur "rôle constitutionnel" de gardien de la sécurité nationale. Plusieurs constitutions contiennent même des règles d'exception permettant à l'État d'interrompre l'ordre démocratique; c'est le cas par exemple de la concession de pouvoirs exceptionnels aux fonctionnaires ou de la loi martiale.

M. Policzer a conclu son intervention en notant que malgré la noblesse du geste de vouloir renforcer la démocratie dans l'hémisphère, les idées contradictoires contenues dans la Charte démocratique pourraient être source de confusion et de conflits. La Charte représente un progrès dans les revendications des principes démocratiques, mais l'OÉA a manqué une occasion de clarifier les mécanismes d'action collective. Il a formulé la crainte que la Charte démocratique mette une trop grande emphase sur l'ordre constitutionnel.

## **II. Sécurité et démocratie dans les Amériques ? Assurer la convergence des initiatives**

*Allocution de M. Étienne Savoie, Premier secrétaire, Mission permanente du Canada à l'OÉA*

M. Savoie a débuté son allocution en posant la question suivante : a-on besoin de la sécurité pour assurer la démocratie ou est-ce plutôt l'inverse ? Ces deux éléments, sécurité et démocratie, si on les met en contexte, sont traités de manière plus ou moins égale dans la Charte de l'OÉA. M. Savoie a présenté quelques éléments du contexte dans lequel s'est développé dans les Amériques le concept de sécurité. Il a ensuite expliqué comment ce concept avait évolué au fil de l'émergence de nouveaux types de menaces .

D'abord, la Charte de l'OÉA date de 1948, soit du début de la période de Guerre froide. Cependant, l'Organisation elle-même s'est construite sur une base plus ancienne : l'Union panaméricaine. Il y avait donc déjà, avant l'adoption de la Charte, un système interaméricain à l'intérieur duquel existait un système de défense collective. En 1942, après l'entrée en guerre des Américains, on a créé le Conseil interaméricain de la défense. Ce Conseil avait dès ses débuts une relation institutionnelle avec l'Union panaméricaine,

mais il était clair qu'aucun État ne voulait que le Conseil soit subordonné à une organisation à buts politiques. Il y a donc toujours eu un parallélisme entre les efforts en matière de sécurité, donc de défense militaire, et les activités d'ordre politique.

Avant l'adoption de la Charte de l'OÉA, le Traité interaméricain d'assistance mutuelle était déjà en vigueur. On a donc formulé l'encadrement juridique de la sécurité avant celui de la démocratie. En 1962 le Collège interaméricain de la défense est créé pour répondre aux évolutions de la perception de ce qui était menaçant pour la sécurité dans les Amériques. Cette évolution s'est faite en 5 ou 6 étapes dont la Deuxième Guerre Mondiale, la Guerre froide et la révolution cubaine. On passe donc à une nouvelle définition des menaces et par conséquent du concept de sécurité dans les Amériques. Les années '70 et '80 ont été marquées par une stagnation du côté de la défense car, l'influence cubaine ayant atteint son apogée, l'OÉA s'était montrée relativement inefficace à prévenir les guerres civiles qui ont ravagé le continent. Aussi, elle n'a pu agir de façon efficace contre l'invasion de la Grenade et du Panama et n'avait rien fait durant la guerre des Malouines, cette guerre n'étant pas perçue comme une invasion externe.

Avec la fin de la Guerre froide, on est passé de la phase militaire à la phase politique. On a également vu se mettre en place le processus des Sommets et la création en 1995 de la Commission sur la sécurité continentale. Jusqu'alors, l'OÉA ne traitait pas de manière consistante des questions de sécurité; on pouvait discuter des questions de l'heure au sein du Conseil permanent, mais il n'existait pas un espace pour traiter spécifiquement et exclusivement de ces questions. Les États membres se sont rendus compte que les menaces ne venaient plus seulement des États mais d'autres acteurs. Le terrorisme a alors été identifié comme une menace à la sécurité, de même que les questions environnementales. Les petits États insulaires sont d'ailleurs particulièrement sensibles aux changements climatiques et pour eux, il s'agit d'une question de sécurité. En même temps, de nouveaux concepts acquièrent une certaine légitimité dont le rapport entre le civil et le militaire et la subordination du militaire au civil, ce qui aurait été inimaginable dans les années '70 et '80.

