

Perspectives 2020
La démocratie en Europe –
Principes et enjeux

Forum pour l'avenir de la démocratie
Session 2010

Erevan, Arménie
19-21 octobre 2010

Direction générale de la démocratie et des affaires politiques
Editions du Conseil de l'Europe

Edition anglaise :

Democracy in Europe – Principles and Challenges

Les vues exprimées dans cet ouvrage sont de la responsabilité des auteurs et ne reflètent pas nécessairement la ligne officielle du Conseil de l'Europe.

Toute demande de reproduction ou de traduction de tout ou d'une partie du document doit être adressée à la Direction de la communication (F 67075 Strasbourg ou publishing@coe.int). Toute autre correspondance relative à cette publication doit être adressée à la Direction générale de la démocratie et des affaires politiques (democracy@coe.int).

© Conseil de l'Europe, juillet 2011

Imprimé dans les ateliers du Conseil de l'Europe

TABLE DES MATIÈRES

Préface	5
Conclusions du rapporteur général du forum Davit Harutyunyan <i>Président de la délégation arménienne</i> <i>de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe</i>	7
Discours d'orientation Adam Michnik <i>Rédacteur en chef, Gazeta Wyborcza, Pologne</i>	11
Résumé de la table ronde introductive Les principales tendances de la gouvernance démocratique et les menaces auxquelles elle est confrontée.....	19
Séances de travail	
Thème 1 : Droit et démocratie	
Document d'orientation, séance de travail 1A L'impact du droit et de la jurisprudence européens sur le façonnement de la démocratie Başak Çali <i>Maître de conférences en droits de l'homme,</i> <i>University College London, Royaume-Uni</i>	25
Document d'orientation, séance de travail 1B Faudrait-il instituer « un droit à la démocratie » Peter Ashman <i>Conseiller en droits de l'homme et démocratie, Royaume-Uni</i>	33
Résumé et recommandations, séances de travail 1A et 1B Yuri Dzhibladze <i>Fondateur et président du Centre pour le développement</i> <i>de la démocratie et des droits de l'homme, Fédération de Russie</i> ...	41

Thème 2 : Institutions et gouvernance démocratique

Document d'orientation, séance de travail 2A Démocratie et représentation Alexander Trechsel <i>Professeur de sciences politiques, Institut universitaire européen, Florence, Italie</i>	49
Document d'orientation, séance de travail 2B Démocratie et gouvernance mondiale Daniele Archibugi <i>Professeur, Conseil national de recherche italien et Birkbeck College, université de Londres, Royaume-Uni</i>	56
Résumé et recommandations des séances de travail 2A et 2B Pavol Demeš <i>Associé de recherche principal pour les questions transatlantiques au Fond Marshall allemand des Etats-Unis, Slovaquie</i>	67

Thème 3 : Une démocratie vivante

Document d'orientation, séance de travail 3A Des communautés durables pour une démocratie vivante Julian Popov <i>Président de l'Institut d'études politiques de Bulgarie</i>	73
Document d'orientation, séance de travail 3B La culture politique démocratique : l'oxygène de la démocratie Alina Mungiu-Pippidi <i>Professeur d'études de la démocratie, Hertie School of Governance, Allemagne</i>	85
Résumé et recommandations, séances de travail 3A et 3B Helen Darbshire <i>Directrice exécutive, Access Info Europe, Espagne</i>	93

Annexe

Programme du Forum pour l'avenir de la démocratie 2010	103
--	-----

PRÉFACE

Le Forum du Conseil de l'Europe pour l'avenir de la démocratie a été mis en place en 2005 par le Sommet de Varsovie des chefs d'Etat et de gouvernement du Conseil de l'Europe comme processus multipartenarial visant à renforcer la démocratie, les libertés politiques et la participation des citoyens dans les Etats membres.

En associant les gouvernements, les parlements, les pouvoirs locaux et régionaux et la société civile, le forum offre un cadre participatif au sein duquel idées et réflexions novatrices sur la gouvernance démocratique sont définies et débattues dans une perspective générale et transversale. Les propositions qui émergent de ces discussions permettent de définir des priorités et des orientations aux échelons national et européen, contribuant par là même au renforcement du pilier « démocratie » du Conseil de l'Europe.

L'édition 2010 du Forum pour l'avenir de la démocratie sur le thème « Perspectives 2020 : la démocratie en Europe – Principes et enjeux » s'est tenu à Erevan, en Arménie, du 19 au 21 octobre. Les débats introductifs ont analysé au préalable les grandes tendances de la gouvernance démocratique et les éléments qui la menacent. Ces débats ont été suivis de trois séries thématiques de séances de travail.

La première série de séances de travail a permis d'étudier en quoi l'acquis du Conseil de l'Europe en matière de normes juridiques et la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme ont aidé à encourager une bonne gouvernance démocratique et, de ce fait, à renforcer la sécurité douce (« soft security ») de l'Europe.

La deuxième série de séances de travail a porté sur les façons de faire face au mécontentement généralisé du grand public vis-à-vis des partis politiques et des formes classiques de représentation. Les discussions ont eu trait, notamment, aux questions de l'incidence de la mondialisation sur les processus décisionnels et sur la confiance du public

dans les institutions. Les participants ont également étudié des formes innovantes et ouvertes de dialogue et de représentativité, en prenant soin de veiller à ce qu'elles soient véritablement démocratiques.

La troisième série de séances de travail a permis d'évaluer l'incidence éventuelle sur la gouvernance démocratique des graves problèmes auxquels se heurtent nos sociétés. Au niveau mondial, ces problèmes vont de la dégradation de l'environnement aux crises économiques. Au niveau de la représentation, ils sont liés à la corruption, au populisme et à la manipulation des médias.

Le rapporteur général du forum a présenté ses conclusions dans trois propositions d'action que l'on peut résumer ainsi : encourager l'établissement d'une plate-forme paneuropéenne de normes et de critères pour la gouvernance démocratique ; s'attaquer aux défis, à la fragmentation et à la radicalisation de la société par une bonne gouvernance démocratique ; et confirmer le rôle du Conseil de l'Europe en tant que lieu d'échanges sur la sécurité et la gouvernance démocratiques en Europe.

CONCLUSIONS DU RAPPORTEUR GÉNÉRAL DU FORUM

Davit Harutyunyan

*Président de la délégation arménienne
de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe*

Le Forum d'Erevan a examiné les principes fondamentaux ainsi que l'état de la gouvernance démocratique face aux bouleversements politiques et sociaux que connaissent actuellement les Etats membres du Conseil de l'Europe. Il s'est intéressé notamment à la manière dont sont élaborées les politiques dans leurs institutions respectives, à travers le prisme des principes de la gouvernance démocratique.

Les conclusions qui suivent ont été présentées par le rapporteur général du forum, Davit Harutyunyan, président de la délégation arménienne auprès de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe.

A. Construire une plate-forme paneuropéenne de normes et de critères pour la gouvernance démocratique

1. La démocratie n'est jamais un produit fini. Elle doit se développer constamment pour relever de nouveaux défis et garantir ainsi la sécurité démocratique à long terme. C'est dans le cadre de cette évolution qu'il convient de défendre les principes essentiels de la démocratie par le biais d'un examen permanent par les pairs de la performance démocratique.
2. Le droit de participer à la conduite des affaires publiques doit être considéré comme un droit de l'homme et une liberté politique fondamentale. La démocratie moderne doit offrir une forme de société garantissant à ses membres de pouvoir vivre et discuter ensemble dans la dignité, le respect mutuel et la solidarité, renforçant par là même les pratiques démocratiques.
3. Chacun a le droit d'avoir des opinions, de recevoir et de diffuser des informations et des idées sans ingérence des autorités publiques

et indépendamment des frontières. Des médias libres et indépendants permettent aux individus de prendre le type de décisions éclairées qui sont essentielles au fonctionnement d'une démocratie pluraliste.

4. On attend de tous les Etats membres du Conseil de l'Europe qu'ils respectent un ensemble commun d'engagements et d'obligations. La question de l'inégalité entre les Etats membres au regard des engagements et obligations souscrits doit être abordée.

5. Il faut combler le fossé qui s'élargit entre les engagements acceptés par les Etats membres du Conseil de l'Europe et leur mise en œuvre dans la pratique, par des politiques de soutien dynamiques et des activités de coopération et de *monitoring*. Pour être efficace, le *monitoring* doit également couvrir les mécanismes nationaux et prévoir une participation active de la société civile.

6. Le Conseil de l'Europe doit appliquer ce qu'il prêche et mettre au point des procédures inclusives pour son travail normatif et l'élaboration de sa politique.

B. S'attaquer aux défis, à la fragmentation et à la radicalisation de la société par une bonne gouvernance démocratique

7. La démocratie représentative traditionnelle est complétée de plus en plus par d'autres formes d'interaction entre la population et les autorités, préfigurant de nouvelles méthodes de gouvernance (ou d'auto gouvernance) démocratique à tous les niveaux. Il faut étudier ces questions, notamment en rassemblant et en analysant les bonnes pratiques, pour garantir en permanence le respect des principes démocratiques et le renforcement de la sécurité démocratique.

8. Du fait de la mondialisation et de l'augmentation de la mobilité et des migrations internationales, le lien traditionnel entre les citoyens et l'Etat-nation se relâche. Ce phénomène doit inciter les Etats membres du Conseil de l'Europe à étudier des formes nouvelles et plus inclusives de participation des non-citoyens. Tout le monde devrait pouvoir participer à la conduite des affaires publiques aux niveaux local, régional, national et européen.

9. Les processus démocratiques peuvent faire l'objet d'abus de la part de mouvements et d'idéologies qui minent et risquent même de

détruire le système démocratique fondé sur les droits de l'homme et l'Etat de droit. La montée actuelle des extrémismes et des mouvements radicaux, alimentée par le racisme et les discours xénophobes, en est la preuve. La démocratie a besoin de mécanismes et d'espaces spécifiques pour garantir une participation inclusive, sans lesquels la stabilité et la sécurité sont menacées et un climat propice aux désillusions et à la radicalisation peut se développer.

10. Les technologies de l'information et de la communication permettent aux individus de se connecter et d'échanger des opinions tant localement que par-delà les frontières. Ces liaisons sont facilitées par un grand nombre d'outils électroniques et de réseaux sociaux de plus en plus performants, qui offrent d'importantes possibilités pour une participation aux affaires publiques. Une participation inclusive nécessite un accès universel aux compétences numériques et à des infrastructures de qualité.

11. Une culture démocratique est nécessaire pour donner vie aux institutions démocratiques. Par conséquent, l'éducation à la citoyenneté et aux droits de l'homme, formelle et non formelle, joue un rôle essentiel dans l'apprentissage tout au long de la vie de la pratique et de la culture démocratiques. L'école, terrain de jeux décisif pour la sensibilisation et la participation à la démocratie, doit, par son éthique et ses pratiques, préparer les futurs acteurs du processus démocratique.

C. Confirmer le rôle du Conseil de l'Europe tant que forum d'échanges sur la sécurité et la gouvernance démocratiques en Europe

12. Un nombre croissant d'individus vivent dans un monde aux interconnexions de plus en plus nombreuses, qui s'étendent au-delà des frontières des démocraties traditionnelles. Cette situation engendre des mouvements de la société civile et une dynamique politique pour lesquels les structures de gouvernance existantes sont mal dotées, ce qui augmente le sentiment d'instabilité. Ces phénomènes appellent une réflexion approfondie sur les nouvelles relations entre tous les acteurs concernés.

13. Une autre conséquence de la mondialisation réside dans le fait que des décisions de plus en plus nombreuses – qui engagent l'avenir

de la population – sont prises par des acteurs tant étatiques que non étatiques. Il convient d'envisager une consultation et une participation appropriées des personnes concernées et de leurs représentants démocratiquement élus.

14. Un nombre croissant de problèmes ne peuvent être traités efficacement qu'au niveau international ou supranational. Bien que ce phénomène pose aux organes représentatifs nationaux la question de leur responsabilité, il offre cependant de nouvelles chances pour une participation des citoyens au niveau transnational.

15. Les pratiques économiques et environnementales non durables constituent des défis pour la gouvernance et la stabilité démocratiques. L'échelle et l'interdépendance de ces problèmes appellent à tous les niveaux de gouvernance des solutions fermes, stratégies imposées par les autorités (*top-down*) ou initiatives venant de la base (*bottom-up*), dans le respect des principes démocratiques.

16. Une concentration excessive des médias entraîne le risque de priver les citoyens d'un accès à la diversité des vues et des opinions qui permet de faire les choix responsables essentiels à la démocratie. Dans une société démocratique, les médias ont une responsabilité sociale et politique et ne peuvent pas être dirigés uniquement par les forces du marché.

17. La part croissante des responsabilités et de l'espace publics conquise par le secteur privé laisse de moins en moins de place à une interaction démocratique entre les citoyens et leur gouvernement. La conséquence directe de ce phénomène est une fragilisation du tissu démocratique de la société, qui contribue à un désengagement des citoyens et constitue une source d'instabilité.

DISCOURS D'ORIENTATION

Adam Michnik

Rédacteur en chef, Gazeta Wyborcza, Pologne

C'est un grand honneur pour moi d'être ici devant vous et de partager mes réflexions sur les principes et enjeux de la démocratie dans l'Europe d'aujourd'hui. Nous avons entendu le ministre serbe des Affaires étrangères présenter le point de vue de la Serbie sur cette question et je voudrais, à présent, vous donner celui de la Pologne. Je vous dirai pour commencer que, comme l'a affirmé Vladimir Ilitch Lénine, la transformation d'une dictature communiste en une démocratie n'est pas une simple petite promenade le long de la perspective Nevski mais un processus très complexe.

Si nous observons l'ensemble des pays postcommunistes, nous voyons les mécanismes généraux et particuliers à l'œuvre. J'avoue que je vous donne ici mon point de vue personnel – notre président de séance a déjà dit beaucoup de choses à mon sujet – le point de vue d'un membre de l'opposition démocratique dans un pays communiste, d'un individu travaillant avec ses amis et collègues. Je n'ai jamais été le chef de *Solidarność* ; c'est notre cher Lech Wałęsa qui en était le chef, mais j'ai été très proche de lui au temps difficile de la dictature. Nous avons subi l'emprisonnement, nous avons vécu dans la clandestinité et nous pensions que la démocratie était une panacée. Or, une fois la dictature tombée, nous nous sommes aperçus que le paradis n'existait pas et que de nouveaux problèmes se faisaient jour.

En Pologne, nous avons beaucoup de sympathie pour l'Arménie. Nous sommes pleinement conscients du parcours semé d'embûches et de tragédies qui a été celui de ce pays pour conquérir sa liberté, tout comme nous comprenons l'histoire de l'Arménie, l'histoire d'un génocide. Nous nous souvenons aussi de la façon dont la société arménienne a, pendant la *perestroïka*, soutenu le processus démocratique en Union soviétique.

Ceux d'entre nous qui étaient au sein du mouvement démocratique en Pologne avaient une philosophie. Avant tout, la lutte devait être non violente : c'était le plus important. Nous avons étudié de près toutes les révolutions antérieures et parfaitement compris que la violence engendre la violence. Il nous fallait trouver une autre voie et c'était la voie du compromis. Je dirais que nous avons opté en quelque sorte pour le chemin de la liberté emprunté par l'Espagne : de la dictature à la démocratie par le truchement d'un compromis autour d'une table ronde. Notre route vers la démocratie était très compliquée, mais elle aussi est passée par un compromis autour d'une table ronde. Nous nous rendions compte que, dans le contexte de la démocratie, de nombreux pièges nous guettaient déjà.

Tout d'abord, le maître mot de l'opposition démocratique en Pologne était la solidarité. Les maîtres mots de la Pologne démocratique sont, en revanche, l'économie de marché, la privatisation et la concurrence. Il est très difficile de parcourir la distance entre solidarité et concurrence.

La classe ouvrière des grandes usines et exploitations industrielles comme les chantiers navals, les mines, etc., a constitué l'élément moteur de la démocratie en Pologne. C'est dans ces chantiers navals et ces usines archaïques que les travailleurs, unis par la solidarité, ont conquis pour nous la liberté grâce à leur lutte, leurs manifestations et leurs grèves. Cependant, dans ces entreprises industrielles, les travailleurs étaient les premières victimes de l'économie de marché étant donné la grande vétusté des usines.

Prenons l'exemple d'une usine qui fabriquait des bustes de Lénine. A l'époque soviétique, c'était un véritable marché ; chaque directeur, chaque secrétaire du Parti communiste devait acheter un buste de Lénine. Puis le communisme s'est effondré et il n'y a plus eu de débouché commercial pour ce produit. Les ouvriers étaient très qualifiés, comme ils l'ont toujours été. Que s'est-il donc passé alors ? Le marché ayant purement et simplement disparu, il restait une seule alternative : soit restructurer l'usine, soit se déclarer en faillite.

En Pologne, c'est précisément ce qui est arrivé au symbole même de notre mouvement : le chantier naval de Gdańsk. Les ouvriers du

chantier ne se croyaient pas menacés. Le Président de la République était Lech Wałęsa, le héros du chantier naval. Pourtant, la logique implacable de l'économie de marché a voulu que disparaisse le chantier naval de Gdańsk, symbole de la victoire de la Pologne sur la dictature.

Le rôle de l'Etat constitue un autre piège. Au temps du communisme, l'Etat dirigeait le pays et en était responsable. La logique de la démocratie, en revanche, veut que le citoyen soit responsable de toute décision. Pour de nombreux individus, ce fut un choc, car ils avaient été conditionnés par la logique de la dictature. Comment s'adapter à la logique de la vie normale si l'Etat – comme votre propre conseil juridique ou peut-être le directeur d'une prison, votre prison – est chargé de décider où vous allez vivre et ce que vous allez manger ? Dans une démocratie parlementaire et une économie de marché, c'est vous-même, en tant que citoyen, qui êtes responsable de votre propre vie. Un débat a été lancé sur ce point et il est toujours d'actualité : quelle place attribuer à l'Etat, d'une part, et au marché, d'autre part ? En Pologne, nous ne sommes pas encore arrivés au terme de cette réflexion. Quel type d'Etat voulons-nous ? Devons-nous adopter le concept d'Etat ethnique ou d'Etat des citoyens ?

S'agissant du problème des frontières, il n'y a pas, comme vous le savez, de frontières légitimes en Europe. Toutes les frontières sont le résultat de la seconde guerre mondiale, de Yalta, des pactes de Staline, d'abord avec Hitler, puis avec nos émissaires, avec Roosevelt, etc. S'il n'y a pas de frontières légitimes, alors le choix qui s'offre à nous est le suivant : soit nous modifions les frontières, soit nous les ouvrons.

Nous nous rappelons tous ce qui s'est passé en Europe après la chute du communisme : ce qui s'est produit dans le Caucase et à Sumgait ; nous nous souvenons de la Yougoslavie et des Balkans ; nous nous souvenons de la Transylvanie et de la dissolution de la Tchécoslovaquie. Dans tous les pays membres de l'Europe, nous avons craint, nous aussi, d'être soumis à la balkanisation au pire sens du terme. En fait, je crois qu'en tant qu'Européens continentaux, notre plus grand succès a été de ne pas penser comme Milošević en Serbie, par exemple, mais de réfléchir à la façon dont nous pourrions unir nos forces et engager le dialogue entre nous. Je crois que, pour la première fois dans l'histoire

de mon pays, nous ne sommes pratiquement en conflit avec aucun de nos voisins. Si nous nous tournons vers le passé, nous constatons que l'histoire de la Pologne est marquée par des conflits avec pratiquement tous nos voisins : avec les Litvaniens, les Ukrainiens, les Russes, les Allemands, les Tchèques. Je crois qu'aujourd'hui, enfin, la hache de guerre est pour ainsi dire enterrée.

Il y a aussi la question des minorités ethniques. En Pologne, le problème n'avait jamais été réglé ; c'était comme une plaie ouverte. A présent, ces tensions sont plus ou moins apaisées. Il reste encore, bien sûr, des problèmes car, depuis l'effondrement du communisme et de l'idéologie communiste, tous nos pays cherchent une nouvelle identité.

Je considère que le nationalisme ethnique autoritaire est le dernier stade du communisme. Nous l'avons vu en Serbie et ailleurs. Quelle sera notre nouvelle identité ? Telle est la question qui reste sans réponse dans tous nos pays. Que constatons-nous en Pologne, par exemple ? Dans la société polonaise, compte tenu de l'état d'esprit fortement marqué d'autoritarisme postcommuniste qui l'imprègne, il y a actuellement un débat houleux sur la place de l'Eglise et de la religion catholiques dans la vie du pays. Maintenant que tout le dogme marxiste-léniniste a disparu, les gens cherchent de nouveaux dogmes. Cette idéologisation et politisation de la religion se produit dans mon pays, mais aussi, je crois, en Russie. Le débat est déjà engagé sur ce point en Russie et se poursuivra assurément.

Nous avons fait, en réalité, un autre choix. Après la chute du communisme s'est développé le « concept de la troisième voie » qui consiste à n'opter ni pour l'Est ni pour l'Ouest mais pour le développement d'une Union européenne. Aujourd'hui, dans notre pays, c'est même une garantie du respect des droits civils. Cependant, beaucoup de personnes disent : « Qu'êtes-vous en train de faire ? C'est la fin de notre indépendance nationale. De nombreuses générations ont lutté pour l'indépendance du pays et qu'est-ce que vous en faites ? Après Moscou, vous nous inféodez à Bruxelles. Quel affront ! » Oui, d'une certaine manière, c'est la fin de l'idée traditionnelle d'indépendance.

Pourquoi donc y suis-je favorable ? Regardez la Russie et regardez ce qui arrive là-bas. Le pays est passé de la *perestroïka* et des

problèmes qu'elle avait auparavant à l'idée d'une démocratie souveraine. Qu'est-ce que la démocratie souveraine en Russie? Que signifie-t-elle? Elle signifie que le gouvernement a le pouvoir souverain de mettre tous ses opposants en prison et qu'il n'y a pas d'Union européenne pour l'en empêcher.

En ce sens, l'idée de démocratie souveraine est une idée anti-européenne contraire à toutes les valeurs européennes. C'est pourquoi toute personne qui préfère vivre non dans une démocratie souveraine mais dans une démocratie normale où nos droits civils sont garantis par la loi et pas seulement si tel est le bon vouloir du gouvernement et du président, doit aussi être en faveur de l'Union européenne.

La dernière fois que je me suis rendu à Moscou, on m'a posé la question suivante: «Avez-vous un régime démocratique en Pologne?» J'ai répondu par l'affirmative. «Pourquoi?» m'a-t-on demandé. «Parce que, ai-je répondu, lorsque des élections présidentielles sont organisées, nous ne savons pas jusqu'à la dernière minute qui sera président.» J'ai également dit à ces personnes qui m'interrogeaient qu'elles pouvaient certainement penser à un pays où tout le monde sait qui sera président un mois avant les élections, en précisant que, bien sûr, je voulais parler de l'Ouzbékistan. C'est le problème de la Russie et c'est un défi pour la démocratie. A mon sens, la Russie n'est pas un pays démocratique car il n'y a pratiquement aucun choix démocratique possible en Russie. Certes, le pouvoir en place n'est pas comparable à l'ancien régime criminel stalinien assoiffé de sang. L'autoritarisme russe est à présent très libéral et la Russie est aujourd'hui à la croisée des chemins. La situation, quand on l'observe de Varsovie, ne laisse pas seulement entrevoir des pièges et des dangers, mais aussi des perspectives encourageantes pour l'avenir.

Je tiens à évoquer deux autres aspects concernant la question des jeunes démocraties. Il est manifestement difficile de choisir une ligne d'action si l'on considère tous les problèmes que nous avons eus par le passé, au cours de notre histoire. Nous l'avons constaté dans différents pays en butte à des problèmes qui existaient avant la communisation et à des problèmes de politique intérieure et extérieure. Il n'y a pas de recette unique pouvant s'appliquer à tout.

Personnellement, j'estime que le plus grand triomphe de l'Union européenne, c'est quand, après la seconde guerre mondiale, les Français et les Allemands ont déclaré que, certes, ils avaient été des ennemis mortels, mais qu'à présent ils devaient s'unir. Ce fut une révolution européenne, la révolution européenne la plus réussie en Europe car elle était constructive, ne se mobilisant contre personne mais pour quelque chose. J'estime qu'une telle possibilité s'offre à tous : « Nous avons de très bonnes relations avec l'Allemagne, nous aurons aussi de très bonnes relations avec la Russie qui a, du reste, pris des initiatives très intéressantes et importantes concernant, par exemple, le massacre de Katyń. A ce propos, il y a de bonnes raisons, je crois, d'espérer une évolution positive mais, bien sûr, il existe encore de terribles contentieux historiques comme celui qui oppose l'Arménie à la Turquie. Néanmoins, la décision du Président arménien de rechercher le dialogue et l'entente avec la Turquie, malgré tous les problèmes, est une démarche très constructive.

