

# **Pouvoir et autonomisation – L’interdépendance de la démocratie et des droits de l’homme**

**Forum pour l’avenir de la démocratie  
Session 2007**

Stockholm/Sigtuna  
13-15 juin 2007

Direction générale de la démocratie et des affaires politiques  
Conseil de l’Europe

*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 Division de l'information publique et des publications, Direction de la communication (F-67075 Strasbourg ou [publishing@coe.int](mailto:publishing@coe.int)). Toute autre correspondance relative à cette publication doit être adressée à la Direction générale de la démocratie et des affaires politiques.

## SOMMAIRE

<b>Préface</b> .....	9
<b>Programme</b> .....	11
<b>Conclusions des rapporteurs généraux</b> .....	21
<b>Observations des rapporteurs généraux</b>	
Andreas Gross <i>Membre du Parlement suisse</i> <i>Rapporteur de la commission des questions politiques</i> <i>de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe</i> <i>sur l'état de la démocratie en Europe</i> .....	33
Keith Whitmore <i>Président de la commission institutionnelle du Congrès</i> <i>des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe</i> <i>Conseil municipal de Manchester, Royaume-Uni</i> .....	38
Daniel Tarschys <i>Président de la faculté des sciences politiques de l'université</i> <i>de Stockholm, Suède</i> <i>Ancien Secrétaire Général du Conseil de l'Europe</i> .....	42
<b>Allocutions d'ouverture</b>	
Per Westerberg <i>Président du Riksdag</i> .....	49
Vuc Jeremić <i>Ministre des Affaires étrangères de la Serbie</i> <i>Président en exercice du Comité des Ministres</i> <i>du Conseil de l'Europe</i> .....	51

*Pouvoir et autonomisation*

René van der Linden  
*Président de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe ...* 59

Nyamko Sabuni  
*Ministre de l'Intégration et de l'Égalité entre les hommes  
et les femmes de la Suède .....* 63

Terry Davis  
*Secrétaire Général du Conseil de l'Europe .....* 66

Anders Knappe  
*Président de l'Association suédoise des pouvoirs locaux  
et régionaux .....* 71

Halvdan Skard  
*Président du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux  
du Conseil de l'Europe .....* 74

**Discours et allocutions**

Suites données au Forum 2006 pour l'avenir de la démocratie  
tenu à Moscou  
Svetlana Orlova  
*Vice-Présidente du Conseil de la fédération de l'Assemblée  
fédérale de la Fédération de Russie  
Chef de la délégation de la Fédération de Russie  
auprès du Congrès .....* 79

Communication d'une représentante de la Commission  
européenne  
Danièle Smadja  
*Au nom de M<sup>me</sup> Benita Ferrero-Waldner, commissaire  
responsable des relations extérieures .....* 85

Pouvoir et autonomisation (*empowerment*) – L'interdépendance  
de la démocratie et des droits de l'homme  
Thomas Hammarberg  
*Commissaire aux droits de l'homme, Conseil de l'Europe .....* 90

Autonomisation (*empowerment*) – Le rôle et les responsabilités  
des parlementaires: l'optique de l'Assemblée parlementaire  
du Conseil de l'Europe (APCE)  
Andreas Gross  
*Rapporteur général*  
*Membre du Parlement suisse*  
*Rapporteur de la commission des questions politiques*  
*de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe*  
*sur l'état de la démocratie en Europe* ..... 95

### Séances parallèles

Autonomisation (*empowerment*) – Le rôle et les responsabilités  
des parlementaires  
Résumé de la séance n° 1. *Le rôle de l'opposition*  
*et la différence de responsabilités selon que le parlementaire*  
*représente un parti au pouvoir ou un parti d'opposition* ..... 101

Résumé de la séance n° 2. *Les responsabilités de l'opposition*  
*en matière de dialogue et d'initiative politique* ..... 104

### Séances parallèles sur les sous-thèmes

*Sous-thème n° 1. Une démocratie représentative adaptée*  
*à une ère nouvelle*

Document de réflexion  
Les défis de la démocratie représentative  
Sven Bring  
*Conseiller principal en matière de démocratie*  
*et d'autogouvernance*  
*Association suédoise des pouvoirs locaux et régionaux* ..... 109

Rapport sur le sous-thème n° 1  
Brith Fäldt  
*Membre du Congrès, Suède* ..... 116

*Pouvoir et autonomisation*

*Sous-thème n° 2. Autonomisation de l'individu –  
Non-discrimination*

Document de réflexion  
Autonomisation par la participation et la non-discrimination  
Jan Andersson  
*Ministère de l'Intégration et de l'Égalité entre les hommes  
et les femmes de la Suède* ..... 125

Ana Isabel Leiva Díez  
*Secrétaire d'Etat à la Coopération territoriale,  
ministère des Administrations publiques de l'Espagne* ..... 130

Marco Giugni  
*Université de Genève, Suisse* ..... 135

Rapport sur le sous-thème n° 2  
Laura Morales  
*Université de Murcie, Espagne* ..... 143

*Sous-thème n° 3. Participation de la société civile –  
Respect de la liberté d'expression et d'association*

Document de réflexion  
Le respect de la liberté d'expression et de la liberté  
d'association est essentiel pour la participation  
de la société civile  
Helene Lahti Edmark  
*Faculté des sciences sociales, université de Lund, Suède* ..... 155

Ateliers sur le sous-thème n° 3  
Jean-Marie Heydt  
*Vice-Président de la Conférence des organisations  
internationales non gouvernementales  
du Conseil de l'Europe* ..... 158