M. Savoie a poursuivi son allocution en soulignant que si tout a changé le 11 septembre, l'OÉA continue un travail déjà enclenché en matière de sécurité. Cependant, les efforts de l'OÉA en matière de sécurité se divisent maintenant en deux branches. Ainsi, d'une part, la Commission sur la sécurité, mise sur pied antérieurement au 11 septembre, continue de traiter des questions de déminage, du renforcement des mesures de confiance, du trafic d'armes légères, etc. D'autre part, devant l'ampleur des attaques du 11 septembre, le Comité a vu son importance s'accroître et suite à la réunion des ministres des relations extérieures du 21 septembre 2001, il a été décidé de négocier une convention sur le terrorisme en parallèle au travail régulier du Comité.

À travers les différentes étapes de l'évolution de l'OÉA relativement à la sécurité, la question centrale du lien entre la sécurité et démocratie demeure. M. Savoie a à cet égard indiqué que le renforcement de la démocratie par le renforcement du contexte sécuritaire n'est pas un simple hasard mais plutôt un résultat voulu. Le lien entre sécurité et démocratie, bien que jamais exprimé de façon explicite, est implicite. Les efforts en

matière de sécurité sont faits pour donner au continent un contexte plus propice au développement démocratique.

M. Savoie a souligné que l'OÉA ne peut prétendre avoir la même capacité d'intervention que l'ONU notamment parce que le maintien de la paix ne fait pas partie de son mandat. Le Traité interaméricain d'assistance mutuelle n'est pas un pacte de défense équivalent à l'OTAN et tenter de tracer des parallèles entre les deux n'est pas pertinent. L'OÉA est une organisation régionale qui bénéficie en même temps qu'elle en souffre du fait d'avoir parmi ses membres la seule puissance mondiale actuelle.

M. Savoie a terminé son allocution en insistant sur l'importance de la Charte démocratique interaméricaine car, s'il est vrai que les possibilités d'action de l'OÉA en matière de sécurité sont limitées, l'OÉA a beaucoup moins de limites en ce qui concerne son rôle de persuasion. À cet égard, la Charte démocratique peut contribuer à créer une atmosphère de sécurité sur le continent.

### **III. La récente effervescence législative canadienne en matière de lutte contre le terrorisme est-elle compatible avec la démocratie ?**

*Me Julius Grey, Barreau du Québec, Professeur associé, Faculté de droit, Université McGill*

Me Grey a débuté en exprimant son plaisir de prendre part à ce séminaire. Il a dit vouloir nous entretenir sur une question touchant, d'abord et avant tout, le droit canadien; à savoir si les mesures d'urgence canadiennes en matière de lutte au terrorisme sont compatibles avec la démocratie. La démocratie devient de plus en plus une idéologie contraignante de laquelle il est difficile de se dissocier puisque personne ne souhaite être perçu comme totalitaire. Avant d'aborder le droit canadien, Me Grey a dit vouloir se situer dans le contexte interaméricain et a cité le regretté journaliste canadien anglais James Manishen qui dans les années '60 a donné la définition suivante de l'OÉA : «an association of mice presided by a cat ». C'est à cause de cela que toute définition qui provient du système est en train de promouvoir les intérêts de la démocratie et non du "chat".