Où donc est le problème ? Dans la faiblesse de la société civile. Deux forces exercent réellement le pouvoir : les nouveaux oligarques et les services de renseignement d'hier et d'aujourd'hui. Je pense que, dans ce domaine, nous n'avons pas fini de connaître des problèmes. Si nous considérons la Russie et l'Ukraine, nous nous apercevons que des questions très complexes mettent en danger la construction démocratique. Cela dit, la corruption n'est pas un problème auquel les jeunes démocraties d'Europe de l'Est sont les seules à se heurter.

Si nous examinons ce qui se passe en Europe occidentale, nous voyons que nous sommes face au même type de choix, entre la démocratie souveraine de Poutine et la démocratie souveraine, qui n'est, heureusement, pas encore pleinement réalisée, de Berlusconi. Poutine et Berlusconi représentent bien, l'un et l'autre, les dangers qui guettent la construction démocratique en Europe. Dans le cas de Poutine, le parcours suivi va des services de renseignement à la puissance de l'argent, puis aux médias, en passant par le pouvoir de l'Etat. Dans le cas de l'Italie, c'est dans l'autre sens que le parcours s'est effectué, de la puissance de l'argent au pouvoir de l'Etat, en passant par les médias.

Il n'y a pas très longtemps, dans la ville russe de Iaroslavl, c'était la première fois que j'entendais le Premier ministre Berlusconi faire une

déclaration d'une telle franchise ; voici à peu près les propos qu'il a tenus : « Mais bien sûr que la démocratie existe en Russie. Je le sais parfaitement puisque c'est mon ami Vladimir Vladimirovich Poutine qui me l'a dit. Il ne fait donc aucun doute que la Russie est un pays démocratique ! Nous avons aussi la démocratie en Italie, mais elle n'est pas encore arrivée à son plein développement. Il y a encore les juges et les tribunaux qui posent problème. Voilà le hic ! »

Je dirais que la nécessité d'une modernisation ne peut échapper à personne étant donné les appels constants à s'y atteler. Nous avons besoin, en effet, d'une modernisation, tant en Russie qu'en Europe. Mais qu'entendons-nous par « modernisation » ? Au fond, mes amis russes ne le savent pas. Est-il possible de se moderniser sans démocratie, sans droits de l'homme ? C'est bien là le problème.

Pour finir, je quitterai l'Europe pour aborder la Chine. C'est la grande question : le projet chinois est-il viable ? Peut-on assurer la croissance économique et une bonne qualité de vie sans liberté, ni démocratie ? Je suis ravi que le Parlement norvégien ait attribué le prix Nobel de la paix à Liu Xiaobo, philosophe et écrivain chinois qui défend la liberté de pensée et les droits civils. Je me suis rendu en Chine où j'ai eu la chance de rencontrer Liu. Je pense que la Chine aussi est sur la voie de la démocratie, malgré ses dirigeants communistes. Je rends hommage au Parlement norvégien, même si la Norvège n'est pas encore membre de l'Union européenne.

**RÉSUMÉ DE LA TABLE RONDE INTRODUCTIVE :
LES PRINCIPALES TENDANCES
DE LA GOUVERNANCE DÉMOCRATIQUE
ET LES MENACES AUXQUELLES ELLE EST CONFRONTÉE**

Introduction

La table ronde introductive était présidée par Christian Makarian, directeur adjoint de la rédaction de *L'Express*, France. Les participants étaient : Kim Campbell, ancien Premier ministre du Canada, Thomas Hammarberg, Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe¹ ; Maria Leissner, ambassadrice suédoise pour la démocratie ; Lord John Prescott, ancien Vice-Premier ministre du Royaume-Uni, et Roland Rich, directeur exécutif du Fonds des Nations Unies pour la démocratie.

Les participants ont commencé par étudier la notion de démocratie qui, de l'avis général, est une théorie, un concept et un mode de vie pratique qu'il faut constamment réviser et revitaliser. La démocratie offre les moyens les plus performants et équitables de gérer une société car, pour paraphraser Amartya Sen, les démocraties corrigent leurs erreurs plus vite et mieux que d'autres types de régime étant donné que les gouvernements doivent faire face à des échéances électorales.

La démocratie est conçue pour régler les tensions et les conflits par l'application des principes du droit et un dialogue fondé sur l'égalité des droits. Les participants ont exprimé leur inquiétude face à une tendance croissante des Etats membres à donner des interprétations différentes de ce qu'implique réellement la démocratie. Il semble qu'un fossé se creuse entre les Etats qui adhèrent aux principes de gouvernance démocratique et ceux qui renforcent leur propre interprétation par l'exercice du pouvoir et la monopolisation de certaines ressources.

1. La participation de M. Hammarberg a pris la forme d'un message vidéo.

Les participants ont reconnu que, même dans des démocraties solidement établies, il peut exister de considérables anomalies. Le Canada a été cité comme exemple d'Etat doté d'un gouvernement transparent et efficace et, néanmoins, d'une chambre haute composée de membres nommés.

Quoique les élections soient un élément important de la démocratie, les participants ont insisté sur le fait qu'elles n'étaient pas suffisantes en elles-mêmes. Les élus doivent gouverner dans un esprit démocratique, en respectant pleinement l'obligation de faire preuve de transparence et de rendre des comptes. Les gouvernements doivent accepter des limites à leur pouvoir, par exemple en garantissant l'indépendance de la justice et en assurant l'équilibre nécessaire entre pouvoirs et contre-pouvoirs dans toute leur administration.

Les participants ont également souligné le rôle du Conseil de l'Europe comme gardien de la démocratie. Ils ont notamment mentionné les activités essentielles de suivi menées par divers organes afin de s'assurer que les Etats membres se conforment aux normes et aux valeurs fixées d'un commun accord.

Les tendances de la gouvernance démocratique

Les participants ont exprimé leur satisfaction de constater que la démocratie gagnait sans cesse du terrain ; en effet, on compte actuellement un plus grand nombre d'Etats démocratiques qu'il y a dix ans. Des processus visant à renforcer la démocratie ont été mis en place dans toute la région couverte par le Conseil de l'Europe et même au-delà. Certes, les normes fondamentales en matière de gouvernance démocratique sont adoptées plus ou moins rapidement selon les pays mais les mécanismes électoraux ont été consolidés dans un grand nombre d'Etats membres.

Les participants ont souligné la nécessité d'accroître la participation des citoyens à tous les stades du processus démocratique, des élections aux mécanismes de consultation sur les orientations à suivre. Cet objectif peut être atteint grâce à la présence d'une société civile libre et active et à des débats sérieux sur les politiques au sein d'un parlement comprenant des partis d'opposition forts.

Une société civile énergique et plurielle ainsi qu'une pression appropriée de la part des citoyens sont des composantes essentielles d'une bonne gouvernance démocratique. Les participants se sont inquiétés du fait que, dans certains pays, des organisations non gouvernementales et des groupes de la société civile ne peuvent pas fonctionner librement. Ils ont souligné que les tentatives de certains gouvernements pour restreindre la liberté sur internet étaient une question particulièrement préoccupante. Ils ont appelé les Etats membres à protéger la liberté d'expression et de communication des groupes de la société civile, leur liberté de coopérer entre eux et leur droit d'avoir des ressources garanties.

Parmi les obstacles au développement d'une gouvernance démocratique durable, ils ont recensé l'existence d'une culture politique propre à certains Etats membres, déterminée par toute une série de facteurs historiques, sociaux et économiques. Une telle culture, enracinée dans des régimes précédemment très centralisés, rend difficile la participation active des citoyens aux processus décisionnels.

De même, un développement alarmant des tendances autoritaires s'observe dans un certain nombre d'Etats membres, tant anciens que nouveaux. Des partis politiques d'extrême droite ont été élus au parlement et sont même membres de l'exécutif dans plusieurs Etats d'Europe.

La crise économique a été citée parmi les raisons de cette évolution car elle renforce le sentiment d'insécurité qu'éprouvent les citoyens européens, engendrant ainsi une anxiété croissante. Dans ces circonstances, les individus ont parfois l'impression que leur identité se délite et leur désir de trouver des solutions simples à des questions complexes peut les conduire à désigner des boucs émissaires. Ces sentiments peuvent être exploités par certains organes de presse. Les responsables politiques ont, quant à eux, le devoir d'inscrire leur action dans une perspective à long terme et d'apaiser les tensions au lieu d'adopter une attitude populiste à court terme, traduisant leur souci premier de se faire réélire.

Les participants se sont interrogés sur la validité actuelle du clivage gauche/droite. D'une part, la polarisation entre les riches et les

pauvres, la minorité riche n'apparaissant plus suffisamment solidaire de la majorité pauvre, semble indiquer que ce concept est toujours pertinent. D'autre part, les participants ont suggéré que seules les questions qui échappent au clivage entre les partis, comme la durabilité en matière d'environnement, parviennent encore à mobiliser les citoyens.

Menaces pesant sur la gouvernance démocratique

Les participants ont recensé trois menaces concrètes qui pèsent sur la gouvernance démocratique : la passivité des citoyens, la corruption et le manque de compétences de l'Etat.

La passivité et l'apathie sont dangereuses car même lorsque les principes de base de la gouvernance démocratique fonctionnent bien, les élus et les fonctionnaires peuvent considérer, parfois, que leur poste dans la fonction publique est leur bien propre au lieu d'être celui des citoyens qu'ils sont censés servir. Ainsi, une attitude passive à l'égard du gouvernement peut conduire à un renversement des règles de transparence et de démocratie, à un affaiblissement du principe de séparation des pouvoirs exécutif et judiciaire, et à l'effritement de l'opposition parlementaire.

Les participants ont fait observer que la corruption, qui sape la confiance des citoyens dans les institutions et les valeurs fondamentales de la démocratie, est un problème qui existe sous une forme ou une autre dans tous les Etats membres du Conseil de l'Europe. L'affaiblissement des institutions démocratiques a pour conséquence que les personnes dont les besoins de protection sociale sont les plus grands sont celles qui bénéficient le moins de l'aide de l'Etat, et le fossé se creuse ainsi davantage encore entre des individus déjà marginalisés et le processus démocratique.

Le manque de compétences de l'Etat a été analysé comme une menace majeure pesant sur la gouvernance démocratique. Des politiques publiques et des programmes de réforme, même bien conçus, ne peuvent être efficaces que s'il y a des fonctionnaires avisés compétents en mesure de les mettre en œuvre. Les Ecoles d'études politiques du Conseil de l'Europe ont été citées comme étant des institutions qui aident efficacement les décideurs et les conseillers à acquérir les connaissances et compétences requises pour mener à bien leur mission.

Résumé de la table ronde introductive

Les participants ont recensé encore d'autres menaces auxquelles la gouvernance démocratique est exposée, mettant en jeu la liberté des médias. Le rôle crucial des médias dans le renforcement ou l'affaiblissement de la démocratie est revenu de manière récurrente dans les débats, et les participants à la table ronde ont exprimé la crainte de voir la liberté des médias réduite dans toute l'Europe à cause, en particulier, d'une monopolisation et d'une commercialisation accrues de la presse.

Les blogueurs et les «journalistes citoyens» doivent être considérés comme complémentaires de la presse traditionnelle. Ils jouent un rôle toujours plus grand dans la diffusion de l'information et leur accès sans entraves à internet doit être garanti. Les participants à la table ronde ont, en outre, exprimé leur vive inquiétude face à l'oppression brutale des journalistes par les pouvoirs publics. C'est un problème auquel le Conseil de l'Europe devrait s'attaquer plus énergiquement, par exemple en mettant fortement l'accent sur le droit à des médias libres et à la liberté d'association.

Les participants ont examiné ensuite la situation des 12 millions de Roms du continent européen qui ont rarement voix au chapitre dans nos démocraties. La discrimination et l'exclusion sociale dont ils sont constamment victimes est l'un des problèmes les plus criants auxquels est confrontée la gouvernance démocratique aujourd'hui. Les participants ont affirmé avec force que les Roms devaient pouvoir jouir de leurs droits à la protection et à l'accès à l'Etat de droit sur un pied d'égalité avec tous les autres citoyens.

SÉANCES DE TRAVAIL

Thème 1 : Droit et démocratie

Document d'orientation, séance de travail 1A L'impact du droit et de la jurisprudence européens sur le façonnement de la démocratie

Başak Çali

*Maître de conférences en droits de l'homme, University College
London, Royaume-Uni*

Introduction

Le texte de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (la Convention), son interprétation par la Cour européenne des droits de l'homme (Cour) et son application aux questions constitutionnelles par la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise) sont intimement liés à la théorie et à la pratique de la démocratie en Europe. La jurisprudence européenne relative aux droits de l'homme a un impact considérable sur les pratiques démocratiques. S'il convient globalement de s'en féliciter, cet impact peut cependant être éprouvé par les pratiques démocratiques quotidiennes au niveau national. La présente étude vise à exposer les différentes manières dont la législation et la jurisprudence européennes des droits de l'homme ont un impact sur le façonnement de la démocratie, et à identifier les défis conceptuels et institutionnels auxquels celle-ci est confrontée.

La démocratie en tant que cadre pour la réalisation effective des droits de l'homme

Le texte de la Convention voit dans la démocratie le cadre politique le meilleur et – par voie de conséquence – nécessaire pour la réalisation effective des droits de l'homme au moyen du droit. Cette

vision se retrouve à la fois dans le texte de la Convention et dans son interprétation et son application par la Cour et la Commission de Venise.

Dans son préambule, la Convention dispose que la réalisation des droits de l'homme repose essentiellement sur «un régime politique véritablement démocratique». En d'autres termes, les gouvernements doivent ou bien s'efforcer de maintenir un niveau élevé de démocratie, ou se donner pour objectif la démocratisation afin de protéger efficacement les droits de l'homme. Diverses dispositions confirment cette optique. L'article 3 du Protocole n° 1 à la Convention codifie le droit à des élections libres et équitables². Les articles 8, 9, 10 et 11 de la Convention et l'article 2 de son Protocole n° 4 indiquent en outre que toutes les restrictions des droits à la vie privée et à la liberté de pensée et de religion, d'expression, de réunion et de circulation doivent être prescrites par la loi et justifiées comme étant nécessaires dans une société démocratique.

Ce rapprochement explicite entre la démocratie et les droits de l'homme exige de tous les Etats du Conseil de l'Europe non seulement qu'ils préservent les normes démocratiques, mais aussi, le cas échéant, qu'ils les renforcent. Les requêtes introduites devant la Cour européenne des droits de l'homme sont donc un baromètre non seulement du respect des droits de l'homme au niveau national mais aussi du niveau de gouvernement démocratique.

La démocratie envisagée comme un régime politique visant à étendre les droits et les libertés

L'interprétation de la Convention par la Cour au cours des cinquante dernières années s'est appuyée sur les dispositions de la Convention relatives à la démocratie. Elle a aussi développé une jurisprudence qui a renforcé l'idée selon laquelle la démocratie doit être le régime politique sur lequel repose la réalisation effective des droits de l'homme. Dans la jurisprudence de la Cour, la démocratie est entendue comme

2. Ce point est développé dans le Code de bonne conduite en matière électorale, adopté par la Commission de Venise en 2002 : [www.venice.coe.int/docs/2002/CDL-EL\(2002\)005-f.html](http://www.venice.coe.int/docs/2002/CDL-EL(2002)005-f.html).

un cadre politique visant à étendre les droits et les libertés. La légitimité d'un régime démocratique se mesure au niveau d'attention qu'il accorde à la protection des droits de l'homme. L'interprétation que la Cour fait des « mesures nécessaires dans une société démocratique », mentionnées dans les articles 8, 9, 10 et 11 de la Convention, constitue la meilleure illustration de cette approche. Ces termes sont interprétés d'une manière qui met l'accent sur le fait que l'interprétation extensive des droits découle des normes démocratiques. Une telle interprétation est nécessaire pour garantir le bon fonctionnement de la démocratie. Les droits ne peuvent être restreints que dans les circonstances les plus exceptionnelles³.

L'interprétation d'articles spécifiques de la Convention est aussi étroitement liée à une compréhension de la démocratie comme un cadre pour l'extension des libertés. Les autorités nationales ont des obligations négatives et positives à cet égard : elles sont tenues de ne pas porter atteinte aux droits (obligation négative) ; elles doivent aussi veiller à la jouissance effective des droits (obligation positive)⁴. En particulier, la Cour considère la liberté d'expression et la liberté de réunion et d'association comme étant indissociables de la démocratie⁵. Dans cette interprétation, les libertés en question ne sont pas traitées séparément de la démocratie ; au contraire, elles sont considérées comme tenant une place essentielle dans l'amélioration de la gouvernance démocratique. Le respect des droits est lui-même un outil pour la démocratisation et la préservation des normes démocratiques.

Cependant, il y a parfois un conflit entre le respect des droits individuels et la conception de politiques publiques destinées à protéger l'intérêt commun. Dans une telle situation, la Cour examine au cas par cas la conduite et les justifications des gouvernements.

Points de discussion :

- Le critère des « mesures nécessaires dans une société démocratique » devrait-il être inscrit dans les Constitutions de tous les Etats membres du Conseil de l'Europe ?

3. *Cumpănă et Mazăre c. Roumanie* (2004).

4. *Plattform « Ärzte für das Leben » c. Autriche* (1988).

5. *Goodwin c. Royaume-Uni* (1996) ; *Vogt c. Allemagne* (1996).

- Comment les décideurs, dans les démocraties, devraient-ils être encouragés à appliquer quotidiennement le critère des « mesures nécessaires dans une société démocratique » dans leurs processus décisionnels ?
- Dans quelle mesure le critère des « mesures nécessaires dans une société démocratique » répond-il aux droits ou aux restrictions visant à protéger la sécurité publique ou l'ordre public ?

*Les droits de l'homme en tant que garants
des droits prédémocratiques*

La Convention européenne des droits de l'homme inclut un ensemble de droits que l'on peut qualifier de « pré démocratiques ». Ses articles 2, 3, 5, 6 et 7 (droit à la vie, protection contre la torture et les traitements inhumains et dégradants, protection contre la détention arbitraire, droit à un procès équitable et protection contre l'esclavage et la servitude) en sont des exemples. La manière dont ces dispositions sont interprétées par la Cour ne permet aucune restriction de la part des autorités démocratiques⁶. Ces dispositions ne sont par conséquent jamais soumises au critère des « mesures nécessaires dans une société démocratique ». Elles sont considérées comme relevant d'une culture politique démocratique respectueuse de la valeur égale des êtres humains. Elles tirent leur légitimité de la dignité inhérente à tout être humain. Du fait de leur valeur universelle, ces droits s'étendent aux non-ressortissants et peuvent entraîner des obligations extraterritoriales à caractère positif⁷.

Les droits pré démocratiques influencent profondément les processus politiques. Il est en effet considéré que, dans une culture démocratique, ces droits sont au-dessus de toute négociation politique. Ces dernières années, les législations antiterroristes de nombreux Etats membres du Conseil de l'Europe ont fait peser une menace sur ces droits⁸ et la jurisprudence de la Cour a contribué de manière cruciale à contrer les politiques nationales visant à les restreindre⁹.

6. *Saadi c. Italie* (2006).

7. *Chahal c. Royaume-Uni* (1996).

8. Voir l'Etude n° 500-2008 de la Commission de Venise sur la législation anti-terrorisme dans les pays membres du Conseil de l'Europe.

9. *S. et Marper c. Royaume-Uni* (2008).

Points de discussion :

- Les gouvernements nationaux démocratiques sont-ils habilités à remettre ces droits en cause sur la base d'un mandat démocratique ?
- Peut-il y avoir des référendums nationaux sur l'étendue des droits pré démocratiques ?
- Comment les responsables politiques et les acteurs de la société civile pourraient-ils être encouragés à accepter que certains droits soient exclus du champ du débat démocratique ?
- Comment peut-on éviter l'hostilité populaire, dans un pays, vis-à-vis de la protection de droits tels que le droit à un procès équitable pour les personnes soupçonnées d'actes terroristes ?

La Cour européenne des droits de l'homme : respectueuse des processus démocratiques nationaux

Une doctrine extrêmement controversée de la Cour – la doctrine de la marge d'appréciation – repose sur l'idée selon laquelle les processus démocratiques nationaux et les décisions motivées qui en découlent doivent être respectés. La Cour, cependant, a aussi veillé à préciser que les droits qui constituent les piliers des sociétés démocratiques (tout particulièrement la liberté d'expression) n'admettent qu'une marge d'appréciation extrêmement réduite¹⁰. Le respect des processus démocratiques ordinaires peut – parfois – aller à l'encontre de l'idée selon laquelle la démocratie est un cadre visant à étendre les droits de l'homme.

La question centrale à cet égard est la suivante : les gouvernements démocratiques doivent-ils disposer d'un « espace de liberté » dans leur application quotidienne des droits et, dans l'affirmative, quelle est la meilleure manière de définir un tel espace de liberté ? Dans quelle mesure la protection des droits est-elle compatible avec la diversité démocratique ?

Une autre question concerne la place à accorder à la relation entre les cours constitutionnelles, dotées d'un mandat constitutionnel démocratique à l'échelle nationale, et la jurisprudence européenne en matière

10. Voir aussi l'Avis 415/2006 de la Commission de Venise sur le rôle des médias en démocratie.

de droits de l’homme. Quelle approche faut-il adopter vis-à-vis de la jurisprudence des cours constitutionnelles nationales relative à la protection des droits ? Peut-il y avoir des interprétations différentes en Europe compte tenu du corpus juridique européen actuel en matière de droits de l’homme ?

Le droit européen des droits de l’homme en tant que protection des non-ressortissants et des groupes marginalisés

Un aspect crucial du droit européen des droits de l’homme est la protection qu’il offre aux non-ressortissants et aux groupes marginalisés. Dans les démocraties, les non-ressortissants n’ont habituellement pas accès aux institutions politiques. Bien que ces personnes ne soient pas habilitées à participer à la société démocratique, leur statut et leurs droits sont soumis à l’évolution de la législation¹¹. La jurisprudence de la Cour européenne des droits de l’homme concernant les expulsions d’étrangers et les normes de traitement des non-ressortissants en matière civile¹² offre aux non-ressortissants un moyen de revendiquer des droits auprès des démocraties.

Le droit européen des droits de l’homme sert de mécanisme de dernier recours pour les individus ou les groupes qui ont un accès limité aux institutions politiques ou qui ne peuvent tirer parti de cet accès du fait des choix hostiles des populations majoritaires à leur égard. Il s’agit habituellement de groupes marginalisés tels que les minorités ethniques, religieuses ou linguistiques, les minorités sexuelles, les femmes ou les prisonniers. Le dépôt d’une requête devant la Cour européenne des droits de l’homme permet à ces personnes de faire entendre leurs doléances. La jurisprudence relative à la non-discrimination et la doctrine des obligations positives offrent une protection importante et un moyen d’action pour les personnes vivant en marge des sociétés démocratiques.

Points de discussion :

- Comment éviter l’hostilité populaire, dans un pays, vis-à-vis de certains arrêts relatifs aux droits de l’homme, et en particulier

11. *Andrejeva c. Lettonie* (2009)

12. *Ozturk c. Allemagne* (1984), *Cabales et Balkandalı c. Royaume-Uni* (1990), *Mengeshe Kimfe c. Suisse* (2010).

de ceux qui protègent les non-ressortissants et les groupes marginalisés ?

- Les Constitutions nationales devraient-elles accorder explicitement une protection aux non-ressortissants et aux groupes marginalisés ?
- Comment l'électorat des démocraties pourrait-il être encouragé à respecter les droits des non-ressortissants ?
- Dans quelle mesure la protection des groupes marginalisés garantie par le droit européen des droits de l'homme accroît-elle la participation de ces groupes aux processus démocratiques nationaux ?

Le droit européen des droits de l'homme en tant que principe directeur pour les décideurs dans les démocraties

La Cour, par le biais de sa jurisprudence sur les droits procéduraux, offre des indications spécifiques aux décideurs des régimes démocratiques. Ces indications concernent notamment le droit à un procès équitable (article 6), la protection contre la détention arbitraire (article 5) et le droit à un recours effectif (article 13). Dans son interprétation de ces droits, la Cour s'appuie sur les doctrines de la proportionnalité et des obligations positives. Ces garanties procédurales visent à défendre la place de la prééminence du droit en tant qu'élément essentiel de tout gouvernement démocratique. La jurisprudence relative à ces droits précise les réformes qui doivent être menées concernant l'administration de la justice. Elle est essentielle pour la création et la consolidation de systèmes judiciaires indépendants et impartiaux. Ainsi, les garanties procédurales offrent un cadre pour une protection effective des droits substantiels.

Les doctrines de la proportionnalité et des obligations positives fournissent des indications concrètes à tout décideur chargé d'assurer une protection pratique des droits et de trouver le juste équilibre entre les droits et l'intérêt public. Ces deux doctrines ont trait à des pratiques démocratiques ordinaires telles que l'enregistrement des partis politiques et des organisations non gouvernementales, l'autorisation des manifestations, la protection des manifestants vis-à-vis des tierces parties ou la prévention des violences envers les citoyens de la part de celles-ci.