Les mesures d'urgence adoptées pour contrer le terrorisme sont-elles compatibles avec la Charte démocratique ? Me Grey a répondu par l'affirmative à sa question car, a-t-il dit, il n'y pas de fourgons qui mènent les citoyens à la guillotine et il est donc évident que dans un certain sens la démocratie continue. Le gouvernement canadien semble de bonne foi et n'a pas l'intention de remplacer le Code criminel par la nouvelle loi canadienne contre le terrorisme.<sup>[1]</sup> Cependant, à long terme ces mesures ne sont pas compatibles avec la démocratie car elles créent une atmosphère d'urgence en formulant en termes généraux ce qui à la base sont des mesures d'exception. Donc si la loi reste en vigueur pendant 5,

---

<sup>[1]</sup> *Loi modifiant le Code criminel, la Loi sur les secrets officiels, la Loi sur la preuve au Canada, la Loi sur le recyclage des produits de la criminalité et d'autres lois, et édictant des mesures à l'égard de l'enregistrement des organismes de bienfaisance, en vue de combattre le terrorisme, L.C. 2001, c. 41.*

10, 15 ans, elle ira carrément à l'encontre de la démocratie et va contribuer à ce que la démocratie devienne non pas un moyen de libérer, mais un moyen de contraindre.

Me Grey a soulevé plusieurs éléments inquiétants dans la loi, dont la définition des groupes et de l'activité terroriste. Plusieurs craignent que l'appartenance à un groupe ou la poursuite d'une activité éloignée du terrorisme soit punie. Ces préoccupations sont légitimes, mais ce qui semble encore plus grave, c'est l'insistance de la loi sur les crimes terroristes de nature économique: tentative de nuire à l'économie, de s'emparer des secrets industriels. D'ici quelques années, ces définitions seront utilisées pour non pas protéger la démocratie, mais bien le libéralisme économique dont les fondements ne constituent pas un droit fondamental. Me Grey donne comme exemple le cas d'une personne qui s'empare d'un secret industriel dans le but idéologique de soigner des malades en Afrique et qui pourrait ainsi être considéré comme un terroriste.

Il est également étonnant que l'idéologie soit considérée non plus comme un facteur atténuant, mais aggravant; ce qui fait dire à Me Grey que si on transposait cette loi en 1860, Garibaldi aurait pu être considéré comme un terroriste. Peut-on jamais se révolter contre les autorités étatiques dans une démocratie, a demandé Me Grey? Le but de la démocratie est généralement, dit-il, que la contestation ne soit pas nécessaire. Si on se replace dans le contexte des États-Unis de 1830, aurions-nous de la sympathie pour les esclaves qui se sont révoltés contre cette démocratie ? Est-ce un facteur atténuant ou aggravant que cette révolte ait été entreprise en entraînant son lot de crimes pour obtenir la liberté ? Poser cette question, a indiqué Me Grey, c'est y répondre. Une explication idéologique à un crime n'est pas nécessairement un facteur aggravant. En fait, dans le contexte canadien actuel, ce qui est un facteur aggravant dans le cas d'un crime de meurtre ne l'est pas dans le cas d'un crime économique.

La loi canadienne, alors qu'il n'y a rien de plus sacré dans une démocratie qu'un procès, permet la tenue de procès où la preuve n'est pas divulguée à l'accusé et où l'identité du juge n'est pas révélée. La possibilité d'une filature accrue peut mener à une destruction totale de la vie démocratique. En résumé, il y a des parties de la loi qui sont tout à fait raisonnables (les contrôles aux aéroports, par exemple). L'intention du gouvernement n'était pas de brimer la démocratie, mais à long terme, la nouvelle législation est dangereuse, car il ne faut pas oublier que lorsqu'un pouvoir existe, on a tendance à l'utiliser. Me Grey souligne que certaines clauses de sauvegarde auraient pu être ajoutées. Il aurait notamment fallu que l'on ne puisse se servir des fruits d'enquête recueillis en vertu de cette loi, sauf pour une accusation sous cette loi.