Points de discussion :

- Quelles priorités le droit européen des droits de l’homme fixe-t-il aux décideurs dans les domaines de la prééminence du droit et de l’administration de la justice ?
- Quelles sont les lignes directrices proposées aux pays qui connaissent une transition d’un régime autoritaire vers la démocratie ?
- Comment les décideurs, à tous les niveaux des institutions démocratiques, devraient-ils appliquer le principe de proportionnalité ?
- En quoi la gouvernance à plusieurs niveaux dans les sociétés complexes rend-elle plus difficile le fait d’encourager les décideurs à respecter les droits de l’homme ? Devrait-il exister une assistance constitutionnelle afin de garantir que les décideurs à tous les niveaux connaissent et respectent les principes des droits de l’homme ?

Document d'orientation, séance de travail 1B
Faudrait-il instituer «un droit à la démocratie»

Peter Ashman

Conseiller en droits de l'homme et démocratie, Royaume-Uni

La démocratie, clé de voûte du Conseil de l'Europe

Pour le Conseil de l'Europe, la démocratie est une valeur essentielle. En adoptant le statut de l'Organisation en 1949, les Etats membres se sont engagés à renforcer la démocratie, notamment en participant à certains organes spécialisés du Conseil de l'Europe (la Commission de Venise par exemple) et aux mécanismes de suivi créés par l'Assemblée parlementaire et le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux. Les droits fondamentaux, tels que garantis par la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH), font partie intégrante d'une société démocratique.

Le développement politique, social, culturel et économique des Etats membres du Conseil de l'Europe repose sur le principe de la démocratie, principe auquel les chefs d'Etat et de gouvernement ont réaffirmé leur attachement dans la Déclaration de Varsovie de 2005 : « Le Conseil de l'Europe s'attachera à sa mission essentielle qui est de préserver et de promouvoir les droits de l'homme, la démocratie et l'Etat de droit. Toutes ces activités doivent contribuer à cet objectif fondamental. Nous nous engageons à développer ces principes en vue de garantir leur mise en œuvre effective par tous les Etats membres. »

A la question « faudrait-il instituer un droit à la démocratie » en Europe, la réponse est sans conteste oui, mais il faut se demander ce que les Etats membres entendent par « démocratie » et par « principes de démocratie ». L'ensemble des textes portant sur les principes démocratiques qui constituent l'acquis du Conseil présente une vision kaléidoscopique des meilleures pratiques en Europe, mais, à notre avis, cette vision ne donne pas une définition concise et cohérente de la démocratie ou des principes démocratiques qui permette aux citoyens d'apprécier en toute connaissance de cause dans quelle mesure leur pays respecte ce droit. Il convient à cette fin de définir un certain nombre de notions.

La démocratie en tant que valeur universelle

Si les systèmes démocratiques peuvent prendre différentes formes, la démocratie est aujourd'hui une valeur universelle. La Déclaration universelle des droits de l'homme adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies en 1948¹³ a reconnu pour la première fois le droit de toute personne de prendre part à la direction des affaires publiques de son pays, soit directement, soit par l'intermédiaire de représentants librement choisis. Le document final du Sommet mondial de 2005 précise ceci¹⁴ :

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

Pluralité de modèles de démocratie

Le Conseil de l'Europe compte 47 Etats membres qui, à des degrés divers, sont tous des démocraties parlementaires même s'ils présentent des différences liées à leur histoire, à leur culture et aux circonstances. Tous sont valables et leurs caractéristiques individuelles enrichissent la démocratie en Europe. Il en va de même des démocraties qui existent dans d'autres parties du monde. Autrement dit, il n'y a pas de modèle unique de démocratie, mais des principes communs que l'on peut répertorier.

De nombreuses formes, mais des éléments communs...

Parmi les instruments internationaux, notamment les chartes régionales de la démocratie, qui définissent les éléments communs de la démocratie (sans ordre de priorité), citons la Déclaration universelle des droits de l'homme des Nations Unies (DUDH), le Pacte international relatif

13. Article 21.

14. Paragraphe 135.

aux droits civils et politiques adopté par les Nations Unies (PIDCP), la Résolution 55/96 de l'Assemblée générale des Nations Unies sur la promotion et la consolidation de la démocratie, la Convention européenne des droits de l'homme, la Charte démocratique interaméricaine (IADC), la Charte africaine de la démocratie, des élections et de la gouvernance (ACDEG) et diverses recommandations du Comité des Ministres et résolutions de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe. Les éléments communs sont les suivants :

- tout citoyen a le droit de voter librement aux élections, en son âme et conscience, sans ingérence, de prendre part à la gestion des affaires publiques¹⁵ et de participer à la prise de décisions concernant le développement¹⁶. Les élus sont choisis lors d'élections périodiques, libres et honnêtes, au scrutin secret¹⁷ ;
- le principe de l'Etat de droit prévaut de sorte que nul ne saurait être au-dessus de la loi et que tous sont égaux devant elle¹⁸. Les institutions publiques doivent exercer leurs compétences de manière transparente par l'intermédiaire d'agents publics comptables de leurs actes¹⁹, et un système judiciaire indépendant et impartial doit exister – tribunaux, bureaux des médiateurs et instances disciplinaires²⁰ – qui prévoit des réparations lorsque des actes officiels ont des effets négatifs sur les individus ;
- les élus exercent un contrôle effectif sur les forces armées et les forces de sécurité du pays²¹ ;

15. Article 25 du PIDCP ; article 3.7 et 4.2 de l'ACDEG, paragraphe 1.d.i de la résolution de l'Assemblée générale des Nations Unies.

16. Article 21.1 de la DUDH ; article 3.7 de l'ACDEG ; article 6 de l'IADC ; paragraphe 1.a et 1.e.iv de la résolution de l'Assemblée générale des Nations Unies.

17. Article 21.3 de la DUDH ; article 25 du PIDCP ; articles 2.3 et 4 de l'ACDEG ; article 3 de l'IADC ; paragraphe 1.d.ii de la résolution de l'Assemblée générale des Nations Unies.

18. Article 7 de la DUDH ; article 26 du PIDCP ; article 4 de l'ACDEG ; article 3 de l'IADC ; paragraphe 1.c.ii) de la résolution de l'Assemblée générale des Nations Unies.

19. Article 15.3 de l'ACDEG ; article 4 de l'IADC ; paragraphe 1.fi de la résolution de l'Assemblée générale des Nations Unies.

20. Article 10 de la DUDH ; article 2.5 de l'ACDEG ; article 4 de l'IADC ; paragraphe 1.c.v et 1.c.vii de la résolution de l'Assemblée générale des Nations Unies.

21. Article 14.1 de l'ACDEG ; article 4 de l'IADC ; paragraphe 1.c.ix de la résolution de l'Assemblée générale des Nations Unies.

- tout individu a le droit de s’exprimer pacifiquement sur les questions politiques, sociales et économiques, au sens large, sans risquer d’être inquiété par l’Etat²² et toute personne a le droit de rechercher des informations dans des sources diverses qui doivent bénéficier d’une protection juridique contre toute ingérence indue²³ ;
- toute personne a le droit de créer des associations et des organisations indépendantes, y compris des partis politiques et des groupes d’intérêts²⁴ ;
- chacun peut se prévaloir de ses droits civils, politiques, économiques, sociaux et culturels sans discrimination aucune, fondée notamment sur la race, la couleur, le sexe, la langue, la religion, l’opinion politique ou toute autre opinion, l’origine nationale ou sociale, la fortune, la naissance ou toute autre situation²⁵.

...et des ingrédients essentiels

La démocratie n’est pas une idée abstraite. Les notions développées ci-après sont généralement acceptées comme des ingrédients essentiels de la démocratie et constituent l’acquis du Conseil de l’Europe.

Démocratie, égalité et non-discrimination

Les notions d’égalité et de non-discrimination sont fondamentales pour les droits de l’homme et la démocratie. Deux grands enjeux consistent à garantir la participation des femmes et des minorités à la vie démocratique. Tous les pays membres du Conseil de l’Europe reconnaissent aux femmes l’égalité de droit, mais rares sont ceux

22. Article 19 de la DUDH ; article 19 du PIDCP ; article 10 de la CEDH ; article 6 de l’ACDEG ; article 4 de l’IADC ; paragraphe 1.b.i de la résolution de l’Assemblée générale des Nations Unies.

23. Article 19 de la DIDH ; article 19 du PIDCP ; article 2.10 de l’ACDEG ; article 4 de l’IADC ; paragraphe 1.e.i et 1.f de la résolution de l’Assemblée générale des Nations Unies.

24. Article 20 de la DUDH ; article 22 du PIDCP ; article 11 de la CEDH ; article 3.2 de l’ACDEG ; article 5 de l’IADC.

25. Article 2 de la DUDH ; article 2.1 du PIDCP ; article 8 de l’ACDEG ; article 9 de l’IADC ; paragraphe 1.bii à vi de la résolution de l’Assemblée générale des Nations Unies.

dans lesquels les femmes peuvent, au même titre que les hommes, participer concrètement à la vie publique.

Par définition, les minorités sont rarement en position de pouvoir dans les sociétés dans lesquelles la règle de la majorité prévaut. Elles doivent donc bénéficier d'une protection égale de leurs droits fondamentaux et d'un système démocratique qui leur permettent de participer pleinement à la société, par exemple en exerçant leur droit de vote ou en prenant part à la vie publique locale. Un système équitable et impartial de règlement des différends est aussi nécessaire pour garantir l'égalité et la non-discrimination.

Démocratie et élus

Les élus, qu'ils appartiennent ou non à la majorité gouvernementale, doivent avoir la légitimité et les ressources nécessaires pour examiner et approuver la législation et les budgets nationaux, diriger les affaires publiques, répondre du comportement de l'administration et de l'utilisation des fonds publics, et vérifier la bonne application des lois et des règlements.

Démocratie et partis politiques

La démocratie exige un environnement pluraliste où s'expriment divers points de vue et intérêts politiques. Les partis politiques représentent la forme la plus courante de ce pluralisme. Ils sont à l'abri de toute ingérence de l'exécutif. Ils sont enregistrés sous une dénomination propre et dotés d'un règlement qui leur garantit une structure cohérente et un fonctionnement démocratique interne. Pour cela, les règles relatives à l'adhésion, au financement, à l'organisation et aux seuils électoraux doivent être raisonnables, appliquées de la même manière à tous, et pouvoir être contestées devant la justice.

Démocratie et médias

L'existence de médias indépendants et divers est essentielle pour garantir l'expression et la communication auprès du public d'une pluralité d'opinions et de points de vue. Dans la plupart des démocraties, les responsables et les partis politiques comptent sur les médias pour faire passer leur message, ce qui permet au public de faire son choix

en toute connaissance de cause. Les médias sont aussi un moyen de garantir la transparence de la vie publique sans laquelle la démocratie ne saurait fonctionner. Ils jouissent inévitablement d'un pouvoir considérable, d'où le devoir de veiller à ce que la couverture des élections, notamment, soit équitable, équilibrée et impartiale. Les restrictions imposées aux médias devraient être proportionnées et nécessaires aux intérêts plus vastes d'une société démocratique, conformément aux normes internationales relatives aux droits de l'homme, en particulier à l'article 10 de la CEDH. Cela étant, les médias doivent pouvoir remettre en cause toute restriction qui leur serait imposée au moyen de procédures juridiques impartiales.

Démocratie et société civile

La société civile est un élément constitutif essentiel d'une démocratie saine. Son rôle dans les démocraties modernes est étroitement lié au droit à la liberté d'association. Appartenir à une association est une autre façon de prendre une part active à la société ; elle s'ajoute à la participation à des partis politiques ou aux élections. Les organisations de la société civile – principales structures de la société en dehors du gouvernement et de l'administration publique – sont profondément ancrées dans la culture démocratique²⁶.

Démocratie décentralisée et principe de subsidiarité

Dans les Etats membres du Conseil de l'Europe, la démocratie s'exprime à plusieurs niveaux : international, national, régional et local. L'objectif est de transférer le pouvoir à des organes démocratiques

26. L'expression « organisation de la société civile » désigne toute une série d'organisations comprenant : les acteurs du marché du travail (c'est-à-dire les syndicats et les fédérations patronales) ; les organisations représentant des acteurs sociaux et d'autres acteurs économiques (comme les organisations de consommateurs) ; les ONG (organisations non gouvernementales) qui réunissent des gens autour d'une cause commune, comme les organisations environnementales, les organisations de défense des droits de l'homme, les organisations caritatives, les organisations éducatives et de formation, etc. ; les associations locales, c'est-à-dire les associations créées dans la société au niveau local dont les objectifs sont axés sur les membres, par exemple les organisations de jeunesse, les associations familiales et toutes les organisations par l'intermédiaire desquelles les citoyens participent à la vie de la collectivité ; et les communautés religieuses.

au niveau le plus approprié pour que les individus puissent exercer un contrôle sur leur propre vie et que les politiques publiques soient menées efficacement. Aux fins de transfert, les différents niveaux de gouvernance doivent disposer d'un pouvoir réel et de ressources. La Charte européenne de l'autonomie locale et les « Douze principes de bonne gouvernance démocratique au niveau local » du Conseil de l'Europe servent de modèle à la démocratie locale.

Démocratie et propriété

Le droit de posséder des biens privés et d'en jouir, sous réserve de restrictions juridiques raisonnables et nécessaires dans l'intérêt plus large du public, est reconnu dans toutes les sociétés démocratiques. Outre ses effets économiques, ce droit permet aux individus d'apporter leur soutien à la société civile, aux partis politiques et à des médias pluralistes, et d'avoir accès aux voies de recours juridiques et autres lorsqu'ils estiment que leurs droits de l'homme ou que les principes démocratiques ont été bafoués. Quand l'Etat exerce un contrôle excessif sur la propriété (au sens le plus large), il exerce aussi un contrôle sur les individus et les personnes morales, ce qui peut compromettre l'application des principes démocratiques.

Démocratie et bonne gouvernance

La présence de ces principes communs de démocratie ne garantit pas en soi une démocratie dans laquelle tous les citoyens peuvent participer. Elle ne garantit pas non plus la stabilité, la sécurité et le développement. Les démocraties ne sont pas à l'abri de dérives comme la corruption, l'abus de pouvoir, le dysfonctionnement de l'administration, l'absence de transparence, les violations des droits de l'homme et l'utilisation malavisée de la loi. L'existence de principes de bonne gouvernance contribue cependant à défendre la démocratie et à garantir la bonne application des principes démocratiques :

- *l'équité* suppose de donner à tous une chance égale de participer à la vie publique et de bénéficier des services publics, en d'autres termes d'aider les individus à surmonter les obstacles liés à leur statut ou à leur situation, et de tenir compte de ces obstacles au moment de concevoir et d'appliquer les politiques publiques ;

- *la participation éclairée* suppose de soutenir les structures publiques permettant à tous les citoyens d’avoir leur mot à dire dans la manière dont ils gèrent leur vie, y compris ceux défavorisés par l’âge, le genre, l’origine ethnique ou autre. Elle suppose aussi l’éducation à la démocratie ;
- *la transparence* suppose de permettre au public d’avoir accès, dans une langue et sous une forme qu’il comprend, à des informations fiables sur la manière dont les responsables exercent le pouvoir qui leur est confié et en particulier utilisent les ressources publiques ;
- *la responsabilité* (tant horizontale que verticale) suppose que ceux qui exercent le pouvoir au niveau de l’Etat ou de l’administration rendent compte de leurs actes devant les élus et les citoyens, et soient aussi responsables devant la loi.

Points de discussion :

- Les déclarations politiques des pays membres du Conseil de l’Europe, que ce soit au sein de l’Organisation ou dans d’autres enceintes, et la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l’homme relative aux droits démocratiques spécifiques, comme la liberté d’expression consacrée à l’article 10, permettent-elles d’affirmer qu’il existe un droit à la démocratie ?
- Dans l’affirmative, ce droit est-il suffisamment substantiel pour qu’il soit possible d’en contrôler le respect ?
- Ce droit devrait-il englober des questions comme la culture, la cohésion sociale et un environnement durable ou ces notions sont-elles trop vagues pour qu’il soit possible d’élaborer des critères communs mesurables ?
- Le droit doit-il être justiciable ou les mécanismes actuels de suivi du Conseil de l’Europe suffisent-ils, ou sont-ils suffisamment adaptables, pour pouvoir en garantir le respect ?
- L’attachement du Conseil de l’Europe à la démocratie serait-il plus visible, compréhensible et facile à contrôler par les citoyens européens et leurs représentants si l’Organisation adoptait une charte européenne de la démocratie, analogue aux chartes américaine ou africaine ou à sa propre Charte européenne de l’autonomie locale ?

Résumé et recommandations, séances de travail 1A et 1B

Yuri Dzhibladze

Fondateur et président du Centre pour le développement de la démocratie et des droits de l'homme, Fédération de Russie

Séance de travail 1A « L'impact du droit et de la jurisprudence européens sur le façonnement de la démocratie »

La première séance sur le thème « Droit et démocratie » a porté, d'une part, sur les aspects juridiques de la démocratie et, d'autre part, sur les conséquences pratiques de l'impact de la Convention européenne des droits de l'homme, avec une attention particulière à la façon dont les interprétations par la Cour européenne des droits de l'homme (Cour), et leur application aux questions constitutionnelles par la Commission de Venise, façonnent la démocratie et les systèmes juridiques nationaux. Des problèmes systémiques ou structurels difficiles dont la solution demande du temps et des ressources, comme par exemple les conditions de détention, la longueur des procès, la garantie de la liberté d'expression, etc., présentent des défis particuliers pour ce qui est de l'impact pratique de la Convention.

Les droits de l'homme et la démocratie sont interdépendants même s'il existe souvent des tensions entre les deux. L'acquis juridique du Conseil de l'Europe considère la démocratie comme le cadre politique indispensable et le meilleur pour la mise en œuvre effective des droits de l'homme par le droit, et comme un régime politique qui vise à élargir les droits et les libertés.

Dans le même temps, la légitimité même de tout régime démocratique s'évalue à sa capacité de garantir la protection des droits de l'homme. L'exemple le plus évident réside dans l'interprétation par la Cour de la clause de « ce qui est nécessaire dans une société démocratique », contenue dans les articles 8, 9, 10 et 11 de la Convention, stipulant que toutes les restrictions apportées aux droits au respect de la vie privée et à la liberté de pensée et de religion, d'expression, de réunion et d'association doivent être prescrites par la loi et justifiées comme des mesures nécessaires dans une société démocratique. C'est là

une interprétation large des droits dans la mesure où ces derniers ne peuvent être restreints que dans les cas les plus exceptionnels.

La question de savoir si le test de «ce qui est nécessaire dans une société démocratique» devrait être incorporé dans les Constitutions des pays membres du Conseil de l'Europe a été posée. Il convient également de s'interroger sur les moyens d'encourager les décideurs nationaux à utiliser ce test lorsqu'ils doivent prendre une décision sur une question concrète, comme celle d'accorder ou non une autorisation de manifestation, de décider d'enregistrer un parti politique ou de garantir la liberté d'expression tout en protégeant le public des discours de haine dans les médias ou durant une manifestation. Les recommandations et les lignes directrices fondées sur les bonnes pratiques sont-elles suffisantes ou doit-on envisager de nouvelles mesures, notamment des mécanismes légaux ?

La démocratie est considérée comme un cadre non seulement de protection mais également d'expansion des libertés. Plus spécifiquement, la Cour estime que les libertés d'expression, de réunion et d'association sont inhérentes à la démocratie et elle ne les traite pas comme éléments distincts de la démocratie mais comme conditions indispensables à toute amélioration de la gouvernance démocratique. Avec le droit de participation, ces droits peuvent être décrits comme des «droits démocratiques».

Les cadres juridiques du Conseil de l'Europe protègent aussi les droits dits pré démocratiques que sont le droit à la vie, le droit de ne pas être soumis à la torture, le droit de ne pas être détenu arbitrairement, le droit de ne pas être tenu en esclavage et le droit à un procès équitable. Ce sont des droits inaliénables qui ne peuvent faire l'objet d'aucune négociation politique, à la différence des «droits démocratiques» qui peuvent être limités dans des cas exceptionnels. Ils s'appliquent également aux non-citoyens. Cependant, les attentats du 11 septembre 2001 ont affecté l'application des droits pré démocratiques inaliénables, certains gouvernements ayant commencé à les limiter dans leur législation et leurs politiques au prétexte de lutte contre le terrorisme, souvent d'ailleurs avec le soutien populaire. Le Conseil de l'Europe doit relever le défi de déterminer comment prévenir une réaction populaire d'hostilité à l'encontre de la protection de

ces droits – comme le droit à un procès équitable pour les suspects d’actes de terrorisme.

Il est important de souligner que la législation des droits de l’homme du Conseil de l’Europe protège les non-citoyens, les minorités et les groupes marginalisés, et elle est le dernier recours de ceux qui n’ont qu’un accès limité aux institutions nationales. La jurisprudence en matière de non-discrimination et le principe d’obligations positives constituent des sauvegardes importantes et permettent à ces groupes de participer aux processus démocratiques nationaux.

Récemment, la montée des sentiments xénophobes et la rhétorique populiste ont mis à mal cette approche et se sont traduites par des restrictions aux droits des minorités et des non-citoyens dans de nombreux pays. Nous devons nous demander comment prévenir cette demande populaire de restrictions des droits des minorités. La protection explicite de ces droits doit-elle être inscrite dans les constitutions nationales ?

Plusieurs participants se sont dit profondément préoccupés par l’énormité du fossé entre les droits tels qu’ils existent sur le papier et le défaut de mise en application ou d’exécution correctes de l’obligation de respecter les droits de l’homme au niveau national. De même, ils ont exprimé leur inquiétude quant à la déconnection entre l’élaboration de normes juridiques et d’interprétations plus sophistiquées de la démocratie et la situation catastrophique des institutions et des pratiques démocratiques sur le terrain.

Le rôle négatif de certaines élites politiques dans de nombreux pays membres a été discuté. De nombreux intervenants ont souligné le fait que la prévention systématique de l’exécution des arrêts de la Cour par ces élites remet en question la légitimité même de celle-ci. Le problème est exacerbé par le fait qu’à ce jour la Cour a pris le parti de ne pas s’attaquer aux violations des droits électoraux. L’incapacité du Conseil de l’Europe de garantir la mise en œuvre des dispositions de la Convention et des décisions de la Cour décourage les citoyens qui voient que les décisions du Conseil de l’Europe peuvent être ouvertement ignorées sans que cela porte à conséquence.

Les participants au forum ayant convenu que la question de la mise en œuvre est critique et plus importante que l'élaboration d'un nouveau cadre juridique, quelques recommandations ont été proposées :

- les tribunaux nationaux devraient être dotés de ressources appropriées (financement, organes de nomination indépendants, règles de titularisation et de promotion transparentes) ;
- le système judiciaire doit avoir un financement adéquat pour remplir sa fonction de manière indépendante ;
- le Conseil de l'Europe devrait renforcer ses mécanismes de suivi pour influencer sur les Etats qui ne respectent pas ses obligations.

Le processus politique et l'application des normes juridiques sont étroitement liés. Le Conseil de l'Europe est une organisation politique et le processus visant à rendre un pays plus démocratique est crucial et implique des actions d'éducation et de sensibilisation, ainsi que des évaluations et des pressions par les Etats membres pairs.

Les participants jugent indispensable le maintien de ce type de pression politique (par exemple par l'Assemblée parlementaire et les autres instances du Conseil de l'Europe, y compris le Comité des Ministres) ainsi que l'obtention d'un rôle plus actif de la société civile au sein du Conseil. De plus, la présidence tournante du Comité des Ministres pour chacun des pays membres offre l'occasion de faire pression sur eux afin qu'ils avancent dans la mise en œuvre de leur législation sur les droits démocratiques et les droits de l'homme.

Séance de travail 1B « Faudrait-il instituer “un droit à la démocratie” »

La deuxième séance sur le thème « Droit et démocratie » a porté sur la notion d'un « droit à la démocratie » qui serait en train d'émerger. Les participants ont examiné le sens, la portée, les mécanismes de suivi et les méthodes de mise en œuvre d'un tel droit.

Il a été convenu que les principes, éléments et constituants fondamentaux de la démocratie sont tous décrits et existent dans l'acquis du Conseil de l'Europe, et qu'ils sont exprimés sous forme d'engagements politiques dans les décisions appropriées du Comité des Ministres et de l'Assemblée parlementaire, ainsi que dans un grand

nombre de documents importants d'autres organisations régionales et internationales.

Si les participants sont aussi convenus qu'il existe déjà un droit universel à la démocratie aux niveaux conceptuel et philosophique, il n'en doit pas moins être défini et fixé plus concrètement pour que l'on puisse passer de la théorie à la mise en œuvre effective.

Certains éléments de ce droit sont les droits individuels classiques protégés par les tribunaux alors que d'autres se présentent sous forme d'obligations positives des Etats, de protéger les droits des particuliers vivant en communauté avec d'autres. Dans ce dernier cas, les Etats doivent démontrer qu'ils prennent des mesures concrètes et avancent vers une mise en œuvre plus complète – comme c'est déjà le cas pour les droits économiques et sociaux au titre de la Charte sociale européenne et dans le cadre du système des Nations Unies.

Ce dont il s'agit est un cadre d'obligations positives sur la bonne gouvernance, la transparence, la responsabilisation, la capacité du gouvernement de s'attaquer à la corruption et à l'abus de pouvoir, et de créer des mécanismes et l'espace voulu pour la participation publique.

La politique de l'argent pose aussi question lorsque de petits groupes d'intérêt monopolisant les ressources contrôlent dans les faits le processus politique. Il est important que les Etats soient en mesure de s'attaquer à ce problème.

La question de savoir s'il faudrait un jour rassembler ces obligations en un tout unique d'engagements politiques en forme de « déclaration de démocratie », voire en engagements juridiquement contraignants dans une sorte de charte démocratique, reste posée.

De nombreux participants sont d'avis qu'au lieu d'élaborer de nouveaux cadres normatifs, il importe d'encourager une meilleure mise en œuvre de l'acquis actuel du Conseil de l'Europe dans le domaine de la démocratie.

Afin de responsabiliser les pays membres, il semble indispensable d'établir des normes minimales afin de pouvoir mesurer et évaluer le degré de mise en œuvre de la démocratie. Des normes juridiques « douces », dont les recommandations du Comité des Ministres, les

directives sur les bonnes pratiques, les rapports de la Commission de Venise, etc., peuvent contribuer à élaborer des définitions plus concrètes qui permettraient aux pays membres de mettre en application les cadres normatifs existants.

Cependant, puisque la démocratie est une œuvre en cours d'élaboration, avec une grande variété de modèles institutionnels, et pas un produit fini, est-il vraiment approprié, voire même possible, de fixer des jalons de conformité ?

La question de savoir qui suit la mise en œuvre de la démocratie est cruciale, étant donné que bien des obligations démocratiques ne peuvent être protégées par les tribunaux. Est-il possible d'appliquer au Conseil de l'Europe un mécanisme tel que l'Examen périodique universel (UPR) du Conseil des droits de l'homme des Nations Unies, mené par des pairs ? Ou bien faut-il envisager des nouveaux mécanismes de suivi, semblables à ceux du Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants, qui visite les pays et présente des rapports sur les conditions constatées ? Beaucoup avancent que les rapports par les pairs ne seraient pas efficaces du fait des sensibilités politiques et qu'il faut élaborer des mécanismes de suivi plus pointus, menés par des experts indépendants. Il a été suggéré que le travail de suivi de l'Assemblée parlementaire pourrait être une bonne base de départ. Le Conseil de l'Europe devait aussi encourager la société civile et l'autoriser à fonctionner comme un mécanisme de suivi.

A l'évidence, une fois que ce droit sera défini plus concrètement, il sera possible d'élaborer les mécanismes de suivi appropriés. D'ici là, il est possible d'utiliser des modèles d'actions volontaires et de bonnes pratiques mises en œuvre dans des pays membres.

Les membres présents durant le forum sont d'avis que la participation est un élément essentiel de la démocratie et qu'elle est souvent bloquée par ceux qui ont peur de perdre le pouvoir, mais tout le monde devrait être en mesure de participer au processus de prise de décision : la démocratie sans participation n'est pas possible. Ce qui se passe entre les élections est la clé de la réussite de la démocratie.

L'idée de Rousseau, d'une « souveraineté du peuple » au lieu d'une « souveraineté de l'Etat » a été mentionnée à cet égard.

Des progrès encourageants ont été enregistrés sur le terrain, dont l'adoption de la Stratégie du Conseil de l'Europe pour l'innovation et la bonne gouvernance au niveau local qui, en fait, pourrait être appliquée à tous les niveaux de gouvernance. Par ailleurs, un nouveau Protocole additionnel à la Charte européenne de l'autonomie locale sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales a été adopté et est ouvert à ratification.

La question a été posée de savoir comment il est possible d'encourager une « demande » populaire pour la démocratie dans les pays où les citoyens sont moins mobilisés ou sont cyniques quant à la valeur de la participation. Comme l'a remarqué un des intervenants, « la démocratie ne se consomme pas, il faut y travailler ». L'adhésion au niveau local est indispensable. La démocratie n'est pas seulement une question de liberté, c'est aussi la capacité de définir son propre destin.

Paradoxalement, s'il n'y a jamais eu autant de personnes à vivre dans des régimes démocratiques, il n'y a jamais eu non plus autant de personnes à être déçues par la démocratie. Cette déception et cette frustration semblent concerner la démocratie représentative, lorsqu'il lui manque les mécanismes et l'espace nécessaires pour la participation.

Nous devons mieux expliquer nos idées au public et à la société civile. Le public n'a vraiment pas confiance dans les organisations internationales et européennes. C'est le cas, en particulier, du Conseil de l'Europe et de ses instances. Comment pouvons-nous améliorer la communication sur les instruments du Conseil de l'Europe (recommandations, avis, actions des organes de suivi) pour qu'ils soient mieux connus, plus accessibles et compris afin que les acteurs nationaux pertinents et la société civile puissent mieux les utiliser. Cela pourrait être rendu possible par le biais de lignes directrices, listes de contrôle, de points, au lieu de textes longs et incompréhensibles.

Il a été avancé que si nous pouvons et devons avancer sur la voie de l'élaboration, du suivi et du respect du droit à la démocratie au sein de la zone du Conseil de l'Europe, il n'est pas possible d'imposer la situation européenne au reste du monde. Aujourd'hui, il serait trop

ambitieux de créer un droit universel à la démocratie ; sans consensus universel, il n'est pas possible de s'accorder sur un droit universel. Nous n'en devons pas moins nous efforcer d'avancer progressivement vers un tel consensus.

Dans ce contexte, comment est-il possible de parvenir à une coopération plus effective entre le Conseil de l'Europe et les autres organisations internationales dans le domaine du développement de la démocratie afin que tous parlent d'une seule voix et se renforcent mutuellement au lieu de se copier ? Ces organisations doivent cesser d'élaborer de manière isolée leurs propres systèmes d'engagements et d'obligations. De même, comment est-il possible de regagner la confiance des citoyens dans les organisations internationales et européennes, et plus spécialement dans le Conseil de l'Europe et ses instances ?

Enfin, comment pouvons-nous construire une démocratie à un niveau transnational par-delà les parlements et les gouvernements nationaux et comment pouvons-nous garantir une gouvernance démocratique dans des institutions mondiales ?

Thème 2 : Institutions et gouvernance démocratique

Document d'orientation, séance de travail 2A Démocratie et représentation

Alexander Trechsel

*Professeur de sciences politiques, Institut universitaire européen,
Florence, Italie*

Introduction

Les gouvernements modernes du monde entier, libéraux et démocratiques, sont façonnés avant tout par l'idée de représentation. Cela signifie, pour résumer, qu'une poignée de gens sont choisis démocratiquement pour préserver les besoins du plus grand nombre. Les membres du pouvoir législatif, exécutif et judiciaire sont élus ou désignés par des mécanismes de sélection de diverses formes.

En raison des limites de leur mandat et de l'obligation d'être réélus ou à nouveau sélectionnés, les membres de ces instances exercent leur pouvoir pendant une durée bien définie, nonobstant certaines exceptions notables comme les juges de la Cour suprême des Etats-Unis. Pendant leur mandat, les députés, les ministres, les juges et les autres titulaires de fonctions publiques représentent les électeurs, les non-votants, les partis, leur institution, la loi, les pouvoirs publics au niveau local, régional ou national, et, face à l'extérieur, leur pays.

Ils forment collectivement l'élite politique, parlementaire, administrative et judiciaire qui domine le monde de la démocratie représentative. En paraphrasant l'économiste autrichien Joseph Schumpeter, on pourrait dire que pour beaucoup, les électeurs ne devraient être convoqués aux urnes que tous les quatre ou cinq ans simplement pour élire (sélectionner) cette élite, capable de gérer elle-même les affaires.

Ce système est censé bien fonctionner. En fait, comme cela a été souligné, il a bien fonctionné pendant longtemps du moins jusqu'à ce que des systèmes où les élites représentant simplement d'autres élites commencent à s'ouvrir. D'ex-« non-citoyens » ont obtenu droit de cité (femmes et hommes ordinaires, jeunes, migrants) et ont pu s'organiser en mouvements et partis qui représentent leurs intérêts.

Aujourd'hui, pourtant, ce système de démocratie représentative, censé bien fonctionner, est mis à rude épreuve.

*Les problèmes de plus en plus marqués
de la gouvernance démocratique*

Il y a six ans, le Conseil de l'Europe a donné à un groupe de chercheurs et de praticiens, associés à l'auteur de ce texte et au professeur Philippe C. Schmitter, l'occasion de faire conjointement le point sur les processus démocratiques, les acteurs et les institutions en Europe, l'évolution que subissent ces dernières et l'avenir qui pourrait et devrait se dessiner. Le résultat de cette réflexion a été une publication, intitulée *L'avenir de la démocratie en Europe – Etat des lieux et propositions de réforme*²⁷. En raison de sa brièveté, la présente contribution ne répétera pas ce que nous avons alors écrit. Cependant, je tends à penser que le diagnostic que nous avons alors posé sur les problèmes et les chances de la démocratie moderne reste juste. De même, certaines des propositions de réformes demeurent ce qu'elles étaient : des propositions. D'autres voyaient les choses sous des formes différentes aux différents niveaux des institutions démocratiques de l'Europe.

Cependant, notre travail a indéniablement soit négligé, soit sous-estimé certains problèmes de la démocratie représentative en Europe. Dans la présente contribution, je vais m'attacher à mettre en relief ceux de ces problèmes qui, selon moi, ont pris de l'importance pour la gouvernance démocratique.

D'abord, nous avons constaté des pressions croissantes « d'en haut », exercées au niveau global par les processus de mondialisation et d'intégration européenne. Ces problèmes n'ont pas disparu, au contraire, ils ont conduit à une démocratie contrainte, où le nombre d'élus augmente tandis que diminue celui des questions sur lesquelles ils se prononcent.

27. Philippe C. Schmitter, Alexander H. Trechsel, *L'avenir de la démocratie en Europe – Etat des lieux et propositions de réforme*, Conseil de l'Europe, Strasbourg, 2004, ISBN : 92-871-5569-0.

Ensuite, nous avons précisé les problèmes qui apparaissent au sein de la société, au niveau local, entre les particuliers et les organisations qui s'efforcent de les représenter : migrations interculturelles, évolution démographique, individualisme, sentiment d'insécurité, mécontentement de la population et défiance à l'égard des institutions, ce qui conduit à des protestations.

Peter Mair, professeur de politique comparée de l'European University Institute, a estimé récemment que le gouvernement démocratique – en particulier en Europe – est pris entre Charybde et Scylla. D'une part, les gouvernements et les parlements nationaux sont de moins en moins en mesure de prendre des décisions autonomes sur le destin de leur pays. Ils doivent se conformer à des impératifs « d'en haut » qui leur sont donnés par le Fonds monétaire international, la Cour européenne de justice, la Convention européenne des droits de l'homme, la Banque centrale européenne, etc. Pour Mair, c'est là Charybde, en face de laquelle se dresse Scylla sous la forme d'un électorat perplexe, critique et de plus en plus émancipé, animé par des exigences propres et des impératifs à l'égard du système politique. La démocratie représentative perd donc progressivement une partie de la marge de manœuvre dont elle tirait parti autrefois. Lorsque la situation devient difficile, sous l'effet de la crise économique actuelle, ces périls ne deviennent pas moins redoutables.

Il y a deux problèmes complémentaires sur lesquels je voudrais m'arrêter ici et que nous avons manifestement négligé de traiter suffisamment dans notre analyse il y a six ans. Pour notre défense, nous pourrions faire valoir qu'il n'était pas possible de les traiter alors, car le second n'existait pas encore. Mais ce ne serait pas entièrement vrai, car nous avons discerné leur existence sans en deviner l'effet combiné. Je veux parler de la formidable mutation de la communication provoquée par les technologies numériques et des capacités induites de susciter des innovations relevant de la démocratie participative.

Etant donné l'apparition et la diffusion fulgurante d'internet comme plate-forme où la plupart des échanges d'informations sont destinés à avoir lieu, le contrôle des institutions représentatives sur la société s'est peu à peu effrité. Aujourd'hui, les particuliers peuvent individuellement et collectivement suivre les déplacements physiques et les

déclarations verbales de leurs représentants (quasiment) partout où ils se rendent et où ils œuvrent. Il n'est plus possible de se dissimuler au regard du grand public, dans la mesure où même les tentatives de contrôler les médias deviennent vaines, car le journalisme amateur en ligne de tout un chacun contourne sans difficulté la censure.

Il est vrai qu'internet peut rapprocher les représentants des citoyens, puisque leur existence et leurs activités sont seulement à un clic de souris de toute personne intéressée. Il est aussi vrai que les technologies modernes de l'information et de la communication peuvent favoriser la participation de la population à la démocratie représentative, par le biais notamment du vote sur internet. Cependant, la proximité apparente de l'électorat avec ses représentants est souvent réduite à des futilités, à des scandales, à des mises en scène et à de la distraction.

Paradoxalement, plus le contrôle du grand public se renforce, plus la distance entre gouvernants et gouvernés s'accroît pour ce qui relève réellement de la politique. La « démocratie du public » de Bernard Manin, où la politique est faite comme sur scène devant un auditoire passif, est maintenant devenue une « démocratie de paparazzi », où les habitants deviennent acteurs eux-mêmes, contrôlant et intervenant auprès de leurs représentants. En un sens, les téléphones portables, équipés de dispositifs de prise de vue et d'un accès à internet, les réseaux sociaux et les compétences numériques permettant au grand public de monter sur la scène politique. De cette manière, la logique participative du web 2.0 et ses possibilités sont susceptibles de transformer en profondeur la démocratie représentative.

Des menaces dues à la démocratie directe et participative ?

Cela m'amène au second problème de la démocratie représentative que nous avons sans doute sous-estimé il y a six ans : le nombre croissant de mécanismes directs de démocratie participative. Il y a quelques dizaines d'années, les institutions démocratiques directes, comme le référendum et l'initiative populaire, complétaient occasionnellement les formes représentatives de gouvernement. Aujourd'hui, la démocratie directe se rencontre dans la plupart des systèmes politiques et à tous les niveaux, aussi bien local que supranational.

Par ailleurs, de nouvelles formes de démocratie participative sont apparues. Lancées à titre expérimental, des innovations démocratiques comme les processus budgétaires participatifs élaborés à l'origine au Brésil ont peu à peu fait souche dans le cadre institutionnel des pays européens. En particulier, des processus de prise de décisions se sont ouverts à la population et aux organisations de la société civile par le biais de forums de délibération, de jurys citoyens, de budgétisation participative, de consultations de la population, etc.

Une fois qu'elles ont été mises en œuvre, ces institutions sont devenues des éléments stables de la vie démocratique. Dans la plupart des cas, pourtant, elles ont aussi affaibli les institutions représentatives. Elles ont entraîné une participation continue de la population à la politique. L'époque où les électeurs choisissaient leurs représentants lors de scrutins et devaient attendre jusqu'à l'élection suivante pour être entendus à nouveau est révolue. Les particuliers et la société civile sont devenus des acteurs de tous les instants. Les grands perdants de cette évolution sont les partis politiques, qui jadis étaient les principaux protagonistes de la scène démocratique.

S'il est poussé trop loin, le processus d'ouverture à la démocratie participative peut tout simplement nuire à la démocratie. Les perspectives à long terme font place à des préoccupations à court terme et l'action législative s'expose à beaucoup d'incertitude dans la mesure où la citoyenneté active peut continuellement modifier la politique.

Dans le même temps apparaissent des exigences populaires qui violent ouvertement les principes et valeurs fondamentaux des sociétés démocratiques modernes. La récente votation populaire de Suisse qui interdit la construction de mosquées et, dans le même pays, le lancement d'une initiative populaire au cours de l'été 2010 en vue de réinstaurer la peine de mort, montrent clairement les limites de la démocratie directe – on ne peut exclure que ces processus participatifs aboutissent à une discrimination énorme et à des violations des droits de l'homme.

S'ils sont combinés, ces deux phénomènes – les technologies modernes de l'information et de la communication d'une part et la démocratie participative d'autre part – peuvent conduire à un affaiblissement de

certaines institutions fondamentales de la démocratie représentative comme les parlements et les partis politiques.

Les formes d'innovations démocratiques en ligne – telles que les pétitions ou initiatives en ligne – et les outils contrôlés par la base comme les applications d'assistance électorale en ligne permettent aux électeurs d'en savoir davantage sur leurs exigences et sur l'offre disponible. S'ils ne sont pas satisfaits, ces innovations leur donnent la possibilité d'intervenir indépendamment des élites traditionnelles.

En ce sens, ces phénomènes offrent de nouvelles options, en particulier quand ils sont combinés. Internet permet à une grande part de l'électorat de participer à la vie démocratique des institutions libérales modernes. Grâce à lui, la population peut débattre et entrer en relation en se jouant des distances et des frontières. Les institutions et pratiques participatives sont plus largement diffusées grâce aux technologies liées à internet.

Cependant, il faut définir des limites claires pour empêcher la prolifération d'exigences non démocratiques canalisées par ces processus démocratiques. Le fléau de la discrimination et de la violation des droits de l'homme doit être combattu par tous les moyens disponibles pour préserver les valeurs et principes sur lesquels est bâtie la démocratie – y compris la démocratie représentative.

Conclusions

Les représentants ne peuvent plus intervenir comme Schumpeter le laissait entendre autrefois et « gérer les affaires entre eux » entre les élections. En effet, d'une part, ils ne sont plus livrés à eux-mêmes. Au contraire, leurs actes sont observés et leur comportement suivi en permanence. Par ailleurs, ils ne sont plus seuls. Au contraire, les gens ordinaires ont commencé à monter sur la scène, à prendre des décisions et à proposer que de nouvelles questions soient mises à un ordre du jour commun entre les élections. Le contrôle et la codécision sont renforcés par les technologies modernes de l'information et de la communication. C'est pourquoi la démocratie représentative telle que nous la connaissons est sérieusement compromise, mais on peut sans doute se demander si la démocratie en général n'est pas elle aussi profondément ébranlée.

Rôle que peut potentiellement jouer le Conseil de l'Europe

Le Conseil de l'Europe peut jouer un rôle dans plusieurs directions :

- pour la protection continue et renforcée des droits de l'homme ;
- pour la définition de normes par l'identification de bonnes pratiques ;
- pour l'évaluation des institutions démocratiques ;
- pour la diffusion de savoir-faire ;
- pour l'action dépassant les activités de suivi.

Points de discussion :

- Comment la démocratie représentative peut-elle s'ouvrir à la démocratie participative sans mettre en péril son propre fonctionnement ?
- Où sont les limites de la démocratie participative ?
- Comment les technologies modernes de l'information peuvent-elles être utilisées pour rapprocher les élus de leur électorat ?

Document d'orientation, séance de travail 2B
Démocratie et gouvernance mondiale

Daniele Archibugi

*Professeur, Conseil national de recherche italien
et Birkbeck College, université de Londres, Royaume-Uni*

La mission inachevée de la démocratie

À l'aube du nouveau millénaire, la démocratie semble être le système politique victorieux. On la considère comme la seule forme d'autorité politique légitime qui inclut et représente les intérêts de tous en proposant une solution non violente au conflit social. En outre, la démocratie a été saluée en tant qu'instrument de prospérité économique, de paix et de stabilité. Des peuples du monde entier ont choisi la démocratie, ils ont en effet lutté pour elle, donnant naissance à un mouvement de masse puissant et transnational qui a accompli de grands changements sans effusion de sang ou très peu, ce qui peut paraître surprenant. C'est sans doute la meilleure indication que la démocratie est en train de devenir un système de valeurs largement partagées.

Mais cela ne veut pas dire que le voyage vers la démocratie est terminé, ni qu'il puisse l'être un jour. La démocratie est un système politique ouvert, interactif et progressiste qui, pour survivre, nécessite d'ajuster son contenu et ses procédures aux circonstances politiques, sociales et économiques changeantes, et, dans le même temps, d'intégrer les nouvelles exigences provenant de la société civile. Le progrès démocratique est un progrès imprévisible et sans fin, et c'est là que réside sa vitalité en tant que système politique.

La victoire idéologique actuelle de la démocratie, associée à la prédominance des pays occidentaux de type libéral, est certainement une bonne nouvelle pour la démocratie. Cependant, cela peut comporter le danger du « colonialisme démocratique » de l'Ouest vis-à-vis des autres pays, ce qui semble être en contradiction avec l'essence même de la démocratie en tant que système politique de la base au sommet. Cela nécessite un effort important pour déterminer ce que signifie la démocratie pour les différents peuples, comment leurs attentes peuvent être satisfaites à partir de leur propre système politique et, plus important, ce que chaque communauté politique peut apprendre des autres.

L'un des principaux enjeux auxquels devra faire face la démocratie dans une ère de mondialisation est la façon de définir les divers niveaux d'autorité et de pouvoir de prise de décision. La démocratie est née et a grandi à l'intérieur de communautés politiques bien délimitées. C'est en décidant qui est un ressortissant et qui est un étranger que les communautés démocratiques ont réussi à élaborer des règles, des majorités et des minorités, et des procédures de prise de décision. Ainsi, l'un des problèmes essentiels de la pratique démocratique est que, pour fonctionner, elle a toujours dû prendre des décisions dures quant à savoir qui doit être inclus et qui doit être exclu.

En théorie, l'un des postulats de base de la démocratie est que toutes les personnes affectées par une décision devraient être impliquées dans le processus de prise de décision soit directement, soit à travers leurs représentants. Dans la pratique, il est difficile d'identifier et d'impliquer tous ceux qui sont affectés par une décision, et la mondialisation rend la chose encore plus complexe. Des thèmes tels que l'énergie nucléaire, les flux financiers, les migrations et les investissements étrangers directs ne sont que quelques-uns des problèmes qui impliquent plus d'un Etat. Le monde contemporain se compose d'une variété de « communautés de destin qui se chevauchent », pour reprendre l'expression de David Held (Held, 2004), et ces communautés ne sont pas obligatoirement aussi des communautés *politiques*. A l'heure actuelle, les mécanismes qui permettent une délibération et une prise de décision démocratiques parmi les citoyens concernés au-delà des frontières des Etats n'en sont qu'à leurs balbutiements.

Comment préserver les valeurs et les normes de la démocratie dans le nouvel environnement mondial, voilà qui semble être l'un des principaux défis que le XXI^e siècle devra relever du point de vue de la théorie politique et de la pratique (Archibugi, 2008). Cependant, cette question n'a pas encore reçu toute l'attention qu'elle mérite, pas même dans les démocraties les plus consolidées. Leurs dirigeants se sont montrés désireux de promouvoir la pratique démocratique dans d'autres pays, les exhortant à créer et à renforcer les institutions appropriées, mais dans le même temps ils se sont montrés peu enclins à étendre certaines des normes et valeurs de la démocratie à la gouvernance mondiale. Cela a créé un paradoxe, une forme de

schizophrénie dans laquelle, d'une part, la démocratie est promue en tant que valeur universelle pour l'autorité légitime au sein des Etats, tandis que, d'autre part, il n'y a aucune volonté d'appliquer les mêmes valeurs et normes à la gouvernance mondiale.

Point de discussion : Dans quelle mesure le projet de promouvoir les démocraties, poursuivi de manière si active par les démocraties libérales consolidées, peut être crédible pour les personnes vivant dans des démocraties ou régimes instables, notamment si les démocraties libérales consolidées ne sont pas toutes prêtes à appliquer les mêmes principes dans la gouvernance mondiale ?

Efficacité et représentativité dans la gouvernance mondiale

Pour donner une définition de la gouvernance mondiale, on peut dire qu'elle correspond aux « actions politiques entreprises par des acteurs nationaux et/ou transnationaux visant à traiter des problèmes qui affectent plus d'un Etat et/ou pour lesquels il n'y a pas d'autorité politique bien définie capable de les traiter ». Les partis politiques, les administrations publiques, le milieu des affaires et l'opinion publique en général exigent souvent que les problèmes mondiaux soient traités par des actions et des niveaux de décision appropriés (Koenig-Archibugi, 2002). Même lorsque ces exigences sont prises en compte par des Etats individuels, parce qu'ils agissent soit seuls soit en collaboration avec d'autres Etats, au moins l'une des conditions suivantes devrait être respectée :

- le problème en question ne se limite pas à un Etat individuel ;
- la possibilité de traiter ce problème avec succès sera facilitée par la participation d'acteurs politiques vivant dans plus d'un Etat.