La démocratie est une chose beaucoup plus subtile qui ne limite pas à sa composante électorale: elle inclut la protection de la vie privée, l'éducation, la santé, la protection de l'environnement etc. La loi canadienne aurait pu, tout en exprimant notre désaccord face au terrorisme, comprendre tout de même des mesures concernant ces autres aspects de la démocratie. La loi aurait pu inclure par exemple une clause interdisant les abris fiscaux afin de lutter contre le terrorisme ou un article affirmant que le Canada refuse de collaborer à l'exécution de la peine capitale. Surtout, elle aurait dû prévoir une série de mesures sociales à prendre pour lutter contre la pauvreté et l'injustice, terreau du

terrorisme. La loi aurait dû mentionner que la lutte contre le terrorisme a un aspect social.

Me Grey a conclu sa présentation en affirmant que la loi canadienne a tendance à favoriser une vision mécanique et technique de la démocratie en mettant l'emphase sur la sécurité, l'ordre constitutionnel, le principe de gouvernement élu par la majorité, et donc une vision étriquée de la démocratie. Il faut promouvoir une vision large et humaniste qui inclut des aspects sociaux. Si la loi canadienne demeure en vigueur, elle continuera de promouvoir une telle vision étriquée.

#### **IV. Quelles stratégies pour les ONG lors de la prochaine Assemblée générale ?**

*Hon. Warren Allmand, Président, Droits et Démocratie*

M. Allmand a débuté son allocution en expliquant que le mandat de Droits et Démocratie est de promouvoir et de défendre les droits de la personne sur la scène internationale, d'où l'intérêt marqué de l'organisation pour la Charte démocratique interaméricaine. M. Allmand a continué en énumérant les indicateurs qualitatifs de la démocratie développés par Droits et Démocratie. Il a ensuite souligné l'immense déficit démocratique causé par la mondialisation, une des préoccupations majeures de Droits et Démocratie. Utilisant ces critères, il a procédé à une analyse critique du contenu de la Charte démocratique.

Droits et Démocratie avec d'autres ONG, a travaillé afin que la version finale de la Charte démocratique tienne compte de leurs préoccupations. Il a également suggéré quelques stratégies pour les ONG lors de la prochaine Assemblée générale de l'OÉA à Bridgetown, Barbade du 2 au 4 juin 2002.

La démocratie signifie beaucoup plus que des élections libres, justes et régulières. Les démocraties peuvent également être évaluées en fonction de l'état de droit, de l'indépendance du judiciaire et de la législature, du respect des droits de la personne, des droits des minorités, de l'égalité des genres, du contrôle du militaire par le civil, de l'existence du multipartisme, de la distribution équitable de la santé, de la responsabilité publique, de la transparence et de l'existence de procédures de consultation de la société civile.

Droits et Démocratie a d'abord utilisé ces critères pour évaluer la Charte démocratique lorsque la première version a été rendue publique à l'Assemblée générale de l'OÉA du 21 juin 2001 au Costa Rica. En effet, dès que Droits et Démocratie a appris qu'on discutait de la Charte démocratique, l'Organisation en a obtenu copie afin de formuler une position.

En fait, le système interaméricain a depuis longtemps exprimé son engagement envers la démocratie, comme en fait foi la *Charte de l'Organisation des États américains* (1948), la *Déclaration américaine des droits et devoirs de l'Homme* (1948), la *Convention américaine relative aux droits de l'Homme* (1969), la *Résolution 1080 sur la démocratie représentative* (1991), le *Protocole de Washington amendant la Charte de l'OÉA* (1997),

la *Déclaration de Managua* (1993) et la *Résolution 1753 sur la situation au Pérou* (2000). De surcroît, les États des Amériques ont manifesté un fort engagement envers la Charte des Nations Unies, la Déclaration universelle des droits de l'Homme de même les autres importants traités internationaux relatifs aux droits de la personne. Ceci dit, la somme de ces instruments ne suffit pas à garantir la démocratie. Il ne fait aucun doute que s'ils étaient évalués en fonction des critères développés par Droits et Démocratie, plusieurs États échoueraient lamentablement.