Si la gouvernance mondiale a augmenté de manière exponentielle au cours des vingt dernières années²⁸, cela ne signifie pas obligatoirement que nous nous approchons d'une forme *démocratique* de gouvernance mondiale. La gouvernance mondiale est souvent déclenchée pour des décisions efficaces en temps opportun. Par exemple, pendant et après la crise financière de l'automne 2008, le milieu des affaires, les

28. Par exemple, les soldats déployés dans le cadre des forces de maintien de la paix de l'Onu sont passés de moins de 10 000 en 1988 à plus de 100 000 en 2010.

syndicats et l'opinion publique ont exigé une intervention effective pour empêcher l'effondrement des activités économiques.

Les gouvernements disposant des réserves financières les plus importantes ont entrepris une série d'actions coordonnées afin d'éviter que la crise financière ne se propage. Nombre de ces décisions ont été prises lors de sommets du G8, G20, G4 ou G2. Cela peut être considéré comme un cas de gouvernance mondiale efficace, même si de nombreux paramètres de la démocratie n'ont pas été pris en compte : un petit nombre de gouvernements ont pris part aux négociations, les délibérations étaient loin d'être transparentes, et les gouvernants n'ont pas eu à rendre de comptes aux citoyens.

En cas d'urgence, l'absence de forums démocratiques appropriés induit bel et bien la recherche d'outils de prise de décision alternatifs. Mais cela n'implique pas nécessairement que ces outils devraient être préférés à des institutions de gouvernance mondiale plus formelles et tout aussi efficaces.

Points de discussion :

- Y a-t-il un compromis entre l'efficacité et la représentativité et la transparence de la gouvernance mondiale ?
- Une légitimité plus faible des moyens présente-t-elle des avantages si cela permet d'obtenir une plus grande efficacité des résultats ?
- Quelles sont les actions qui peuvent être entreprises pour concilier la légitimité des moyens mis en œuvre et l'efficacité des résultats ?

Les appels à la gouvernance mondiale deviennent souvent plus forts dans les situations de crise et d'urgence. Dans des situations aussi variées que les crises financières, les catastrophes naturelles ou les violations graves des droits de l'homme, l'opinion publique demande aux « responsables » d'intervenir. L'engagement et les ressources nécessaires dans de telles situations engendrent de vives controverses au point qu'un grand nombre de ces crises ne sont pas résolues.

Les interventions obtiennent généralement l'engagement et les ressources de la part de coalitions d'Etats disposés à agir. Par exemple, les sommets intergouvernementaux ont mobilisé des ressources

financières pour prévenir l'aggravation de la crise financière, des organisations internationales et des Etats ont mis en œuvre des opérations de sauvetage de civils, des armées nationales ont participé à des interventions militaires dictées par des motifs humanitaires. Les situations d'urgence signifient que ces interventions de la gouvernance mondiale ont lieu sans aucune responsabilité démocratique ou presque. Ni les citoyens des Etats engageant les ressources ni ceux qui se trouvent dans les régions où les interventions ont lieu n'ont la possibilité d'évaluer à l'avance le but de ces interventions, les ressources déployées et les effets attendus.

Points de discussion :

- Lorsqu'une crise d'urgence est traitée grâce à une intervention multilatérale, et s'il existe de bonnes raisons de croire que des urgences similaires pourraient à nouveau se produire, quelles actions visant à renforcer les institutions devrait-on prendre ?
- Ces institutions peuvent-elles être efficaces, représentatives et responsables ?

Organisations internationales et démocratie

La gouvernance mondiale actuelle est dans la plupart des cas assumée par des organisations internationales (OI). Bien que les ressources soient souvent fournies par leurs membres, les OI disposent de leurs propres agences et la plupart d'entre elles ne peuvent pas être considérées comme de simples « agents » des gouvernements (Zweifel, 2005). Par rapport à d'autres formes de gouvernance mondiale, comme i. les actions unilatérales menées par des Etats individuels, ii. les initiatives intergouvernementales bilatérales ou multilatérales, ou iii. les activités menées par le secteur privé, les OI incorporent déjà certains des valeurs et principes de la démocratie comme :

- les OI se fondent sur les chartes, conventions, traités et autres instruments publics. Cela les lie à l'Etat de droit et, en particulier, au droit international ;
- certaines OI disposent de mécanismes judiciaires pour régler les différends ;
- la plupart des activités menées par les OI sont transparentes ;

- les OI doivent rendre compte de leurs activités devant les Etats membres et l’opinion publique en général.

Ces éléments sont-ils suffisants pour considérer que les organisations internationales sont des institutions démocratiques ? Les critères indiqués ci-dessus ne seront certainement pas suffisants pour considérer qu’un Etat est démocratique (Patomaki et Teivainen, 2004). Il n’est donc pas surprenant qu’un théoricien reconnu de la démocratie comme Robert Dahl (1999, 2001) ait remis en question l’idée que les OI pourraient être des institutions démocratiques. Dahl a établi quelques critères clés permettant de définir le terme moderne de « démocratie » afin de montrer qu’aucun d’entre eux ne s’applique pleinement aux OI (voir colonne de gauche du tableau 1). Toutefois, le fait que les OI ne répondent pas actuellement aux critères démocratiques ne veut pas dire qu’elles ne pourraient pas y répondre de manière appropriée si elles étaient soumises à des réformes. La colonne de droite du tableau 1 indique une liste d’actions qui pourraient être envisagées pour réformer les organisations internationales.

Tableau 1 – Les organisations internationales peuvent-elles être démocratiques ?

Critères démocratiques de Dahl	Extension possible aux organisations internationales
Le contrôle final sur les décisions gouvernementales importantes est exercé par des élus.	Dans certains domaines, il est possible d’envisager des élus (par exemple à travers des parlements élus sur le modèle du Parlement européen). Les élus peuvent aussi être désignés pour des activités où les organisations intergouvernementales ont une forte activité territoriale (comme celles impliquant les soins de santé, l’approvisionnement en nourriture et l’assistance aux réfugiés).
Ces élus sont choisis au cours d’élections libres, équitables et suffisamment fréquentes.	Le principe électoral peut s’appliquer à divers niveaux. D’autres formes de participation démocratique peuvent aussi être envisagées.
Pour analyser leur choix et décisions éventuels, les citoyens ont le droit effectif et la possibilité d’exercer leur liberté d’expression étendue.	Etant donné que la liberté d’expression est souvent réprimée par des gouvernements autoritaires, les organisations intergouvernementales pourraient aussi protéger la liberté d’expression individuelle et proposer les instruments pour l’exercer.

Critères démocratiques de Dahl	Extension possible aux organisations internationales
Les citoyens ont aussi le droit et la possibilité de consulter des sources alternatives d'information qui ne sont pas sous le contrôle du gouvernement ou de tout autre groupe d'intérêt unique.	Jusqu'à présent, les informations et les médias sont toujours d'envergure nationale. Les tentatives visant à créer une opinion publique au niveau régional ou mondial ont à ce jour eu des effets limités. Mais les médias sont de plus en plus sous la pression de la mondialisation et mondialisent leurs propos sans qu'il y ait une demande politique explicite. Les TIC, dont internet, fournissent une variété de canaux d'information qui sont plus difficiles à maintenir sous contrôle gouvernemental.
Afin d'agir de manière efficace, les citoyens ont le droit et les possibilités de former des associations politiques, des groupes d'intérêts, des partis politiques concurrents, des organisations bénévoles, entre autres.	La vie politique nationale peut être étendue à des niveaux transnationaux. Les partis politiques, les syndicats et les ONG ont déjà des liens au-delà des frontières et commencent à gagner en importance. Renforcer les institutions mondiales peut aussi conduire à une réorganisation des intérêts politiques et de la délégation des pouvoirs.
Avec un petit nombre d'exceptions autorisées, comme les résidents temporaires, tous les adultes soumis aux lois et politiques sont des citoyens à part entière qui possèdent tous les droits et possibilités susmentionnés.	La Déclaration universelle des droits de l'homme des Nations Unies consacre déjà les droits individuels. Les autres formes de citoyenneté appliquées au niveau de l'Onu ou au sein d'organisations régionales peuvent étendre l'égalité politique à l'individu et renforcer ses droits vis-à-vis des gouvernements.
<i>Source</i> : Dahl, 2001, p. 28.	<i>Source</i> : Archibugi.

S'il existait un consensus suffisant parmi les Etats membres pour appliquer toutes les suggestions indiquées dans la colonne de droite à n'importe quelle OI, le résultat serait une OI plus démocratique, mais certainement pas aussi démocratique que nous concevons la démocratie aujourd'hui au sein d'un Etat.

Groucho Marx a déclaré un jour : « Je ne veux faire partie d'aucun club qui m'accepterait comme membre. » Il anticipait ce qui est devenu l'une des critiques les plus fréquentes de l'Union européenne et d'autres organisations régionales, y compris le Conseil de l'Europe, qui acceptent seulement des membres ayant des Constitutions démocratiques : « Si l'UE déposait sa candidature pour être membre de

l'UE, elle ne serait pas acceptée en raison du contenu démocratique insuffisant de sa Constitution» (voir Zürn, 2002, p. 183, également pour une réponse convaincante à cette position). Cela amène à la question suivante : quels critères et quel seuil de démocratie devraient être trouvés au sein d'une OI ?

Points de discussion :

- Quels sont les critères démocratiques nécessaires pour les organisations internationales ?
- Certaines organisations régionales peuvent-elles appliquer des critères plus démocratiques ?
- Quelles réformes peuvent être mises en œuvre pour rendre le Conseil de l'Europe plus représentatif et plus démocratique ?

La démocratie mondiale est-elle possible ?

Si la démocratie ressort comme étant le seul régime politique légitime, le monde ne devrait-il pas également être gouverné de manière démocratique ? La démocratie cosmopolite a déjà été défendue en tant que projet normatif (voir Archibugi et Held, 1995 ; Archibugi, 2008 ; Held, 1995). Mais quels devraient être les critères pour une démocratie mondiale ? Selon Koenig-Archibugi (2010), une démocratie mondiale devrait se mesurer aux critères suivants :

- englober toutes les régions du monde ;
- autoriser des organes supranationaux à prendre des décisions contraignantes sur un ensemble de questions (énumérées) d'importance mondiale ;
- garantir que les membres de ces organes sont représentatifs des groupes de citoyens et leur rendent des comptes, à travers des mécanismes électoraux ou d'autres relations formelles et transparentes de délégation politique ;
- promouvoir l'égalité de représentation de tous les citoyens du monde, associée à d'autres principes tels que la représentation équilibrée des unités territoriales constitutives et, si possible, des formes de représentation fonctionnelle ;
- autoriser les organes supranationaux à prendre des décisions conformément à une variété de règles décisionnaires, mais

excluant le droit de veto pour les petites minorités, sauf s'il se fonde sur des intérêts vitaux légitimes et définis de manière impartiale ;

- autoriser des organes judiciaires supranationaux indépendants à résoudre les conflits conformément aux règles constitutionnelles ;
- inclure des mécanismes solides pour promouvoir le respect des décisions et des jugements, si possible, mais pas nécessairement, à travers un contrôle centralisé des moyens de coercition.

Si tous ces critères sont respectés, la communauté politique mondiale sera très similaire à un Etat fédéral mondial, une perspective politique qui est non seulement irréaliste, mais engendre aussi des peurs.

Points de discussion :

- Un Etat fédéral mondial sera-t-il capable d'apporter une gouvernance mondiale plus démocratique et plus satisfaisante ?
- Quels seraient les inconvénients d'une telle option politique ?
- Afin d'aboutir à une gouvernance mondiale plus satisfaisante, quels sont les critères, parmi ceux listés ci-dessus, qui devraient être adoptés et quels sont ceux qui devraient être rejetés ?

La participation de la société civile en tant que force de démocratisation de la gouvernance mondiale

La société civile mondiale et les organisations non gouvernementales jouent un rôle de plus en plus actif dans la gouvernance mondiale (Scholte, 2002). D'une part, ces groupes sont souvent très actifs pour faire pression sur les gouvernements nationaux et les organisations intergouvernementales afin qu'ils assurent une gouvernance mondiale. D'autre part, ils sont également des protagonistes actifs de la gouvernance mondiale dans des domaines aussi différents que la protection de l'environnement, l'application des droits de l'homme, les secours humanitaires et les soins de santé. Il existe un certain nombre de dispositifs qui mobilisent les sociétés civiles mondiales. Dans certains cas, elles se mobilisent à travers des ressources gouvernementales ou en collaboration avec les organisations internationales. Dans d'autres, la société civile mondiale a un fort potentiel d'auto mobilisation qui

peut anticiper et influencer les priorités des formes de pouvoir plus institutionnelles ou même s'y opposer (Bexell *et al.*, 2010).

S'il existe un consensus général sur le rôle important joué par la société civile dans la gouvernance mondiale, sa représentativité est souvent remise en question. On dit que les domaines couverts par la société civile sont sélectifs, qu'elle peut être influencée par des lobbys spécifiques et qu'il n'est pas certain que l'opinion publique en général partage les mêmes valeurs et priorités que les groupes directement impliqués dans les campagnes en faveur d'une gouvernance mondiale plus démocratique.

Points de discussion :

- La société civile mondiale aide-t-elle à rendre la gouvernance mondiale plus démocratique ?
- Comment peut-on rendre la société civile mondiale plus représentative ?
- Quel est le rôle que la société civile mondiale devrait jouer au sein des organisations internationales ?
- Y a-t-il des voies de concertation satisfaisantes de la société civile mondiale au Conseil de l'Europe ?

Bibliographie

Archibugi, D., *The Global Commonwealth of Citizens. Toward Cosmopolitan Democracy*, Princeton University Press, Princeton, 2008.

Archibugi, D., Held, D., *Cosmopolitan Democracy. An Agenda for a New World Order*, Polity Press, Cambridge, 1995.

Archibugi, D., Koenig-Archibugi, M., Marchetti, R. (éd.), *Global Democracy. Normative and Empirical Perspectives*, Cambridge University Press, Cambridge, 2010.

Bexell, M., Tallberg, J., Uhlin, A., «Democracy in Global Governance: The Promises and Pitfalls of Transnational Actors», *Global Governance*, vol. 16, 2010, p. 81-110.

Dahl, R.A., «Can International Organisations Be Democratic? A Sceptic's View», in Shapiro, I., Hacker-Cordon, C. (éd.), *Democracy's Edges*, Cambridge University Press, Cambridge, 1999, p. 19-36.

Dahl, R.A., «Is Post-National Democracy Possible?», in Fabbrini, S. (éd.), *Nation, Federalism and Democracy*, Editrice Compositori, Trente, 2001.

Held, D., *Democracy and the Global Order*, Polity Press, Cambridge, 1995.

Held, D., *Global Covenant. The Social Democratic Alternative to the Washington Consensus*, Polity Press, Cambridge, 2004.

Koenig-Archibugi, M., «Is Global Democracy Possible?», *European Journal of International Relations*, 2010.

Koenig-Archibugi, M., «Mapping Global Governance», in Held, D., McGrew, A. (éd.), *Governing Globalisation*, Polity Press, Cambridge, 2002.

Patomaki, H, Teivainen, T., *A Possible World: Democratic Transformation of Global Institutions*, Zed Books, Londres, 2004.

Scholte, J.A., «Civil Society and Democracy in Global Governance», *Global Governance*, vol. 8, 2002, p. 281-304.

Zürn, M., «Democratic Governance beyond the Nation-State: The EU and Other International Institutions», *European Journal of International Relations*, vol. 6, 2000, p. 183-221.

Zweifel, T.D., *International Organization and Democracy: Accountability, Politics, and Power*, Lynne Rienner Publishers, Boulder, CO, 2005.

Résumé et recommandations, séances de travail 2A et 2B

Pavol Demeš

*Associé de recherche principal pour les questions transatlantiques
au Fond Marshall allemand des Etats-Unis, Slovaquie*

Introduction

Les séances de travail 2A « Démocratie et représentation » et 2B « Démocratie et gouvernance mondiale » ont examiné les questions générales de représentation et de gouvernance en relation avec la démocratie dans les pays membres du Conseil de l'Europe mais aussi dans le reste du monde. Les thèmes ont été introduits par les auteurs respectifs des documents d'orientation politique, qui ont servi de cadre conceptuel pour les différentes séances.

Le présent rapport, qui reprend les discussions et les résultats des deux séances, vise à présenter les points essentiels soulevés par les intervenants et les participants, et à revenir sur les principales recommandations et suggestions concernant les travaux futurs du Conseil de l'Europe.

Evolution du paysage démocratique – Nous sommes tous dans le même bateau

Les discussions ont révélé de manière frappante l'opinion selon laquelle la démocratie est menacée non seulement dans les pays en transition ou moins développés mais aussi dans les sociétés occidentales plus prospères. Le clivage très net entre l'Est et l'Ouest a disparu ; les menaces à la démocratie proviennent désormais des turbulences que connaît le monde dans les domaines de l'économie, de la politique et de la sécurité. Nous sommes tous dans le même bateau, et devons apprendre les uns des autres et coopérer plus étroitement, de manière stratégique.

Même s'il existe encore des différences flagrantes entre l'Est et l'Ouest en matière d'expérience de la démocratie, l'Ouest n'a plus lieu d'adopter une attitude condescendante à l'égard de l'Est. En Occident, le sentiment est que la concurrence mondiale met à rude épreuve le fonctionnement interne des démocraties dans notre monde

multipolaire. A l'Est, on estime que certains des espoirs et des promesses de 1989 – à commencer par l'octroi d'un plus grand pouvoir aux citoyens – n'ont pas vraiment été suivis d'effet. D'après ce que nous montre l'Europe de l'Est, les pratiques démocratiques décentralisées sont relativement rares et la société civile en est encore à ses balbutiements.

Représentation démocratique dans une nouvelle ère

Le système représentatif traditionnel – avec des représentants élus à qui on laisse le soin de gérer les affaires – est en pleine évolution à l'heure de la mondialisation et de la technologie. Un des problèmes pressants auxquels sont confrontées nos démocraties représentatives modernes consiste à trouver des moyens de répondre à la nécessité d'assurer une participation plus large, en respectant le souhait des citoyens de participer directement à la gestion du pays – par le biais des ONG, d'internet et des médias sociaux.

La question de la représentativité des ONG et, par conséquent, de leur légitimité, a été soulevée. Cependant, on pourrait se poser la même question concernant la représentativité de la classe politique lorsque le taux de participation est extrêmement faible, comme lors des élections au Parlement européen.

De même, il convient de concilier les pressions exercées par les groupes d'intérêt avec les processus décisionnels des représentants élus démocratiquement. Le financement de ces groupes devrait être plus transparent. Dans l'ensemble, il y a une baisse de confiance dans la culture politique moderne.

Il a également été observé que l'émergence de mouvements extrémistes en Europe – au sein des partis politiques mais aussi d'associations de citoyens – représente une menace sérieuse pour la démocratie. Les limites des sociétés démocratiques doivent être clairement définies, par exemple en interdisant le discours de haine. Nous devons relever ces enjeux en formant des alliances de défenseurs de la démocratie et de l'Etat de droit.

Dans certains pays, un nombre notable de représentants sont élus non pas en raison de leur compétence, mais parce qu'ils sont riches et influents politiquement.

Pour remédier à certaines de ces insuffisances, on peut se tourner vers les autorités locales, comme le suggère une enquête récente qui indique que, souvent, elles inspirent davantage confiance à la population que le gouvernement central. Il existe de nombreux organes consultatifs aux niveaux local et régional, ce qui permet une participation réelle de la société civile. Le savoir-faire nécessaire existe ; à nous de mieux l'exploiter.

Les citoyens prennent de plus en plus d'initiatives entre les élections, et la société civile a réussi à inscrire certaines causes au rang des priorités politiques, à l'image des droits des homosexuels ou des droits des Roms. Il a été relevé que la protection des Roms, la minorité la plus importante en Europe, est un enjeu particulièrement difficile et que des solutions européennes, plutôt que nationales, devraient être trouvées.

En définitive, le rôle de la société civile est de créer une base de soutien qui œuvre en faveur d'une politique publique avisée et d'une bonne gouvernance. Les capacités doivent être renforcées, d'où l'importance d'initiatives telles que les Ecoles d'études politiques du Conseil de l'Europe.

Le renforcement des organismes indépendants de régulation, tels que ceux qui ont été créés afin de protéger l'accès à l'information, l'institution du médiateur ou les agences de lutte contre la corruption est une piste à explorer parmi d'autres.

Les limites de la démocratie participative

Il existe tout un éventail de nouveaux mécanismes de participation en cours d'élaboration. Une fois mis en œuvre, ces instruments permettront d'instaurer des formes stables de participation, mais il convient de veiller à ce qu'ils n'affaiblissent pas la position des représentants élus et des partis politiques.

En effet, il est clair qu'une démocratie participative illimitée ouvrirait la voie à des exigences allant bien au-delà de ce qui est politiquement et démocratiquement acceptable, comme le montrent le récent

référendum suisse sur l'interdiction des minarets ou, plus généralement, les récurrents appels populistes en faveur de la peine de mort.

Le mouvement citoyen de grande envergure qui s'est élevé contre un projet de développement d'une gare à Stuttgart, en Allemagne, est un autre exemple. Bien que le processus d'élaboration du projet ait pris une quinzaine d'années et que maintes consultations publiques aient été organisées, de nombreux citoyens estiment aujourd'hui n'y avoir pas été suffisamment associés. Les autorités sont obligées de trouver une réponse face à cette contestation, et une nouvelle forme de médiation a été introduite, sous l'égide d'un ancien responsable politique à la popularité élevée.

Afin de limiter la démocratie directe, on pourrait envisager qu'elle ne joue pas de rôle significatif dans la formation des partis (et autres entités) politiques. Cependant, s'ils veulent gagner le respect de la population, les représentants politiques doivent faire preuve de la plus grande transparence quant aux politiques qu'ils adoptent.

L'éducation pour renforcer la démocratie

L'éducation doit jouer un rôle central pour propager les valeurs qui feront de nos sociétés des sociétés durables sur le plan politique, économique, social et culturel. La responsabilité publique recouvre notamment l'obligation de veiller à ce qu'une éducation de qualité soit proposée à l'ensemble de ses membres, même les groupes les plus vulnérables.

Les politiques, les pratiques et les systèmes éducatifs devraient permettre aux apprenants d'acquérir les compétences et les aptitudes nécessaires pour faire face à la complexité et développer des compétences citoyennes et interculturelles. Il convient à cet égard d'adopter des méthodes interactives et centrées sur l'apprenant qui se placent dans la perspective de l'apprentissage tout au long de la vie, ce qui implique de modifier les programmes scolaires, les méthodes d'enseignement, la formation des enseignants et la gouvernance des établissements d'enseignement.

L'éducation civique, formelle et informelle, constitue un outil important pour consolider la démocratie. La culture du dialogue doit être

renforcée, compte tenu en particulier du fait que nos sociétés évoluent rapidement vers le multiculturalisme. Les méthodes d'enseignement et les programmes scolaires sont à la traîne en matière d'éducation à une citoyenneté responsable et il conviendrait de concevoir de nouvelles approches et méthodes pédagogiques, qui utilisent les outils de communication modernes.

La participation de la jeunesse à la vie publique est en baisse dans toute l'Europe. Il faut trouver les moyens de convaincre les jeunes que leur vote est réellement utile. Les jeunes ont toujours eu tendance à être moins nombreux que d'autres tranches de la population à participer aux élections mais – fait nouveau – ils s'intéressent de plus en plus tard à la politique.

Il convient d'étudier et de développer de nouvelles formes de participation à l'aide des technologies modernes. A cet égard, la Charte européenne révisée de la participation des jeunes à la vie locale et régionale pourrait se révéler fort utile.

Nous devons également tenir compte de la notion (relativement nouvelle) de justice intergénérationnelle, c'est-à-dire du fait que nous préservons notre pays, et notre planète, pour les générations futures.

*Recommandations et suggestions à l'intention
du Conseil de l'Europe*

Le Conseil de l'Europe devrait octroyer une place plus importante aux questions de démocratie dans le cadre de son processus de réforme, malgré les contraintes financières. Son expérience de longue date dans ce domaine le place en excellente position pour contribuer à trouver des solutions à nombre de problèmes pressants qui se font jour en Europe et au-delà.

Le Conseil de l'Europe aura pour tâche majeure de développer les synergies et concilier les intérêts de multiples parties prenantes. Il conviendrait de mettre particulièrement l'accent sur la coopération avec l'Union européenne, qui cherche de nouveaux moyens de renforcer la démocratie au sein de l'espace communautaire et de promouvoir ce système dans d'autres parties du monde.

Le Conseil de l'Europe devrait examiner comment coopérer avec les institutions de la gouvernance mondiale afin de diffuser encore ses valeurs dans le monde.

Le Conseil de l'Europe devrait renforcer sa pertinence et sa visibilité par des activités d'éducation et de diffusion plus nombreuses ainsi que par une plus large utilisation des formes modernes de communication. La diffusion en continu de ses réunions, de ses conférences et de ses forums créerait un nouvel espace accessible à un public plus large en Europe et au-delà, ce qui contribuerait à des débats de fond et à la recherche de solutions.

Nous avons besoin de davantage de données de recherche sur la démocratie, notamment sur ses tendances et sur les nouveaux enjeux qu'elle doit relever, pour améliorer les processus décisionnels et élaborer des stratégies de promotion et de renforcement de la démocratie et de la société civile. Mis à part les organisations basées aux Etats-Unis (telles que Freedom House) qui offrent une vision globale, on compte relativement peu d'organisations européennes qui produisent des données de qualité dans ce domaine. L'organisation Idea, à Stockholm, et la Fondation Bertelsmann produisent des données pertinentes mais celles-ci ne sont pas encore suffisamment utilisées.

Le Conseil de l'Europe devrait contribuer à favoriser une meilleure compréhension du fonctionnement des systèmes démocratiques ainsi que des points forts et points faibles des différents modèles démocratiques.

Le Conseil de l'Europe pourrait observer et noter le comportement des partis politiques à l'aide d'une liste de classement. Par ailleurs, les avis de la Commission de Venise devraient être rendus publics.

Thème 3 : Une démocratie vivante

Document d'orientation, séance de travail 3A Des communautés durables pour une démocratie vivante

Julian Popov

Président de l'école d'études politiques de Bulgarie

Le changement climatique et l'avenir de la démocratie

L'objectif principal de ce document est de formuler une série de questions sur la relation entre l'environnement, et plus précisément le changement climatique, et l'avenir à moyen et long terme de la gouvernance démocratique. Le document n'entend pas apporter des réponses définitives, mais il donne des orientations et des clarifications afin d'aboutir à des réponses mieux définies. Il passe en revue trois grandes questions pour le débat futur :

- quelles menaces font peser les changements climatiques et les événements climatiques extrêmes sur les démocraties instables (et dans une certaine mesure, sur les démocraties stables) ?
- quel type d'institutions démocratiques faut-il pour lutter de façon effective contre ces menaces ?
- le développement d'une économie peu consommatrice de carbone comporterait-il des facteurs qui permettraient de renforcer la gouvernance démocratique ?

Un été d'extrêmes

Au cours de l'été 2010, le Pakistan a connu les pires inondations depuis des décennies, inondations qui ont affecté 20 millions de personnes, coûté (selon les estimations du gouvernement) 20 milliards de dollars, détruit 1,2 million d'habitations, 7 000 écoles, plus de 400 centres de santé et dévasté 14 % des terres agricoles. Des commentateurs ont laissé entendre que si le Pakistan était frappé tous les vingt ans par ce type d'inondations, le pays ne pourrait jamais dépasser son niveau économique actuel.

Des incendies de forêts jamais connus en Russie ont dévasté le pays, détruisant 25 % de sa production de céréales et (officiellement) un

million d'hectares de ses forêts. Selon les prévisions, la production économique de la Russie devrait enregistrer une baisse de 15 milliards de dollars. Certains environnementalistes affirment que le coût de la forêt détruite pourrait atteindre la somme astronomique de 300 milliards de dollars. Des dizaines de personnes sont mortes dans les incendies, mais le bilan est beaucoup plus lourd ; selon certaines estimations, les vagues de chaleur et la fumée ont probablement tué entre 7 000 et 15 000 personnes.

Des inondations ont dévasté des zones du sud-est de la Pologne et de l'est de l'Allemagne, tuant des dizaines de personnes. Dans de nombreuses régions d'Europe centrale, les inondations ont été suivies par une vague de chaleur dont le niveau a battu tous les records de température dans cette région.

Au mois d'août, les fortes pluies qui se sont abattues dans la province de Gansu au nord-ouest de la Chine ont entraîné un glissement de terrain qui a tué 1 400 personnes ; 300 autres personnes sont portées disparues. Puis, les inondations dans la province de Liaoning, au nord-est, ont causé 1 500 décès et des centaines de milliers de personnes ont été laissées sans-abri.

La liste est longue. L'été 2010 a été différent des autres. Serions-nous finalement atteints par les effets du changement climatique ?

Les scientifiques sont prudents : les événements climatiques isolés, quelle que soit leur intensité, ne doivent pas être considérés comme une preuve du changement climatique mondial. Ils peuvent être d'origine naturelle, peuvent coïncider et se produire au cours d'une même année avec une fréquence et une force inhabituelles. Il ne fait pas de doute que les événements climatiques de 2010, qu'ils soient ou non attribuables au changement climatique, nous donnent une idée de ce à quoi le monde pourrait ressembler dans un avenir proche.

Défis à la gouvernance démocratique

La démocratie est une forme de gouvernement fragile sur lequel plane en permanence une menace, même dans les sociétés démocratiques les plus stables. Ses pires ennemis sont les événements externes de nature soudaine et extrême. Une guerre, une attaque terroriste, un

assassinat ou une inondation peut commencer à ébranler des pratiques et même des institutions démocratiques établies depuis longtemps. Les événements extrêmes nécessitent des réactions d'urgence. Il est rarement possible d'y faire face par de longs débats et un processus législatif démocratique. Les événements extrêmes sont la meilleure justification des interventions militaires et des solutions dictatoriales.

Les fréquents événements climatiques extrêmes et les inondations importantes et soudaines ainsi que la pénurie d'eau feront peser un poids énorme sur les économies et les démocraties établies. Ils peuvent être dévastateurs pour les économies de marché émergentes et les démocraties encore instables.

Dans la *Revue sur les économies du changement climatique*, Nicolas Stern estime que « si nous n'agissons pas [pour atténuer les effets du changement climatique], les coûts globaux et les risques inhérents au changement climatique entraîneront une perte annuelle d'au moins 5 % du PIB mondial de façon définitive. En considérant une plus grande série de risques et d'impacts, les dégâts pourraient s'élever à 20 % ou plus du PIB ».

Les incendies en Russie représentent une perte pour le PIB de la Russie de seulement 1 % en un an ; ils ont pourtant entraîné un arrêt des exportations des céréales, une augmentation de leur prix dans le monde, des morts et le mécontentement du public. Vladimir Poutine a pris les commandes d'un avion-citerne pour survoler les incendies, un « coup de pub » suivi de près par la télévision russe et destiné à rétablir son image de dirigeant.

Au cours des inondations au Pakistan, l'armée et les groupes extrémistes ont été les plus visibles dans les efforts de sauvetage. Selon les mots d'un analyste pakistanais (Salim Bukhari), « l'armée a volé la vedette ». Dans le même temps, des groupes associés à des organisations terroristes comblaient le vide laissé par le gouvernement civil dans le secours aux sinistrés. Le journal *The Telegraph* rapporte ceci : « La colère généralisée est une sérieuse menace contre le gouvernement déjà en lutte contre les mouvements islamistes, et maintenant en compétition avec eux pour apporter l'aide aux régions pakistanaises sinistrées du nord-ouest où la présence talibane est déjà forte. » Les

désastres naturels ébranlent les gouvernements faibles et offrent des opportunités aux organisations extrémistes de montrer leur capacité à assurer la « protection de la population ».

Imaginez que les dégâts des incendies de forêts de 2010 sur l'économie de la Russie soient multipliés par cinq (par vingt serait inconcevable). Imaginez aussi que ces dégâts soient permanents, qu'ils se produisent année après année. Et maintenant, imaginez des dégâts de la même ampleur dans la plupart des pays du monde. La pression non seulement sur les pratiques démocratiques, et même sur les valeurs démocratiques fondamentales ne serait pas soutenable. Le fonctionnement de la démocratie serait considérablement altéré.

De nombreuses discussions se sont tenues sur l'impact du changement climatique sur la sécurité nationale. La guerre du Darfour a été qualifiée de première guerre climatique. De nombreux commentateurs ont estimé que ce conflit a été essentiellement déclenché par le déclin des ressources d'eau. Cet avis qui est critiqué par certains devrait néanmoins faire l'objet d'une analyse plus approfondie et détaillée.

L'ouragan Katrina a suscité un intérêt accru pour l'impact des événements climatiques extrêmes sur la sécurité nationale. Je précise bien que l'ouragan Katrina ne constitue pas une preuve du changement climatique, mais qu'il illustre l'impact potentiel des événements climatiques extrêmes. Katrina a tué plus de 1 800 personnes et causé des dégâts d'un montant supérieur à 80 milliards de dollars. Il a aussi fortement entaché l'image de George W. Bush dans l'opinion publique ; ce fut aussi le cas en Russie et au Pakistan en 2010, en Grèce en 2007 et dans beaucoup de pays où l'on a reproché aux gouvernements de n'avoir pas pris les mesures appropriées.

Dans son rapport « Sécurité nationale et menace du changement climatique »²⁹, le Centre américain d'analyse navale a tiré, entre autres, les conclusions suivantes :

- le changement climatique a un effet multiplicateur sur l'instabilité qui prévaut dans certaines des régions les plus explosives du monde ;

29. Voir le site www.securityandclimate.cna.org/report/.

- le changement climatique projeté s’ajoutera aux tensions, même dans les régions stables du monde.

Dans un article conjoint, Lord Levene de Portsoken (président de Lloyd’s of London) et Anders Fogh Rasmussen (Secrétaire général de l’Otan) ont déclaré ceci : « Nous partageons un même objectif – adopter une approche nouvelle de la gestion des risques et en particulier de trois risques : la cybercriminalité, la piraterie et le changement climatique. Ces problèmes ne sont guère récents. Ce qui est nouveau, c’est la dimension et le coût... Le changement climatique est, bien entendu, le plus grand de ces risques »³⁰. En 2007, le Conseil de sécurité a tenu son premier débat sur le changement climatique.

Points de discussion :

- Dans quelle mesure le changement climatique imposera-t-il un énorme fardeau sur les régimes démocratiques aussi bien instables que stables ?
- Dans les discussions sur l’atténuation et l’adaptation aux changements climatiques, comment préserver les institutions démocratiques locales, nationales et internationales dans un environnement sujet à de fréquents événements climatiques extrêmes ?
- Etant donné que l’impact négatif du changement climatique sur la démocratie augmentera considérablement le risque de conflits, de pauvreté et accentuera la détérioration de la démocratie, que le changement climatique pourra avoir des conséquences encore plus prononcées sur les phénomènes environnementaux mais aussi sur la politique, comment traiter les questions non seulement de la détérioration linéaire des niveaux de vie, des structures sociales et de santé, mais aussi des seuils de tolérance au-delà desquels les démocraties pourraient complètement s’effondrer ?

*Créer des solutions de gouvernance démocratique
de nature mondiale*

Après la Conférence de Copenhague sur le changement climatique, organisée par les Nations Unies en 2009 (COP 15), la Chine a été décrite par beaucoup comme « le sapeur » des négociations qui avait

30. Voir le site www.nato.int/cps/en/natolive/news_57793.htm?selectedLocale=en.

suscité tant d'espoirs dans la communauté internationale. Au cours de la conférence, la Chine s'est exprimée au nom des pays en développement et s'est entêtée à défendre ses propres intérêts économiques.

La Chine est devenue un exemple typique pour les acteurs agressifs de la nouvelle compétition dans le domaine des économies à faibles émissions de carbone, suscitant l'envie et l'admiration pour ses investissements astronomiques dans de nouvelles solutions énergétiques. Cependant, le mérite de la Chine pour son impact positif sur le développement dans le monde d'une économie à faible émission de carbone est rarement reconnu. Par ailleurs, l'engagement de secteurs importants de la communauté politique et des affaires chinoise en faveur du développement d'une stratégie de réduction des émissions de carbone et de l'échange des technologies entraîne aujourd'hui une coopération internationale que nul n'aurait pu auparavant attendre d'un Etat à parti unique. De nombreux autres pays dont on peut douter du niveau de démocratisation participent aussi activement aux efforts internationaux de lutte contre le changement climatique.

Nous pensons souvent à la démocratie en termes de droits des minorités, de responsabilisation, de gouvernements nationaux, de fonctionnement des parlements nationaux, d'élections locales équitables et de liberté des médias. Cependant, les négociations sur le changement climatique ajoutent d'autres perspectives dans le débat démocratique en posant la question de la démocratie mondiale.

Aucune autre question n'a jamais autant uni le monde que le défi omniprésent du changement climatique. La Conférence de Copenhague sera gravée dans l'histoire pour une raison au moins : elle a rassemblé pour la première fois, dans un même lieu, le plus grand nombre de chefs d'Etat. D'une certaine façon, Copenhague a démontré que l'urgence, la complexité et la dimension du problème du changement climatique n'ont pas encore trouvé de réponse institutionnelle adéquate.

Toutefois, le monde évolue rapidement vers une nouvelle façon de travailler axant les travaux sur la recherche de solutions de gouvernance globale. Toutefois, les Nations Unies qui traitent actuellement le changement climatique comme une question de haute priorité ou les institutions plus spécialisées comme l'Organisation mondiale du

commerce ou l'Organisation mondiale de la santé, ou encore les organisations comme le Forum économique mondial ou le Forum social mondial, aboutiront à des résultats très différents d'une institution à l'autre. C'est comme essayer de faire bouillir de l'eau dans une tasse en papier – on peut essayer, mais le résultat est voué à l'échec.

Par conséquent, il importe de traiter la question du changement climatique à l'échelle mondiale. Les questions d'équité, de représentation, de droits de l'homme, de pauvreté et les questions homme-femme sont fréquemment au cœur des débats sur un éventuel accord global sur le changement climatique. Un des points les plus délicats des négociations internationales est la responsabilisation. Par ailleurs, des centaines de milliards de dollars sont également en jeu. Les ressources que les pays développés mettront à disposition pour financer l'atténuation et l'adaptation n'auront probablement pas le même destin que l'argent de l'aide qui, la plupart du temps, sert à soutenir les gouvernements corrompus plutôt qu'à apporter un secours humanitaire. Le fait d'imposer des procédures rigoureuses d'obligation de rendre compte et de contrôle pourrait rendre les gouvernements nationaux plus responsables (surtout si l'on suit l'exemple de l'Union européenne qui oblige ses nouveaux Etats membres à appliquer des procédures financières transparentes).

Points de discussion :

- En quoi le changement climatique, avec toutes ses menaces, ses opportunités et ses complexités découlant de son caractère international génère de nouvelles pratiques de gouvernance globale qui diffèrent de toutes celles qui ont existé par le passé ?
- Est-ce que les Nations Unies ont la capacité de satisfaire les nouvelles demandes ou avons-nous besoin d'une nouvelle institution ?
- Le problème doit-il être traité par une institution mondiale unique ou avons-nous besoin d'un réseau ouvert d'accords bilatéraux et multilatéraux, et d'organes qui peuvent s'attaquer aux défis économiques, environnementaux, sécuritaires et autres que pose le changement climatique ?
- De quelle manière le changement climatique nous obligera-t-il à développer une représentation internationale équitable et

responsable, capable de répercuter les nouvelles pratiques plus équitables et responsables au niveau national.

Trouver d'autres sources de richesse énergétique pour infléchir l'impact négatif du pétrole sur la démocratie

Il existe de nombreuses études et beaucoup de preuves anecdotiques sur l'effet négatif du pétrole sur la démocratie. Pour le dire simplement, la corrélation généralement faite se résume par l'expression «plus il y a de pétrole, moins il y a de démocratie». Les raisons qui sous-tendent cette corrélation sont complexes, mais découlent dans une large mesure du système de collecte des revenus dans les pays. Dans les pays tirant leur richesse du pétrole, les citoyens ne paient généralement pas d'impôts sur le revenu ; les gouvernements ne tirant pas leurs recettes des impôts, ils se sentent moins comptables de leurs actes vis-à-vis des citoyens et rompent ainsi un lien essentiel à l'exercice de la démocratie. Les analystes les dénomment «Etats rentiers» car la majorité de leurs revenus provient de rentes d'origine externe. Certains analystes classent aussi dans cette catégorie les pays fortement tributaires de l'aide étrangère.

Le Tchad est l'un des nombreux exemples de ce que les commentateurs aiment qualifier de «malédiction du pétrole». En 2000, le Gouvernement tchadien a persuadé la Banque mondiale de soutenir le financement d'un oléoduc de 4,2 milliards de dollars qui a permis au Tchad de développer son industrie pétrolière. L'accord conclu se fondait sur un engagement du pays d'investir la plus grande partie des revenus du pétrole dans des projets de développement national. En fait, la plupart de ces revenus ont servi à soutenir le régime en place. Notons qu'en moins d'une décennie, les dépenses militaires du Tchad sont passées de 14 millions de dollars à 315 millions de dollars. L'impact des revenus du pétrole a été négligeable sur la pauvreté et nul sur la démocratisation.

Est-ce que la Banque mondiale doit soutenir les projets pétroliers ? Est-ce que les institutions financières internationales doivent soutenir le développement de combustible à carbone dans les pays pauvres ? Pour beaucoup de militants, la réponse est négative. Ceux-ci avancent généralement des arguments de nature environnementale

ou évoquent le problème des émissions de carbone. Les industries extractives détruisent la nature et enferment les économies dans un cycle de développement à forte intensité de carbone. Le contre-argument est que « les pays pauvres ont besoin de sources indépendantes de revenus ». Cependant, dans de nombreux cas, la richesse découlant de l'exploitation du pétrole et de l'extraction minière porte atteinte à la démocratie, accentue la pauvreté et renforce les régimes militaires.

Est-ce que la Banque mondiale et le monde développé en général ne devraient pas réexaminer leur approche en matière de soutien aux projets énergétiques dans les pays pauvres ? Est-ce que le monde développé ne devrait pas plutôt soutenir les projets d'énergie renouvelable, source de décentralisation accrue des revenus qui déstabiliseraient les « Etats rentiers » ? Cet argument est étroitement lié aux efforts d'atténuation et d'adaptation aux changements climatiques de la communauté internationale. La bonne nouvelle est que les aspirations de démocratisation des pays développés pourraient pleinement coïncider avec la nécessité d'investir davantage dans les mesures d'atténuation des effets climatiques, à savoir la réduction de l'utilisation de combustibles à base de charbon et l'augmentation des sources d'énergie renouvelable.

En allant au-delà des riches exportateurs de pétrole et de minerais, nous nous rendons compte de l'existence d'un autre phénomène – la dépendance à l'aide étrangère qui est un terrain fertile pour la corruption à grande échelle. Là encore, cette situation est due en partie à l'absence de relations fiscales entre le gouvernement et les citoyens ; l'attitude des gouvernements autocratiques et corrompus est la suivante : « de toute façon, ce n'est pas votre argent ». On retrouve un phénomène similaire dans certains pays dotés d'infrastructures de production d'énergie centralisée (centrales nucléaires et à charbon) qui sont des sources de corruption.

Les caractéristiques économiques de l'énergie verte sont fondamentalement différentes de celles des ressources pétrolières et autres ressources énergétiques centralisées produites à grande échelle. Comme le montre un certain nombre d'études financées par la Fondation

européenne sur le climat³¹, l'énergie verte a un impact positif sur la création d'emplois, souvent liés à l'amélioration des normes du logement. La forte capacité de l'énergie renouvelable à favoriser l'entrepreneuriat et la décentralisation est avérée. Récemment, le cabinet de consultants Boston Consulting Group a publié une étude intitulée « Vers un monde d'énergie distribuée : les réseaux renouvelables et propres remodeleront le secteur énergétique »³². L'énergie distribuée est un modèle dans lequel un grand nombre de sources différentes d'énergie, c'est-à-dire quasiment chaque maison, est connectée à un réseau dans lequel chaque consommateur est également producteur. Il y existe même un nouveau terme pour qualifier ce phénomène : « pro consommateur ».

Ce phénomène ne se limite nullement aux pays développés et à technologie de pointe. Le slogan de Solar Aid³³, un groupe caritatif qui soutient la création de petites entreprises d'énergie solaire dans les communautés pauvres en Afrique et en Amérique latine, encourage à « Lutter contre la pauvreté par l'entreprise ». Solar Aid démontre comment l'énergie renouvelable peut non seulement fournir l'électricité aux communautés pauvres qui ne sont pas connectées au réseau électrique, mais aussi fournir des opportunités de création d'entreprises fortement décentralisées et de développement économique non tributaire de l'énergie centralisée.

Points de discussion :

- Comment les gouvernements, les organisations internationales et les entreprises réagissent-ils aux opportunités de décentralisation et de démocratisation que l'énergie renouvelable introduit rapidement dans notre monde ?
- Est-ce que les instances susmentionnées investiront une partie des ressources mises à disposition au niveau international pour développer l'entrepreneuriat dans les pays en développement de façon à développer la capacité démocratique ?

31. Voir le site www.europeanclimate.org/.

32. Voir le site www.bcg.com/documents/file51254.pdf.

33. Voir le site www.solar-aid.org/.

- Comment préserver ces nouvelles opportunités du pouvoir de l'Etat et du monde des affaires qui risquent de perdre leur influence sur leurs citoyens et consommateurs ?

Conclusions

L'avenir de la démocratie est étroitement lié à l'avenir de notre climat. Nous devons entreprendre des recherches et discuter de façon approfondie et détaillée de la relation climat/démocratisation avec la volonté de trouver des solutions démocratiques et institutionnelles adéquates de nature globale. Trois thèmes au moins doivent faire l'objet de discussions approfondies :

- les événements environnementaux extrêmes qui peuvent avoir un effet négatif considérable sur la gouvernance démocratique ;
- le fait que nous avons besoin de nouveaux types d'institutions démocratiques internationales efficaces, fiables et crédibles qui peuvent répondre aux risques de fréquence et de magnitude accrus des événements climatiques extrêmes ;
- le fait que les mesures pour atténuer les effets du changement climatique peuvent avoir un double effet de démocratisation : d'abord en réduisant le risque d'événements climatiques extrêmes ; ensuite en encourageant la décentralisation des entreprises de production d'énergie.

Bibliographie

Aslaksen, Silje, *Oil and Democracy – More than a Cross-Country Correlation ?*, Department of Economics, University of Oslo, Oslo, 2010.

Burnell, Peter, *Climate Change and Democratisation. A Complex Relationship*, Heinrich-Böll-Stiftung, Berlin, 2009.

Busby, Joshua W., *Climate Change and National Security, An Agenda for Action*, Council on Foreign Relations Press, New York, 2007.

Centre for Naval Analysis, *National Security and the Threat of Climate Change*, Alexandria, Etats-Unis, 2007.

European Climate Foundation, *Roadmap 2050*, www.roadmap2050.eu.

Giddens, Anthony, *Politics of Climate Change*, Polity Press, Cambridge, 2009.

Hamilton, Kirsty, «Scaling up private equity investments in renewable energy in developing countries», *Private Sector and Development*, 2010.

Jowit, Juliette, «World Bank invests record sums in coal», *The Guardian*, 15 septembre 2010.

Klose, Frank, Kofluk, Michael, Lehrke, Stephan, Rubner, Harald, *Toward a Distributed-Power World: Renewables and Smart Grids Will Reshape the Energy Sector*, Boston Consulting Group, Boston, 2010.

Krosiak, Daniela, *Chad: the oil effect*, Open Democracy, Londres, 2009.

Leggett, Jeremy, *Half Gone, Oil, Gas, Hot Air and the Global Energy Crisis*, Portobello Books, Londres, 2005.

Lord Levene, Rasmussen, Anders Fogh, «Piracy, cyber-crime and climate change – bringing NATO and insurance together», *The Daily Telegraph*, 30 septembre 2009.

Meadows, Donella H., Meadows, Dennis L., Randers, Jorgen, Behrens III, William W., *Limits to Growth*, Club of Rome, Universe Books, New York, 1972.

Ross, Michael L., «Does oil hinder democracy?», *World Politics*, 2001.

Sabel, Charles F., Cohen, Joshua, «Global Democracy?», *NYU Journal of International Law and Politics*, vol. 37, n° 4, 2005.

SolarAid, www.solar-aid.org.

Tsalik, Svetlana, «Caspian Oil Windfalls: Who Will Benefit?», *Caspian Revenue Watch*, 2003.

Document d'orientation, séance de travail 3B
La culture politique démocratique : l'oxygène de la démocratie

Alina Mungiu-Pippidi

*Professeur d'études de la démocratie, Hertie School
of Governance, Allemagne*

Pouvons-nous changer la culture de la représentation ?

Les citoyens européens sont désabusés par leur représentation politique. Ils ne sont pas les seuls : dans le monde entier, les électeurs interrogés répondent, à de rares exceptions, que les responsables politiques ne représentent pas ceux qui les ont élus et ne gouvernent pas pour le bien de tous. Un Eurobaromètre publié en 2009 montre que, par rapport à 2007, un nombre sensiblement plus élevé de personnes interrogées estiment que « la corruption est un problème à tous les niveaux de gouvernement ». Dans les cas les plus inquiétants, au moins neuf personnes sur dix pensent que la corruption est un problème national majeur³⁴.