Au Sommet des Amériques de 2001, les chefs d'État ont reconnu que la démocratie dans les Amériques continue d'être attaquée de manière souvent subtile mais non moins dommageable. Les récentes expériences du Pérou et d'Haïti d'une part, et les déficits démocratiques créés par la mondialisation d'autre part, ont poussé les chefs d'État à entreprendre une action concrète. Par conséquent, les chefs d'État ont proposé l'inclusion d'une clause démocratique dans la Déclaration de Québec et ont demandé à leurs ministres des affaires étrangères de rédiger une Charte démocratique à être approuvée à la prochaine Assemblée générale.

Plusieurs ONG étaient présentes à l'Assemblée générale du Costa Rica, quelques mois après la tenue du Sommet où elles ont étudié le projet de Charte démocratique et réclamé des changements. Droits et Démocratie et d'autres organisations, tout en reconnaissant que le projet de Charte démocratique constituait un bon document de travail, considérait qu'il s'agissait d'un document trop faible et ambigu qui pourrait par conséquent faire l'objet d'un usage capricieux. Pire encore, il pourrait devenir inopérant.

L'adoption de la Charte démocratique a été reportée au 11 septembre 2001, à l'Assemblée générale de Lima au Pérou. Certaines des suggestions des ONG ont été prises en considération et le délai a permis aux organisations de se rencontrer et de développer une critique plus approfondie.

M. Allmand a ensuite énoncé six éléments de la Charte démocratique au sujet desquels les ONG ont exprimé des inquiétudes :

(1) Une des inquiétudes principales portait sur l'inconstance et la confusion du langage utilisé pour définir la démocratie. Les termes « démocratie », « démocratie représentative » et « ordre démocratique » étaient utilisés indistinctement tout au long du document;

(2) Les mécanismes prévus pour l'évaluation de la menace et l'exercice de la contrainte sont tout aussi ambigus et plusieurs ONG craignent que la Charte ne devienne rien de plus qu'un instrument de relations publiques à être utilisé de manière sélective et uniquement à l'égard des ennemis politiques;

(3) Des inquiétudes ont également été exprimées à propos de l'absence d'un rôle défini pour la Commission interaméricaine des droits de l'Homme;

(4) De même, aucun recours n'est prévu pour permettre aux victimes et aux organisations de la société civile de déclencher une enquête sur des violations de la Charte démocratique. Si pour des raisons politiques les États membres choisissent d'ignorer certaines violations, les citoyens n'auraient aucun moyen d'exiger une enquête;

(5) La Charte démocratique n'explique pas comment elle pourrait être appliquée dans le contexte des négociations de la Zone de libre-échange des Amériques. Même s'il a été suggéré que la Charte puisse s'appliquer à tout processus relatif à la zone de libre-échange, cela n'a pas été spécifié;

(6) Le lien entre les droits de la personne et la démocratie n'est pas établi assez clairement, pas plus qu'entre le système interaméricain et les mécanismes déclencheurs de l'action collective de la Charte démocratique.

Des changements ont été apportés au projet de Charte démocratique mais plusieurs problèmes soulignés par les ONG sont demeurés irrésolus. C'est pourquoi il est important que la société civile demeure vigilante et développe une stratégie en vue de la prochaine Assemblée générale (juin 2002).

Quelles préoccupations devraient être soulevées à la Barbade ? Il est impératif de continuer à exiger le droit des victimes et de la société civile d'invoquer la Charte démocratique. Il est également important qu'une altération de l'ordre démocratique soit considérée et sanctionnée aussi sérieusement qu'une interruption. Le projet de Convention interaméricaine contre le terrorisme (une première ébauche a été rendue publique le 3 avril 2002) requiert également une attention particulière. Finalement, les organisations de la société civile doivent continuer à se préoccuper de la situation haïtienne qui continue de se détériorer.