La confiance dans les partis politiques, bien qu'elle varie largement d'un pays à l'autre, est à son plus bas niveau historique dans l'Union européenne : en moyenne, moins d'un quart des Européens ont confiance dans les partis qui pourvoient les postes représentatifs. Dans les nouveaux pays démocratiques, l'adhésion aux partis est extrêmement faible (en Estonie, 1,6 % des adultes sont membres d'un parti, contre 6,6 % au Danemark).

Traditionnellement, les partis politiques sont perçus comme l'épine dorsale de la démocratie car ils remplissent des fonctions essentielles en présentant des candidats aux postes à pourvoir, en représentant divers groupes sociaux, en fédérant les intérêts et en intégrant les citoyens dans le processus politique. Il semble toutefois qu'ils ne soient pas à la hauteur ; d'aucuns pourraient voir dans cette défaillance un danger de taille pour notre meilleur des mondes démocratiques. Ces problèmes ne seraient-ils que des « maux de croissance »³⁵ ?

34. Grèce, Bulgarie, Hongrie, Malte, Chypre, Slovaquie, Portugal et Roumanie.

35. Thomas Carothers, *Confronting the Weakest Link. Aiding Political Parties in New Democracies*, Carnegie Endowment for International Peace, Washington, DC, 2006.

Les faits semblent montrer que cette tendance n'affecte pas seulement les nouvelles démocraties. Au Royaume-Uni, l'opinion prend connaissance avec stupeur des dépenses des députés au Parlement de Westminster, haut lieu de la démocratie s'il en est. De même, aucun étudiant de Maurice Duverger n'aurait prédit la montée d'un parti comme l'Union pour une majorité présidentielle de Nicolas Sarkozy, en France.

Dans les dernières éditions de l'étude mondiale de la perception de la corruption réalisée par Gallup pour Transparency International, les institutions essentielles de la démocratie que sont les partis politiques et les instances législatives figuraient en tête des organisations les plus corrompues des systèmes politiques nationaux. Il peut s'agir d'un problème de perception, mais il est bien plus probable que cela corresponde à la réalité. Depuis 1972, le nombre de démocraties (labellisées comme telles) dans le monde est passé d'une quarantaine à plus d'une centaine. Nombre d'entre elles se sont toutefois révélées « défaillantes » puisque moins d'une vingtaine sont en passe de réussir et de devenir de véritables démocraties, fondées sur la primauté du droit. Ces nouvelles démocraties n'ont, dans la plupart des cas, plus à lutter contre des ennemis extérieurs, des dictateurs ou des rebelles armés : leur tare essentielle est aujourd'hui plutôt la corruption systémique, dont les principaux vecteurs sont les partis politiques. La compétition pour représenter le peuple ressemble de plus en plus à une lutte de conquête de l'Etat par des groupes d'intérêts.

Les questions qui ressortent de cette brève présentation du problème sont les suivantes :

- nous devons comprendre cette crise de la représentation ;
- nous devons chercher à comprendre les réponses spontanées à cette crise, qu'elles soient démocratiques ou non ;
- nous devons nous interroger sur la marge d'intervention dont disposent les acteurs internationaux qui défendent la démocratie.

Pourquoi les nouvelles démocraties sont-elles en proie à la mauvaise gouvernance ? Les partis politiques classiques ont-ils la capacité de redresser la situation ? Des études telles que « Voice of the People », conduite en 2006 par Gallup, et celle réalisée en 2008 par l'ISSP

(«Attitudes towards the Role of Government» «Perceptions du rôle de l'Etat»³⁶) montrent que dans les démocraties européennes les plus jeunes (et d'autres démocraties récentes dans le monde), l'opinion perçoit les responsables politiques et les institutions démocratiques (telles que les instances législatives, les partis politiques et les tribunaux) comme plus corrompus et moins fiables que les bureaucraties et l'administration.

Cela s'explique par le comportement des partis dans les démocraties des troisième et quatrième vagues, qui ne favorise pas la mise en place d'une administration moderne fondée sur l'universalisme éthique, mais plutôt une administration basée sur des particularismes. Certains groupes d'intérêts ou réseaux de clientèle s'y arrogent en général une part disproportionnée des biens publics et les partis se font concurrence en premier lieu pour exploiter l'Etat. C'est le règne de la culture des privilèges : la situation des individus détermine ce à quoi ils auront droit. Ceux qui pratiquent la corruption active le font pour contourner cette discrimination et s'ouvrir des portes. Les ressources publiques offertes à ce pillage sont notamment les emplois du secteur public, l'affectation des dépenses publiques, des concessions préférentielles et des biens publics privatisés, ainsi que des avantages sur les marchés sous forme de réglementations préférentielles.

Dans les nouvelles démocraties, mais aussi dans certaines plus anciennes, il semble que les partis politiques parviennent à mobiliser et à faire le plein essentiellement par le clientélisme et l'exploitation de l'Etat³⁷, comme les armées médiévales qui se payaient en pillant. L'alternance politique devient dès lors une alternance entre des groupes particuliers, pas entre des idéologies, et laisse en permanence de côté ceux qui ne font pas partie de réseaux clientélistes.

36. Gallup International, «Voice of the People», consulté sur internet le 1^{er} avril 2010, www.gallup-international.com/; I. Becher, M. Quandt, M., *Attitudes towards the Role of Government*, Gesis, Arbeitsberichte, 2009.

37. Voir Conor O'Dwyer, *Runaway State-Building: Patronage Politics and Democratic Development*, Johns Hopkins University Press, Baltimore, 2006; A.M. Grzymała-Busse, *Rebuilding Leviathan: party competition and state exploitation in post-communist democracies*, Cambridge University Press, Cambridge, New York, 2007.

Ces personnes se détournent alors de la politique et deviennent des adversaires du système.

C'est ce mépris systématique des règles de l'universalisme éthique dans la répartition publique qui alimente la perte de confiance dans le politique et la perception commune d'une corruption systémique. Moins de 15 % des Européens ont eu affaire directement à la corruption, soit qu'ils aient reçu ou versé des pots-de-vin, selon Eurobaromètre, ce qui ne peut justifier en soi ce sentiment généralisé d'injustice et de corruption du système politique que révèlent les études. Le problème est que les partis politiques sont considérés comme les principaux acteurs de cette situation et qu'une bonne partie de l'opinion pense que ces pratiques corrompues s'étendent à tout le spectre politique, aussi bien au niveau local que national, et qu'elles sont de plus en plus institutionnalisées.

Que peuvent faire les partis pour endiguer cette tendance ? Se réformer ? Réformer le système politique ? Mais pourquoi le feraient-ils puisqu'ils en sont les principaux bénéficiaires ? Les crises économiques peuvent être l'occasion de changements. En Italie, par exemple, ce n'est que lorsque la campagne judiciaire contre la corruption est entrée en conjonction avec une profonde crise budgétaire, qui a asséché les ressources qui permettaient d'arroser la clientèle des partis, que tout le cartel des vieux partis s'est effondré³⁸. C'est l'Union européenne qui est à l'origine de cette crise car elle a sommé l'Italie de réduire son déficit budgétaire dans la perspective du passage à l'euro ; c'était donc un bénéfice de l'intégration européenne. En revanche, dans un autre exemple très connu, celui de la Grèce, l'Etat a fait faillite avant le système politique.

Cette crise profonde de la démocratie représentative, provoquée par des élites qui ne sont ni représentatives, ni responsables devant le peuple, n'échappe pas aux populistes contemporains, qui l'exploitent souvent à leur profit. Il semble, de plus en plus, que leur rhétorique, qui fait de l'*establishment* un « corps étranger » sur le plan politique,

38. S. Guzzini, « The "Long Night of the First Republic": years of clientelistic implosion in Italy », *Review of International Political Economy*, 1995, vol. 2, n° 1, p. 27-61.

va au-delà du simple opportunisme électoral et s'inscrit dans une critique idéologique plus large. Le populisme peut jouer un rôle positif dans une démocratie en ramenant aux urnes les électeurs qui s'en sont détournés et en suscitant un regain d'intérêt pour la politique; il peut aussi contribuer à ouvrir le débat sur le contrôle de l'action des responsables politiques. De manière plus négative, il peut aussi facilement sombrer dans l'irresponsabilité, rejetant tous les problèmes sur les partis traditionnels, les étrangers ou «Bruxelles», sans offrir d'alternative réaliste. De plus, les modes de socialisation politique offerts par certains partis populistes peuvent se révéler peu soucieux de la démocratie.

Les facteurs qui font que les mouvements populistes évoluent de façon bénigne ou maline n'ont encore jamais fait l'objet d'études fouillées. Toutefois, il apparaît de plus en plus que le succès des mouvements et des leaders populistes en Europe trouve sa source dans des problèmes de redevabilité des élites au niveau national plutôt que dans des problèmes paneuropéens. A peu d'exceptions près, le populisme est alimenté davantage par l'accumulation de déficiences démocratiques nationales que par un déficit démocratique au niveau européen, davantage par les responsables politiques nationaux que par les technocrates de l'Union.

La montée de structures politiques puissantes qui ne sont pas des partis mais, par exemple, des mouvements politiques religieux ou des alliances de la société civile qui jouent un rôle décisif lors des élections, devrait également être étudiée sans a priori. L'hypothèse la plus fréquemment retenue est que ces structures se transformeront à un moment ou un autre en partis classiques. Mais si ce n'était pas le cas ?

L'autre alternative à la représentation politique classique réside dans la société civile. Faisant suite aux idées de la littérature classique, au moins deux approches différentes de la gouvernance et de la société civile sont à distinguer :

- une notion néotocquevillienne de *capital social*, qui postule que la société civile œuvre indirectement en vue d'une meilleure représentation en créant un tissu associatif, ce qui favorise une

action collective basée sur des liens horizontaux et la confiance sociale³⁹ ;

- une notion de *redevabilité sociale*, qui insiste sur le rôle direct de la société civile pour donner un pouvoir aux citoyens et sur la dimension de surveillance contenue dans l'idée de redevabilité des politiques dans un contexte de désillusion croissante des citoyens face à des gouvernements perçus comme insensibles, brutaux et corrompus⁴⁰.

Les mécanismes du capital social et de la redevabilité sociale paraissent en fait étroitement liés ; ils se complètent plus qu'ils ne s'opposent, car l'instauration de la redevabilité nécessite à la fois une capacité générale d'action collective autonome des membres de la société (soutenus par des associations de nature non politique) et un engagement politique. Dans les sociétés démocratiques, ce dernier est rarement durable s'il n'est pas soutenu par le premier. Les revendications de groupes isolés réclamant que les instances étatiques soient redevables de leurs actes ne sont d'aucun effet dans une société par ailleurs soumise, indifférente ou fragmentée. Inversement, il est difficile d'imaginer que l'existence d'associations et d'une capacité d'action collective ne se traduise pas par la revendication d'une bonne gouvernance : l'étude mondiale sur les valeurs ne contient pas un seul exemple de pays dans lequel la participation civique est forte et où la gouvernance est mauvaise.

Pour que la redevabilité sociale soit opérationnelle et que la société civile soit un acteur effectif du système, quatre éléments doivent être réunis :

- une norme reconnue d'honnêteté et d'intégrité propre à chaque société, que l'on peut appeler le capital civique⁴¹ ;

39. R.D. Putnam, *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton University Press, Princeton, 1993.

40. C. Malena, R. Forster, J. Singh, « Social accountability: An introduction to the concept and emerging practice », World Bank, Social Development Paper, n° 76, 2004.

41. S. Rose-Ackerman, J. Kornai, J. (éd.), *Building a Trustworthy State in Post Socialist Transition*, Palgrave/Macmillan, New York, 2004.

- une pratique habituelle de participation à une action collective formelle ou informelle reposant sur des intérêts, des objectifs et des valeurs partagés, c'est-à-dire le capital social⁴² ;
- un réseau d'associations bénévoles (dont les ONG), c'est-à-dire la société civile ;
- une participation et un engagement politique durables pour le compte de la société civile, qu'on peut appeler la culture civique⁴³.

Ces quatre éléments indispensables ne sont pas faciles à « créer » de l'extérieur, même s'il existe des stratégies d'autonomisation du corps social. Du reste, le remarquable enthousiasme avec lequel la société civile a été saluée dans les années 1990 commence à faire place à certains doutes. Pour quelles raisons les groupes représentatifs de la société civile devraient-ils être considérés différemment de simples groupes d'intérêts ? Et même si leur altruisme ne fait pas de doute, doivent-ils pour autant compléter ou supplanter les partis politiques ? Constituent-ils une alternative au populisme radical ou contribuent-ils, avec leur rhétorique, à sa montée en puissance ?

Après tout, les partis politiques sont, par définition, partisans et veillent à des intérêts particuliers. La confrontation de ces différents intérêts ne suffit-elle pas à assurer un équilibre ? Au-delà de quel seuil la représentation d'intérêts particuliers n'est-elle plus légitime ? Est-ce réellement à partir du moment où des groupes d'intérêts s'approprient l'appareil d'Etat pour générer des rentes à leur propre profit ? Comment garantir l'impartialité et l'autonomie de l'Etat face à ces groupes ?

Quelles constructions pouvons-nous concevoir pour tirer parti du mécontentement populaire, pour éviter que les électeurs désabusés ne se mettent à saboter le système politique et en faire plutôt des contrôleurs de la gouvernance et des auditeurs des services publics ? Qu'est-ce qui pourrait inciter les partis traditionnels à se réformer pour être plus transparents et redevables de leur action ? Comment amener les nouveaux partis populistes à s'engager en faveur de politiques

42. F. Fukuyama, F., *Trust : Social Virtues and the Creation of Prosperity*, Free Press, New York, 1995.

43. G. Almond, S. Verba, *The Civic Culture*, Little, Brown and Company, Boston, 1963.

démocratiques lorsqu'ils arrivent au pouvoir ? Pouvons-nous envisager un monde démocratique dans lequel les partis sombreraient sans rédemption possible et où la représentation serait assurée par d'autres entités ? Quelle serait la nature de ces entités ?

Résumé et recommandations, séances de travail 3A et 3B

Helen Darbshire

Directrice exécutive, Access Info Europe, Espagne

Introduction

Les séances de travail 3A sur « Des communautés durables pour une démocratie vivante » et 3B sur « La culture politique démocratique : l'oxygène de la démocratie » ont, l'une et l'autre, creusé le thème « Une démocratie vivante » en examinant les menaces qui pèsent actuellement sur la démocratie dans la région du Conseil de l'Europe mais aussi les chances qui s'offrent à elle.

Le présent résumé des discussions passe d'abord en revue les menaces, puis examine les solutions proposées par les experts et des membres de l'assistance. Il conclut en suggérant des moyens permettant au Conseil de l'Europe de relever les défis et de se servir de sa position exceptionnelle en tant que principale institution de défense des droits de l'homme dans la région pour promouvoir des solutions novatrices, contribuant ainsi à construire un modèle de démocratie pour le XXI^e siècle.

Recensement des menaces pesant sur la démocratie

Les deux séances de travail ont permis de recenser les menaces qui pèsent sur les sociétés démocratiques et ouvertes, dont la crise financière, le changement climatique et la corruption, ainsi que les atteintes à la sécurité, notamment le terrorisme.

Toutes ces menaces engendrent le risque que des solutions autoritaires à court terme soient imposées par les dirigeants au niveau national ou supranational. Le besoin urgent de relever ces défis peut donner lieu à des actions politiques qui s'attaquent aux symptômes plutôt qu'aux causes des problèmes et qui, en même temps, risquent de restreindre les droits démocratiques fondamentaux comme la liberté de réunion, d'expression, de mouvement et le droit au respect de la vie privée.

L'exclusion des citoyens de processus décisionnels qui manquent de transparence et ne sont soumis à aucun contrôle peut provoquer une

radicalisation, ce qui est vrai lorsqu'il s'agit de trouver des solutions mondiales à la crise financière ou de faire face localement à des manifestations climatiques extrêmes comme des incendies ou des inondations.

Si les problèmes de notre temps ne sont pas traités comme il convient et que les citoyens ont le sentiment de vivre dans des conditions d'instabilité et d'insécurité, des dirigeants politiques populistes ou antidémocratiques proposant des solutions simplistes s'engouffreront alors dans la brèche.

La menace que représentent les populistes dont le programme politique ne défend pas les droits de l'homme existe bel et bien, même dans les démocraties les plus solides de la région du Conseil de l'Europe. Les effets de la crise financière et l'acceptation croissante d'attitudes intolérantes à l'égard des immigrés ainsi que le traitement qui leur est réservé en sont une illustration.

Le fait que de nombreux Etats sont encore jeunes, qu'ils constituent des démocraties émergentes et luttent contre une corruption très répandue est un facteur particulier de risque pour la région du Conseil de l'Europe. Des intervenants ont fait remarquer que les éléments dont on dispose laissent supposer que la corruption est presque inévitable lors du passage d'un système autoritaire à un régime démocratique qui s'accompagne de rapides transferts de richesse et de possibilités créées par les changements survenant dans les structures de pouvoir. La corruption est à la fois un symptôme et une cause de mauvaise gouvernance, et porte en elle le risque d'un retour à l'autoritarisme, notamment lorsque l'Etat n'a pas eu le temps de consolider sa culture démocratique.

Tous ces défis lancés à la démocratie prennent de l'ampleur dans un contexte où de nombreux pays, voire la plupart d'entre eux, pâtissent d'un décalage entre une législation satisfaisante et une pratique défailante. Il a fallu du temps pour établir les cadres juridiques des nouvelles démocraties et il reste encore du chemin à parcourir pour s'assurer qu'un bon fonctionnement aboutit à la constitution d'Etats respectant véritablement la primauté du droit.

Dans maints pays, les élites politiques ne sont pas encore représentatives, ce qui est un autre sujet de préoccupation. Parmi les diverses raisons, citons la nature des structures de parti et du système électoral, ainsi que l'absence de vision à long terme inhérente à des régimes politiques liés à des cycles électoraux types qui n'encouragent la planification qu'à échéance de quatre ou cinq ans. Dans de nombreux pays, les conditions d'accès à l'éducation limitent le nombre de ceux qui sont en mesure d'entrer dans la vie publique, ce qui a pour effet de créer des élites particulièrement exposées aux pressions exercées par des groupes d'intérêt puissants, cela étant une autre des préoccupations exprimées par les intervenants.

Même lorsqu'il y a une volonté politique de trouver des solutions appropriées, les stratégies centralisées ne fonctionnent pas toujours. Par exemple, la nature du problème que constitue le changement climatique est telle qu'elle exige une modification des comportements à maints niveaux de la société plutôt que de simples mesures prises en haut lieu. Il faut mobiliser tous les acteurs de la société pour promouvoir ces changements de comportement.

Un dernier défi mais non le moindre est celui engendré par les nouvelles technologies de communication grâce auxquelles l'opinion publique n'a jamais été aussi bien informée sur ce qui se passe dans le monde, ni mieux à même de cerner l'attitude des dirigeants. De plus en plus, des citoyens concernés, informés et dotés de moyens d'action revendiquent le droit de participer aux processus de décision. Refuser à la population le droit de participer aux débats mondiaux peut avoir des conséquences négatives : l'arrestation préventive de manifestants lors du Sommet de Copenhague sur le climat (jugée ultérieurement illégale par un tribunal danois) est révélatrice du déficit de confiance qui peut se creuser entre les élites et le grand public si de nouveaux moyens d'associer les citoyens à la vie publique ne sont pas mis en œuvre immédiatement.

Les participants aux séances de travail ont vivement contesté l'affirmation selon laquelle, dans une démocratie représentative, la société civile ne jouit pas de la légitimité requise pour participer aux débats sur la façon de gérer la société et doit donc laisser aux élus le soin de prendre les décisions. En revanche, ils étaient largement d'accord sur

le fait qu'un modèle démocratique moderne suppose la participation des citoyens car, autrement, les dirigeants risquent de s'aliéner ces éléments de la société qui pourraient contribuer précisément à trouver les idées et les solutions susceptibles de juguler les menaces pesant sur la démocratie.

De nouveaux modèles pour une démocratie vivante

Malgré l'apparente énormité de ces défis et menaces auxquels l'ordre démocratique fragile de l'Europe est exposé, la majorité des experts se sont montrés très optimistes, estimant que de nombreuses solutions se trouvaient à notre portée.

Nombre d'entre eux ont fait remarquer que l'un des points positifs était que ces menaces sont porteuses de chances à saisir car elles incitent les individus à trouver de nouveaux moyens d'agir ; le taux de participation des électeurs est peut-être faible mais les citoyens ont davantage recours à internet pour s'organiser. Regroupés en associations locales et informelles, ils s'engagent de plus en plus dans le débat sur les problèmes nationaux et mondiaux. Avec la crise financière, la société civile n'est pas toujours florissante mais on observe une grande activité au niveau local dans toute l'Europe, battant en brèche les accusations d'apathie souvent portées contre le grand public.

L'organisation, en Estonie, d'une campagne nationale de collecte des déchets coordonnée par le biais d'un site internet (« myEstonia ») qui a amené 15 000 personnes à participer à une action d'une journée visant à collecter les déchets dans tout le pays est un exemple de la façon dont la mobilisation s'opère dans la pratique. Cette initiative a débouché, à son tour, sur des discussions constructives concernant l'avenir du pays. De même, un référendum bien organisé, annoncé par des campagnes de sensibilisation, a eu des effets positifs, suscitant une large adhésion du public aux propositions de transformer en zone piétonne le centre de la ville de Stockholm, en Suède. Parmi les autres exemples d'engagement, on peut citer les groupes Facebook qui exigent des fonctionnaires locaux corrompus qu'ils fassent preuve de transparence.

Nombre des exemples cités offrent des solutions à caractère plutôt local, mieux adaptées à un engagement direct. Les intervenants ont

relevé, toutefois, que les actions participatives devaient correspondre à l'ampleur et à la nature du problème. La réglementation du trafic aérien n'est peut-être pas la question la plus appropriée pour promouvoir une participation permanente aux processus décisionnels même si, bien sûr, la participation peut porter sur l'élaboration d'un plan directeur général.

Dans ce même ordre d'idées, les participants aux débats ont évoqué la nécessité de trouver un bon équilibre entre la nature du problème et le degré de décentralisation de la prise de décision. Si une question, telle que le traitement d'un groupe minoritaire, concerne une communauté locale particulière, c'est au sein de cette même communauté qu'elle sera probablement le mieux traitée.

D'autres exemples montrent que l'engagement local peut fonctionner au niveau transnational. Par exemple, les Etats fédérés de Micronésie, archipel du Pacifique Nord, ont réussi à influencer sur l'installation d'une centrale thermique en République tchèque, faisant valoir que le changement climatique induit menaçait leur existence. Ce cas montre aussi qu'un dialogue centralisé par l'intermédiaire de forums internationaux traditionnels comme les Nations Unies n'est pas forcément le meilleur moyen de faciliter ce type d'interaction.

D'où l'émergence du concept de « dialogue décentralisé » qui engage les organismes locaux, comme les clubs de sport ou les associations amicales, dans des débats sur les problèmes mondiaux tels que le changement climatique. Les intervenants ont fait observer que des initiatives comme la mise en place de sources d'énergie alternatives au niveau local étaient un moyen efficace de conférer une autonomie accrue aux communautés locales, tant du point de vue politique que financier.

Pour que de telles stratégies soient efficaces, il faut que les élus locaux et régionaux soient prêts à prendre en compte la contribution des citoyens et à l'intégrer dans les processus décisionnels. Il ne s'agit pas de remplacer les institutions qui existent mais plutôt de les développer pour permettre l'engagement des citoyens. Une bonne gestion publique – il y a incontestablement un important défi à relever

en la matière – pourrait conduire à un renforcement des structures démocratiques existantes grâce à des systèmes politiques nationaux et régionaux qui respectent mieux et défendent les droits de tous les membres de la société. Ces changements auraient une incidence sur les institutions démocratiques aux niveaux local, national et mondial.

Les intervenants sont largement tombés d'accord sur le fait qu'une définition de la démocratie au XXI^e siècle recouvre deux formes de démocratie, représentative et participative, avec probablement une certaine dose de démocratie directe. Ils ont, en outre, souligné que les nouveaux moyens de participation n'invalident pas, en tant que tels, le rôle des partis politiques traditionnels. Cependant, la demande de changement traduit bien la désillusion ressentie par l'opinion publique à l'égard des élites politiques et implique que la pression pour trouver un moyen de remédier à cette désillusion est très forte. Il faut améliorer les systèmes d'équilibre des pouvoirs et une responsabilisation accrue a inévitablement pour effet de faire changer de mains le pouvoir. Des activités normatives et des propositions cohérentes sont nécessaires pour savoir comment structurer et gérer ces changements.