M. Allmand a conclu son allocution en invitant les gouvernements des États-Unis et du Canada à ratifier la Convention américaine relative aux droits de l'Homme. Il a expliqué que dans le cas du Canada, les raisons pour le faire sont de l'ordre de la politique extérieure, car le Canada pourrait ainsi être perçu comme un véritable joueur dans le système interaméricain des droits de la personne. Son adhésion aux instruments régionaux des droits humains serait donc consistant avec son attachement à la Charte démocratique.

## **V. Quelles stratégies pour les ONG lors de la prochaine assemblée ?**

*Allocution de Viviana Krsticevic, Directrice Exécutive du Centre pour la justice et le droit international (CEJIL), Washington, DC.*

Mme Krsticevic s'est dit honorée de participer au séminaire. Elle a ensuite décrit la mission et le travail de son organisation, le CEJIL. Depuis 1992, le CEJIL a collaboré avec plusieurs ONG et le système interaméricain des droits humains, afin de renforcer la protection des droits humains et de l'État de droit dans la région. Le travail du CEJIL et de Droits et Démocratie est donc lié à l'avancement de la démocratie et au renforcement du système interaméricain en général. Au fil des ans, le CEJIL a développé des liens étroits avec des ONG de renom oeuvrant au Canada, au Mexique, au Pérou et dans plusieurs autres États.

Mme Krsticevic a reconnu l'importance du travail ayant précédé la Charte démocratique interaméricaine, surtout celui de la Commission sur la démocratie et le renouvellement du

système interaméricain de Santiago de 1991, et la Résolution 1080 de l'Assemblée générale de l'OÉA sur la démocratie représentative. Elle a aussi souligné que la collaboration des ONG avec la Commission interaméricaine sur les droits de l'Homme et la Cour interaméricaine des droits de l'Homme a eu un impact important sur l'élaboration des modèles démocratiques et de la législation dans la région.

Plusieurs ONG se rappellent la longue et difficile lutte pour la démocratie au Pérou sans toutefois ignorer le progrès qui y a été fait. La Résolution 1080 a été particulièrement significative à cet égard et les propositions des ONG face à la Charte démocratique ont en effet été modelées par les expériences passées.

L'une des principales critiques des ONG face à la Charte démocratique interaméricaine concerne la définition de la «démocratie». De plus, certaines ONG, comme Droits et Démocratie, ont reconnu que la Charte démocratique est vague et source de confusion. Ceci entraîne une situation conflictuelle sur laquelle plusieurs textes ont été publiés. Finalement les ONG se questionnent sur l'efficacité de la Charte démocratique car, malgré qu'il y eut consensus parmi les États membres sur le besoin de défendre la démocratie au Pérou, le régime et les lois autoritaires du président Fujimori étaient en place bien avant que l'OÉA prenne enfin action (2000). Une combinaison complexe de facteurs politiques internes et externes ont sans aucun doute empêché la communauté internationale de s'entendre sur une action collective. Pourtant, les ONG péruviennes avaient réussi depuis longtemps à développer et à communiquer une critique sans équivoque du gouvernement Fujimori. En raison de ces préoccupations, plusieurs ONG ressentent le besoin de développer un mécanisme qui permettra à la société civile de participer à l'identification, à l'évaluation et la prise de décisions lorsque surviennent de telles crises.

Pour appuyer son argumentation, Mme. Krsticevic a expliqué qu'à plusieurs étapes du débat sur la situation au Pérou, les ONG auraient pu alimenter la discussion. L'OÉA a agi très tardivement après avoir reconnu que le régime du Président Fujimori était fondamentalement autoritaire. Entre temps, des ONG locales et internationales, quelques gouvernements, la Commission interaméricaine et la Cour interaméricaine avaient déjà observé et présenté des preuves que ce régime était contraire à la démocratie.

L'expérience péruvienne a démontré clairement que la Commission et la Cour peuvent jouer des rôles importants pour protéger la démocratie. Leur statut d'organismes indépendants du système interaméricain, capables d'intégrer et de tenir compte de l'opinion de la société civile est très important. Mme. Krsticevic a ajouté que la Commission devrait particulièrement être autorisée à initier des débats sur les présumées violations de la Charte démocratique.

Mme. Krsticevic a toutefois fait remarquer que les ONG de la région n'ont jamais cherché à sous-évaluer le rôle des États membres du système, mais qu'elles ressentent la responsabilité de signaler que les mécanismes existants laissent à désirer.

Elle a aussi noté que le débat portant sur l'altération de l'ordre démocratique, tel que décrit dans l'article 19 de la Charte démocratique, a été une source de profondes discussions dans le cas du Pérou, et plus récemment dans les cas du Venezuela, de l'Argentine et même de la Colombie. Or, la Charte ne fournit malheureusement pas de principes directeurs clairs pour interpréter ce concept.

Par exemple, les termes de l'article 17 de la Charte démocratique se lisent comme suit: « Lorsque le gouvernement d'un État membre estime que son processus politique démocratique institutionnel ou le droit d'exercer de son exercice légitime du pouvoir politique se trouvent en péril...». Cela suggère que les États membres doivent en premier lieu encourager une intervention de l'OÉA. Ceci est problématique car il est très peu probable que l'Argentine, par exemple, voudra dévoiler à la communauté internationale le fait qu'elle est aux prises à une crise institutionnelle. Il est aussi difficile d'imaginer que le Président Fujimori ait pu demander de l'aide pour rétablir et renforcer le "processus institutionnel" péruvien.

Dans le cas d'une interruption plus dramatique de l'ordre constitutionnel, comme dans le cas d'un coup d'état, tout État membre peut demander qu'un processus d'évaluation et de sanction soit amorcé, ce qui peut entraîner la suspension de l'État. Par contre, le mécanisme d'action collective est déficient car il n'est pas clairement indiqué que le consentement de l'État en question constitue un préalable au déclenchement de l'action collective.

Mme Krsticevic a souligné qu'à l'approche de l'Assemblée générale de l'OÉA qui se tiendra du 2 au 4 juin 2002, les ONG cherchent à jouer un rôle plus formel dans l'observation et l'évaluation des conditions démocratiques au sein des États membres. Elle a ajouté qu'elle aimerait voir des directives ou des outils qui faciliteraient la participation des ONG être mis de l'avant par les États. Elle a dit être certaine que la majorité des États membres s'opposent à cette suggestion puisque la participation accrue des ONG pourrait être perçue comme une diminution du pouvoir de négociation des États.

M. Krsticevic a souligné que les ONG ont besoin de participer pleinement à tous les activités de l'OÉA qui ont trait aux droits de la personne et à la démocratie, mais que cette participation des ONG doit être subtile et bien ciblée. Elle a terminé son allocution en suggérant que les ONG suivent de près l'élaboration du projet de Convention interaméricaine contre le terrorisme et se consacrent au développement d'une définition plus acceptable de la démocratie, dont le système interaméricain pourra faire usage. De plus, plusieurs situations spécifiques pourraient être discutées, dont celles de l'Argentine ou du Venezuela. À l'Assemblée générale de 2001 au Costa Rica, la Commission interaméricaine a exigé que la Résolution 1080 soit appliquée dans le cas de ces deux États, tout comme cela avait été fait pour le Pérou à l'Assemblée générale de 2000 tenue au Canada. Invariablement, les discussions et priorités de l'Assemblée seront déterminées par ce qui surviendra en Argentine, au Venezuela et dans d'autres États d'ici le mois de juin. C'est à suivre...

## DISCUSSION

Les questions posées lors de la discussion qui a suivi le second panel ont notamment porté sur le rôle de la Commission et de la Cour interaméricaine des droits de l'Homme pour assurer l'efficacité de la Charte démocratique. À cet égard, Brian Tittmore a manifesté l'opinion que tant la Commission que la Cour peuvent aider à définir de l'utilisation qui sera faite de la Charte. À cette fin, il serait selon lui important que la Commission travaille avec les organes politiques de l'OÉA à clarifier la signification juridique de la Charte démocratique.