C'est donc pour le Conseil de l'Europe le bon moment de réagir et de donner l'impulsion voulue. Il doit le faire d'une manière qui convienne à la nature des défis et des possibilités actuels, ce qui suppose une approche différente du rôle que le Conseil de l'Europe a joué dans les transitions démocratiques des années 1990 ou bien avant 1989, et il doit s'y adapter s'il veut être un acteur qui compte dans le devenir de la démocratie.

En rassemblant les divers éléments qui ressortent des discussions riches et constructives qui ont eu lieu au cours des séances de travail, il est possible de recenser un certain nombre de propositions ou de recommandations que le Conseil de l'Europe pourrait mettre en œuvre. Tout autant que des propositions sur ce que le Conseil de l'Europe devrait *faire*, ce sont des propositions sur ce que cette Organisation, chantre des droits de l'homme et de la démocratie en Europe, devrait *être* dans les années à venir.

Recommandations au Conseil de l'Europe

Le Conseil de l'Europe devrait :

- *être cohérent* : l'Organisation dispose d'un ensemble de normes bien établies dont beaucoup favorisent le renforcement des processus démocratiques mais ne sont pas encore pleinement appliquées dans tous les Etats membres. Certaines d'entre elles sont mises en œuvre dans les nouvelles démocraties de manière plus novatrice et participative que dans les anciennes démocraties d'Europe. Pour effacer les désillusions suscitées par le processus démocratique, il est essentiel de prendre des mesures de façon à ce qu'il n'y ait plus deux poids, deux mesures. Le Conseil de l'Europe devrait continuer à promouvoir ses normes et à contrôler leur application uniformément dans tous les Etats membres ;
- *être ferme* : l'organisation intergouvernementale est dotée d'un pouvoir, même si ce n'est qu'un pouvoir « modéré » (*soft power*), représentatif de notre époque. Le Conseil de l'Europe devrait toujours veiller à user de son influence lorsqu'il participe à des débats sur les droits de l'homme et la démocratie en Europe. Il devrait s'assurer que chacun l'entend s'exprimer haut et de façon claire ;
- *être informé* : il faudrait, en priorité, investir davantage dans la collecte de données provenant d'une plus grande diversité de sources dont celles qui se trouvent en dehors des mécanismes de suivi traditionnels. Le recueil des données nécessaires pour évaluer le degré de conformité des règles nationales avec le Code de bonne conduite en matière de partis politiques est l'un des exemples cités. Etre informé signifie aussi diffuser plus largement une quantité accrue d'informations pour que les citoyens puissent contribuer à la collecte de données sur l'état de la démocratie et la façon dont les normes du Conseil de l'Europe sont mises en œuvre dans ses Etats membres ;
- *être nuancé* : les défis complexes exigent des solutions très étudiées et multiformes. Le Conseil de l'Europe peut mettre en place des processus pour trouver des solutions. Il a sa propre structure multiforme qui comprend une série de comités intergouvernementaux, le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux, l'Assemblée parlementaire et la Commission de Venise. En tant que tel, il est

bien placé pour faire participer un large éventail d'acteurs aux débats et à l'élaboration de solutions complexes ;

- *être ouvert* : l'Organisation doit s'ouvrir à un ensemble plus vaste d'acteurs, dont des nouvelles structures civiles comme celles où les citoyens s'organisent par le biais d'internet pour traiter des questions particulières. Les actuelles procédures d'accréditation visant à permettre à des groupes de la société civile de participer aux discussions à Strasbourg sont limitées et dépassées ; elles aboutissent à donner à une petite élite composée d'ONG bien établies des possibilités disproportionnées de se faire entendre. Il est urgent d'instaurer des mécanismes modernes de participation des citoyens, tels que des consultations qui n'exigent pas de se déplacer à Strasbourg et exploitent au mieux les technologies de l'information. L'Organisation pourrait améliorer son site web général en le rendant plus interactif et en l'utilisant pour lancer des consultations publiques. Elle devra promouvoir largement ces réformes dans toute l'Europe pour s'assurer que la société civile, notamment au niveau local, est informée des possibilités de participation ;
- *être un modèle* : l'Organisation elle-même devrait être un modèle de démocratie, de transparence et de responsabilité internes. Il peut prendre un certain nombre de mesures allant dans ce sens, par exemple adopter les mêmes règles d'accès à l'information (telles qu'elles figurent dans la Convention de 2009 sur l'accès aux documents officiels) que celles dont il encourage l'application par ses Etats membres. De même, il doit, dans ses processus décisionnels, prendre en compte les contributions des parlementaires (représentés par l'Assemblée parlementaire) et de la société civile : lorsque des inquiétudes légitimes sont exprimées sur les mesures prises ou les normes proposées, elles devraient déclencher des réflexions et des débats complémentaires sur les normes. En faisant preuve d'une plus grande ouverture et en étant prêt à rendre des comptes à un public européen plus vaste, le Conseil de l'Europe contribuera à susciter la volonté politique nécessaire ;
- *être un forum* pour un dialogue transversal permanent, l'échange de bonnes pratiques et l'élaboration d'un programme. Etre un

Séances de travail

forum pour l'avenir de la démocratie, ce n'est pas simplement organiser des manifestations ; c'est devenir un centre d'excellence pour un échange de vues horizontal, l'élaboration d'indicateurs, la mise en commun de bonnes pratiques et un débat réellement participatif. C'est ainsi que le Conseil de l'Europe peut jouer un rôle moteur dans la recherche de solutions démocratiques aux problèmes du XXI^e siècle.

ANNEXE

« Perspectives 2020 : La démocratie en Europe – Principes et enjeux » Erevan, Arménie, 19-21 octobre 2010

Programme

Contexte

Le Forum du Conseil de l'Europe pour l'avenir de la démocratie a été mis en place en 2005 par le Sommet des chefs d'Etat et de gouvernement du Conseil de l'Europe (Sommet de Varsovie) comme un processus multipartenarial visant à renforcer la démocratie, les libertés politiques et la participation des citoyens dans les Etats membres⁴⁴.

S'appuyant sur les principes communs découlant de la Convention européenne des droits de l'homme et les autres acquis du Conseil de l'Europe dans le domaine de la démocratie, le forum anticipe les tendances mondiales et européennes et évalue l'efficacité des institutions, processus et pratiques démocratiques en Europe face aux défis contemporains dans un contexte en constante évolution.

En associant les gouvernements, les parlements, les pouvoirs locaux et régionaux et la société civile, le forum offre un cadre global au sein duquel idées et réflexions novatrices sur la gouvernance démocratique sont définies et débattues au travers d'une approche générale et transversale. Les propositions qui émergent de ces discussions permettent de définir des priorités et des orientations aux niveaux national et européen, contribuant par là même au renforcement du pilier « démocratie » du Conseil de l'Europe.

44. Au Sommet de Varsovie, les chefs d'Etat et de gouvernement du Conseil de l'Europe ont décidé de « *mettre en place, dans le cadre des structures existantes de l'Organisation dans son ensemble, un forum du Conseil de l'Europe pour l'avenir de la démocratie pour renforcer la démocratie, les libertés politiques et la participation des citoyens, en gardant à l'esprit – entre autres – les conclusions de la Conférence de Barcelone du 17 au 19 novembre 2004. Ce forum sera ouvert à tous les Etats membres et à la société civile, représentés par des décideurs, des fonctionnaires, des acteurs de terrain ou des universitaires. Il permettra des échanges d'idées, d'informations et d'exemples de meilleures pratiques, ainsi que des discussions sur des actions futures éventuelles. Le forum agira en étroite coopération avec la Commission de Venise et d'autres instances pertinentes du Conseil de l'Europe en vue de renforcer, par sa réflexion et ses propositions, les travaux de l'Organisation dans le domaine de la démocratie.* »

La démocratie en Europe – Principes et enjeux

Les cinq premières sessions annuelles du forum se sont tenues dans différentes capitales européennes et se sont penchées sur les acquis et les défis de certains aspects clés de la démocratie en Europe : participation civile, rôle des partis politiques, interdépendance de la démocratie et des droits de l'homme, démocratie électronique et systèmes électoraux.

Fort des réalisations de ces cinq premières années, le Forum d'Erevan entend proposer des orientations sur la façon dont le Conseil de l'Europe pourrait contribuer à améliorer la bonne gouvernance démocratique dans ses Etats membres. Pour cela il devrait produire :

- une liste indicative d'outils stratégiques reposant sur l'acquis existant en matière de principes de la démocratie et ayant vocation à servir de base et d'ossature aux futurs travaux du forum au cours des prochaines années ;
- une feuille de route pour la phase suivante du processus du forum, proposant des sujets – notamment transversaux – qui pourraient être abordés lors des réunions thématiques intermédiaires, afin d'alimenter la réflexion de la prochaine session plénière du forum.

Dans la perspective de la nouvelle décennie 2010, le forum pourrait proposer de façonner la démocratie à partir d'un ensemble d'orientations dérivées des principes communs sur la démocratie, dans un contexte où la gouvernance démocratique ne cesse d'évoluer. Grâce à des approches sectorielles et – de plus en plus – intersectorielles, ces orientations faciliteraient la comparaison et l'analyse des grands problèmes que rencontrent les acteurs politiques et les sociétés et, à partir de là, l'élaboration de solutions innovantes aux niveaux national et européen.

Premier jour : mardi 19 octobre

- 12 h 00 *Inscription*
- 14 h 00 *Ouverture du Forum 2010 pour l'avenir de la démocratie*
- M. Edward Nalbandian**, ministre des Affaires étrangères de l'Arménie
- M. Zoran Petrov**, vice-ministre des Affaires étrangères de «l'ex-République yougoslave de Macédoine», représentant le Président du Comité des Ministres
- Lord Prescott**, Vice-Président de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, au nom du Président de l'Assemblée parlementaire
- M. Vuk Jeremić**, ministre des Affaires étrangères, Serbie
- 14 h 45 *Discours d'orientation*
- Présidence : **M. Ian Micallef**, Président a.i. du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux
- M. Adam Michnik**, rédacteur en chef, *Gazeta Wyborcza*, Pologne
- 15 h 30 *Table ronde introductive*
- « Les principales tendances de la gouvernance démocratique et les menaces auxquelles elle est confrontée »
- Modérateur : **M. Christian Makarian**, directeur adjoint de la rédaction, *L'Express*, France
- M^{me} Kim Campbell**, ex-Premier ministre du Canada
- M. Thomas Hammarberg**, Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe (message vidéo)
- Ambassadrice **Maria Leissner**, ambassadrice suédoise pour la démocratie
- Lord Prescott**, ex-Vice-Premier ministre du Royaume-Uni
- M. Roland Rich**, directeur exécutif, Fonds des Nations Unies pour la démocratie
- 17 h 00-17 h 45 *« Democracy Fair »*
- Inaugurée par **M. Jean-Marie Heydt**, président de la Conférence des organisations internationales non gouvernementales (OING) du Conseil de l'Europe

La démocratie en Europe – Principes et enjeux

18 h 30 **Réception de bienvenue** (*hôtel Marriott*)
offerte par **M. Edward Nalbandian**, ministre des Affaires étrangères de l'Arménie

Deuxième jour : mercredi 20 octobre

9 h 30-12 h 30 **Première série de séances de travail parallèles**

12 h 30-14 h 00 **Déjeuner-buffet et « Democracy Fair »**
et une présentation thématique sur « L'application du Code de bonne pratique pour la participation civile dans le processus décisionnel » à 13 h 30

14 h 00-17 h 00 **Deuxième série de séances de travail parallèles**

17 h 00-17 h 30 **« Democracy Fair »**

Troisième jour : jeudi 21 octobre

10 h 00 **Discussion en table ronde sur les résultats des ateliers avec les trois experts-intervenants des séances de travail**

Modérateur : **M. Davit Harutyunyan**, président de la délégation arménienne de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, rapporteur général du forum

Expert-intervenant pour le thème 1 :

M. Yuri Dzhibladze, président du Centre pour le développement de la démocratie et des droits de l'homme, Fédération de Russie

Expert-intervenant pour le thème 2 :

M. Pavol Demes, associé de recherche principal pour les questions transatlantiques au Fond Marshall allemand des Etats-Unis, Slovaquie

Experte-intervenante pour le thème 3 :

M^{me} Helen Darbshire, directrice exécutive, Access Info Europe, Espagne

11 h 20 **M. Gianni Buquicchio**, président de la Commission de Venise

11 h 30 *Pause-café*

12 h 00 **Séance de clôture du forum**
(suivie d'une conférence de presse)

M. Thorbjørn Jagland, Secrétaire Général du Conseil de l'Europe

M. Edward Nalbandian, ministre des Affaires étrangères de l'Arménie

Thème 1 : Droit et démocratie

Séance de travail parallèle 1A

Mercredi 20 octobre

9 h 30-12 h 30

**L'impact du droit et de la jurisprudence européens
sur le façonnement de la démocratie**

Au niveau judiciaire, la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme ont défini des points de référence majeurs pour les méthodes de travail et la légitimité des personnes qui exercent une responsabilité dans la gouvernance démocratique, et qui sont amenées à prendre des décisions politiques.

Au niveau du droit, la Commission de Venise a contribué à veiller à ce que les processus démocratiques respectent les principes juridiques fondamentaux en donnant un avis impartial aux Etats qui élaborent ou révisent les Constitutions ou qui appliquent la législation.

* * *

Quel impact la jurisprudence du système de la Convention et la Cour ont-ils exercé sur le renforcement de la gouvernance démocratique dans les systèmes juridiques nationaux et comment ont-ils contribué à la consolidation de la démocratie dans les Etats membres ?

Dans quelle mesure les avis et études de la Commission de Venise ont-ils permis de renforcer le fonctionnement démocratique des institutions des Etats membres et influencé les pratiques existantes ?

Quel rôle les institutions et leur jurisprudence jouent-elles pour s'assurer que la démocratie et ses pratiques évoluent au rythme des changements de paradigmes ?

Modérateur : **M^{me} Lina Papadopoulou**, professeur adjoint de droit constitutionnel, université de Thessalonique, Grèce, et collaboratrice à l'European Public Law Association (EPLO)

Auteur du document d'orientation pour l'atelier 1A :

M^{me} Başak Çali, maître de conférences en droits de l'homme, University College London, Royaume-Uni

et **M^{me} Anne Koch**, chercheur principal, Hertie School of Governance, Allemagne

Expert-intervenant pour le thème 1 :

M. Yuri Dzhibladze, président du Centre pour le développement de la démocratie et des droits de l'homme, Fédération de Russie

La démocratie en Europe – Principes et enjeux

Intervenants : **M. Jan Borgen**, secrétaire général adjoint, Commission internationale des juristes, Suisse

M. Krzysztof Drzewicki, conseiller auprès du ministre des Affaires étrangères de la Pologne et président de la faculté de droit international, université de Gdańsk

Thème 1 : Droit et démocratie

Séance de travail parallèle 1B

Mercredi 20 octobre

14 h 00-17 h 00

Faudrait-il instituer « un droit à la démocratie »

Dans le but de renforcer la sécurité profonde (« deep security »), le Conseil de l'Europe ainsi que d'autres instances internationales ont produit un large éventail de conventions et de chartes, au cours des soixante dernières années, qui exercent une influence directe sur le mode de gouvernance de leurs Etats membres. Les publications universitaires et juridiques internationales y voient l'émergence d'un « droit à la démocratie ».

* * *

L'acquis du Conseil de l'Europe débouche-t-il sur l'instauration d'un droit à la démocratie ?

Le pilier « démocratie » du Conseil de l'Europe serait-il renforcé si ce droit était consacré comme il l'est dans le Document de Copenhague de l'OSCE de 1990, la Charte démocratique interaméricaine et la Charte africaine sur la démocratie, les élections et la gouvernance ?

Modérateur : **M^{me} Lucig Danielian**, doyen de l'Institut des sciences politiques et des affaires internationales, Université américaine en Arménie

Auteur du document d'orientation pour la séance de travail 1B :

M. Peter Ashman, conseiller en droits de l'homme et démocratie, Royaume-Uni

Expert-intervenant pour le thème 1 :

M. Yuri Dzhibladze, président du Centre pour le développement de la démocratie et des droits de l'homme, Fédération de Russie

Intervenants : **M. Andreas Gross**, membre de la délégation suisse à l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe

Ambassadeur Istvan Gyarmati, président-directeur général du Centre pour la transition démocratique, Hongrie

M. Marcin Walecki, chef de l'Unité de la gouvernance démocratique, Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme, OSCE, Pologne

Thème 2 : Institutions et gouvernance démocratique

Séance de travail parallèle 2A

Mercredi 20 octobre

9 h 30-12 h 30

Démocratie et représentation

Dans toute l'Europe, les partis politiques et les formes classiques de représentation suscitent un mécontentement et une déception généralisés du grand public ; l'on pourrait dès lors avancer que les institutions démocratiques traditionnelles ne répondent plus de manière adéquate aux besoins des citoyens.

Face à ce problème, les gouvernements comme la société civile se sont mis en quête de formes de dialogue, de réactivité et de représentativité qui soient innovantes et plus inclusives, et ce afin de renforcer la participation. Parallèlement, il importe d'entreprendre une analyse approfondie de ces nouvelles formes d'organisation et de communication pour assurer leur légitimité et leur capacité à réellement renforcer la gouvernance démocratique.

* * *

La démocratie représentative perdurera-t-elle ? Sous quelle forme ?

Quelles autres formes de gouvernance démocratique (directe ou participative par exemple) pourrait-on envisager comme solutions viables pour l'avenir ?

Quel rôle le Conseil de l'Europe peut-il et devrait-il jouer pour veiller à ce que ces nouveaux modèles respectent les normes et valeurs fondamentales qu'il défend ?

Modérateur : **M. Nick Thorpe**, journaliste et analyste politique, Royaume-Uni

Auteur du document d'orientation pour la séance de travail 2A :

M. Alexander Trechsel, professeur de sciences politiques, Institut universitaire européen, Florence, Italie

Expert-intervenant pour le thème 2 :

M. Pavol Demes, associé de recherche principal pour les questions transatlantiques au Fond Marshall allemand des Etats-Unis, Slovaquie

Intervenants : **M. Chuck Hirt**, Réseau des citoyens d'Europe centrale et orientale, Conférence des organisations internationales non gouvernementales du Conseil de l'Europe

M. Alexander Iskandaryan, directeur de l'Institut du Caucase (Caucasus Institute), Arménie

Annexe

M. Günther Krug, Vice-Président du Congrès et chef de la délégation allemande auprès du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux

M^{me} Sonja Licht, présidente du Conseil des politiques extérieures, directrice du Fonds de Belgrade pour l'excellence politique, Serbie

M. Jiri Pehe, directeur de l'université de New York, Prague, République tchèque

Thème 2 : Institutions et gouvernance démocratique

Séance de travail parallèle 2B

Mercredi 20 octobre

14 h 00-17 h 00

Démocratie et gouvernance mondiale

Compte tenu de l'accélération du processus de mondialisation ces vingt dernières années et de la complexité accrue inhérente à la gouvernance à plusieurs niveaux, le rôle des Etats, des institutions internationales et de la société civile en matière de prise de décision doit sans cesse évoluer.

De nombreux aspects de la vie quotidienne des citoyens ne relèvent plus de la compétence des gouvernements des Etats ou échappent parfois totalement à leur contrôle. Ce phénomène a de graves répercussions sur la confiance des citoyens et sur leur participation aux institutions démocratiques dont les pouvoirs sont, de fait, limités.

* * *

Quel rôle le Conseil de l'Europe et les autres parties prenantes devraient-ils jouer dans le débat actuel sur la gouvernance mondiale et dans l'instauration d'un climat où les principes de la gouvernance démocratique inspireraient confiance et adhésion ?

Quelles mesures pourraient être prises pour assurer une plus grande performance démocratique des institutions internationales et pour renforcer la sécurité profonde (« deep security ») au niveau mondial ?

Modérateur et auteur du document d'orientation pour la séance de travail 2B :

M. Daniele Archibugi, professeur, Conseil national de la recherche, Italie, et Birkbeck College, université de Londres, Royaume-Uni

Expert-intervenant pour le thème 2 :

M. Pavol Demes, associé de recherche principal pour les questions transatlantiques au Fond Marshall allemand des Etats-Unis, Slovaquie

Intervenants :

M. Bob Bonwitt, chef du programme Sigma, initiative conjointe de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) et de l'Union européenne

M^{me} Sabine Donner, chargée de projet en chef, Bertelsmann Stiftung, Allemagne

M^{me} Avri Doria, présidente du directoire du NCSG (Non Commercial Stakeholder Group), ICANN

Annexe

M. Anthony Dworkin, chargé de politiques publiques senior,
Conseil européen des relations extérieures, Royaume-Uni

M^{me} Keboitse Machangana, directrice, « Evaluation et analyse
de la démocratie », International Idea, Suède

Thème 3 :

Une démocratie vivante
Séance de travail parallèle 3A
Mercredi 20 octobre
9 h 30-12 h 30

Des communautés durables pour une démocratie vivante

La dégradation de l'environnement et la crise économique sont autant de menaces nouvelles, urgentes et imprévisibles qui pèsent sur les formes traditionnelles de pratiques démocratiques. De plus en plus, les citoyens cherchent les moyens de définir les priorités de l'évolution de l'économie et de l'environnement, et de mettre en place des pratiques démocratiques viables qui fassent primer le bien-être sur les notions classiques de profit et de réussite matérielle.

Dans la mesure où la séance de travail 2B entend évaluer la nécessité de renforcer la gouvernance démocratique mondiale, cette séance s'attachera aux initiatives innovantes partant de la base (*bottom-up*) visant à résoudre ces problèmes mondiaux et locaux urgents.

* * *

Quelles formes novatrices de gouvernance démocratique locale voit-on apparaître ?

Que peut faire le Conseil de l'Europe pour encourager davantage l'évolution des nouvelles pratiques démocratiques ?

Modérateur : **M. Andrey Ryabov**, rédacteur en chef, Institut de l'économie mondiale et des relations internationales, Fédération de Russie

Auteur du document d'orientation pour la séance de travail 3A :

M. Julian Popov, président de l'Institut d'études politiques de Bulgarie

Expert-intervenant pour le thème 3 :

M^{me} Helen Darbshire, directrice exécutive, Access Info Europe, Espagne

Intervenants : **M. Edward Andersson**, directeur adjoint, Involve, Royaume-Uni

M. Nils Ehlers, The Initiative and Referendum Institute Europe (IRI Europe), Allemagne

M. Paul Widmer, représentant permanent de la Suisse auprès du Conseil de l'Europe

M. Emin Yeritsyan, chef de la délégation arménienne et Vice-Président du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux

Thème 3 : Une démocratie vivante

Séance de travail parallèle 3B

Mercredi 20 octobre

14 h 00-17 h 00

La culture politique démocratique : l'oxygène de la démocratie

Les institutions et pratiques démocratiques ne sont viables que si elles sont imprégnées d'une culture politique démocratique partagée par tous. En Europe, cette culture se heurte toutefois à de graves problèmes causés par des enjeux aussi divers que l'hétérogénéité accrue des sociétés européennes, la corruption (y compris au niveau du financement des partis politiques et des campagnes électorales), le populisme, la manipulation des médias, des intérêts particuliers exagérés et la désaffection vis-à-vis de la politique. Les risques inhérents à une culture démocratique déclinante représentent une menace directe pour la sécurité profonde (« deep security »).

Fort heureusement, nous avons en Europe et dans le monde entier d'excellents exemples et études de cas d'initiatives ascendantes (*bottom-up*) et de stratégies descendantes (*top-down*) pour renforcer la culture démocratique à tous les niveaux. Elles devraient être utilisées pour revigorer, voire réinventer l'exercice de la démocratie au quotidien.

* * *

Le Conseil de l'Europe en fait-il assez pour identifier les menaces ainsi que les nouvelles façons de consolider, par exemple, la responsabilité citoyenne, le dialogue interculturel, l'éducation démocratique et la participation civile ?

Modérateur : **M. Tony Halpin**, directeur du bureau à Moscou du *Times*, Fédération de Russie

Auteur du document d'orientation pour la séance de travail 3B :

M^{me} Alina Mungiu-Pippidi, professeur d'études de la démocratie, Hertie School of Governance, Allemagne

Experte-intervenante pour le thème 3 :

M^{me} Helen Darbshire, directrice exécutive, Access Info Europe, Espagne

Intervenants : **M^{me} Ligia Deca**, chef, secrétariat du processus de Bologne, Roumanie

M. Yves-Marie Doublet, expert scientifique Groupe d'Etats du Conseil de l'Europe contre la corruption (GRECO)

M^{me} Muriel Marland-Militello, membre de la délégation française à l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe

La démocratie en Europe – Principes et enjeux

M. Miklos Marschall, directeur régional pour l'Europe et l'Asie centrale, Transparency International, Allemagne

M^{me} Gudrun Mosler-Törnström, membre de la délégation autrichienne au Congrès des pouvoirs locaux et régionaux, Vice-Présidente du Parlement du Land de Salzbourg