Au cours de la discussion, il également été question des différentes conceptions de la démocratie et surtout de ce qu'il convenait de faire lorsque la démocratie est contestée par des individus ou des États qui n'y croient pas. Selon M. Policzer la démocratie est un système imparfait et on ne peut expliquer de manière exacte cette dernière compose avec le mal, faut-il user de la force ou non ? Selon Me Grey, lorsqu'une démocratie fait usage de la force elle doit l'assortir de mesures sociales ou d'une quelconque forme d'aide sociale.

Une participante a demandé aux panélistes si la convention sur le terrorisme en cours d'élaboration à l'OÉA était cohérente avec les obligations de la Charte démocratique car, selon les versions préliminaires qui ont circulées aucune référence n'est faite aux droits humains. Étienne Savoie a répondu à cette question en affirmant que le Canada souhaite que le texte de la future convention y réfère explicitement et que les États membres sont clairement d'accord sur le principe. Il s'agit selon lui de trouver la bonne formule.

Il a ensuite été question de la tension entre les droits de la personne et la démocratie. Selon un participant, la relation entre ces deux éléments est perçue comme différente selon qu'on se trouve en Europe ou en Amérique. En Europe, les droits de la personne sont surtout perçus comme un rempart à la démocratie, c'est-à-dire qu'on tente de protéger les droits des individus contre la majorité. En Amérique, on conçoit plutôt la démocratie comme une condition à la jouissance des droits de la personne. À cet égard, Me Grey a déclaré que dès lors où on conçoit la démocratie comme simplement la loi de la majorité, les droits des individus sont en danger. Selon lui, il faut comprendre la démocratie de manière libérale, humaniste et surtout envisager qu'elle comprend plusieurs éléments.

Les deux dernières questions qui ont été traitées au courant de la discussion suivant le second panel concernaient l'opportunité pour les ONG de demander la modification de la Charte démocratique en raison de ses nombreuses lacunes d'une part et des conséquences du refus du Canada de ratifier la *Convention américaine relative aux droits de l'Homme* d'autre part.

Pour Viviana Krsticevic, cette dernière situation a pour effet de priver les ONG canadiennes d'occasions de manifester leur plein support aux victimes des violations des droits de la personne et des défenseurs des droits humains qui ont choisi de porter plainte auprès de la Commission. Selon M. Allmand, malgré que le Canada soit actif sur le plan

international quant à la promotion des droits humains, le fait qu'il n'ait pas encore ratifié la Convention américaine a pour effet de bâillonner le gouvernement à propos de certaines préoccupations qui peuvent surgir dans le contexte de l'OÉA. Ce fut notamment le cas lors de l'Assemblée générale tenue au Guatemala en juin 1999 où le Pérou et Trinidad et Tobago ont voulu retirer leur ratification de la Convention américaine. Le Canada n'était alors pas en position d'exprimer son engagement envers les valeurs du système interaméricain de protection des droits de l'Homme ni de les défendre. Somme toute, le refus du Canada de ratifier la Convention diminue sa capacité de promouvoir le respect des droits humains dans le contexte régional et compromet celle des ONG canadiennes à être proactives dans leur travail auprès de la Commission.

À propos des stratégies à concevoir pour les ONG de l'opportunité de revendiquer la modification de la Charte démocratique, M. Savoie, a dit ne pas croire à la nécessité de revoir ce document qui, malgré les reproches qu'on lui fait, représente un important vers la défense de la démocratie dans les Amériques. Il faudra attendre et voir comment la Charte sera appliquée dans un cas concret avant de pouvoir en tirer des conclusions sûres. Pour M. Allmand, la Charte ne devrait être amendée que s'il est prouvé qu'il s'agit d'un document inopérant. Il serait à son avis plus judicieux pour les ONG de s'efforcer de développer une analyse critique de ce document et de son usage tout en continuant d'inciter les États à réparer les manquements aux principes démocratiques.