Pouvoir et autonomisation (*empowerment*) – L'interdépendance  
de la démocratie et des droits de l'homme vue sous l'angle  
de la jeunesse  
Basak Demir  
*Conseil consultatif pour la jeunesse du Conseil de l'Europe* .... 161

Christer Hallerby <i>Secrétaire d'Etat, ministère de l'Intégration et de l'Egalité entre les hommes et les femmes de la Suède</i> .....	167
Rapport sur le sous-thème n° 3 Helene Lahti Edmark <i>Faculté des sciences sociales, université de Lund, Suède</i> .....	171
<i>Sous-thème n° 4. Favoriser la démocratie, les droits de l'homme et les réseaux sociaux – Mesures à prendre</i>	
Document de réflexion L'expérience des plans d'action nationaux pour la protection et la promotion des droits de l'homme, des indicateurs et des institutions nationales des droits de l'homme <i>Haut-Commissariat aux droits de l'homme des Nations Unies</i> ...	181
Améliorer le respect des normes de droits de l'homme: initiatives et missions du PNUD en matière de coopération au développement Maria Luisa Silva <i>PNUD, Skopje, «l'ex-République yougoslave de Macédoine»</i> ...	192
Les plans d'action nationaux suédois pour les droits de l'homme Marcus Brixskiöld <i>Directeur, ministère de l'Intégration et de l'Egalité entre les hommes et les femmes de la Suède</i> .....	198
Document de réflexion Révolution ou renforcement? La portée de la démocratie électronique en Europe Lawrence Pratchett <i>Université De Montfort, Leicester, Royaume-Uni</i> .....	201
La démocratie électronique: une nouvelle voie de progrès? Ann Macintosh <i>Coordonnatrice de recherche de DEMONET, Université Napier, Royaume-Uni</i> .....	206

*Pouvoir et autonomisation*

Rapport sur le sous-thème n° 4 Hans-Otto Sano <i>Directeur du Service de la recherche, Institut danois pour les droits de l'homme</i> .....	210
<b>Session de clôture</b>	
Jean-Marie Heydt <i>Vice-Président de la Conférence des organisations internationales non gouvernementales du Conseil de l'Europe</i> .....	217
Vidar Helgesen <i>Secrétaire général d'International IDEA</i> .....	222
Ana Isabel Leiva Díez <i>Secrétaire d'Etat à la Coopération territoriale, ministère des Administrations publiques de l'Espagne</i> .....	225

## PRÉFACE

Le Forum pour l'avenir de la démocratie est un processus inclusif sous les auspices du Conseil de l'Europe. Il associe toutes les principales parties prenantes d'une véritable société démocratique (parlements, gouvernements, autorités locales et régionales et société civile, ainsi que les médias et les milieux universitaires). Il a pour objectif de promouvoir la démocratie à tous les niveaux sur le continent et de poursuivre la réflexion paneuropéenne en ses divers aspects. Le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, l'Assemblée parlementaire, le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux, la Conférence des organisations internationales non gouvernementales et la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise) jouent un rôle majeur dans ce processus en cours. Le forum est ouvert à la participation active de l'Union européenne, l'OSCE, International IDEA et autres partenaires internationaux.

La troisième session du forum s'est tenue à Stockholm et Sigtuna (Suède) du 13 au 15 juin 2007, avec pour thème général «Pouvoir et autonomisation (*empowerment*) – L'interdépendance de la démocratie et des droits de l'homme». Les 400 participants se sont penchés sur des questions telles que le rôle de l'opposition, la démocratie représentative aux niveaux local et régional, l'autonomisation des individus et la non-discrimination, le respect de la liberté d'expression et d'association pour la société civile, le renforcement de la démocratie, des droits de l'homme et des réseaux sociaux.

La session a mis l'accent sur de nouvelles formes de dialogue et sur des méthodes novatrices, grâce à une structure décentralisée encourageant le dialogue, les discussions et le débat et permettant aux participants d'échanger leurs propres connaissances et expériences.

*Pouvoir et autonomisation*

Les conclusions des rapporteurs généraux sont en cours d'examen par les parties prenantes principales du Conseil de l'Europe dans le but de traduire les résultats du forum dans les actes. Du fait de son caractère inclusif, sa propriété partagée et sa perspective horizontale, le forum est un élément unique et désormais bien établi des activités du Conseil de l'Europe.

## PROGRAMME

### Mercredi 13 juin 2007 – Premier jour

13 h 30     **Ouverture du Forum 2007 pour l'avenir de la démocratie à Stockholm/Sigtuna**

*Discours de bienvenue:* **M. Per Westerberg**, président du Riksdag

*Discours d'ouverture:*

**M. Vuc Jeremić**, ministre des Affaires étrangères de la Serbie, Président en exercice du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe

**M. René van der Linden**, Président de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (APCE)

**M<sup>me</sup> Nyamko Sabuni**, ministre de l'Intégration et de l'Égalité entre les hommes et les femmes de la Suède

**M. Terry Davis**, Secrétaire Général du Conseil de l'Europe

**M. Anders Knape**, président de l'Association suédoise des pouvoirs locaux et régionaux

**M. Halvdan Skard**, Président du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe

*Suites données au Forum 2006 pour l'avenir de la démocratie tenu à Moscou:* **M<sup>me</sup> Svetlana Orlova**, vice-présidente du Conseil de la fédération de l'Assemblée fédérale de la Fédération de Russie, chef de la délégation de la Fédération de Russie auprès du Congrès

*Pouvoir et autonomisation*

*Communication d'un représentant de la Commission européenne: M<sup>me</sup> Danièle Smadja, au nom de la commissaire Ferrero-Waldner*

*Introduction du thème Pouvoir et autonomisation (empowerment) – L'interdépendance de la démocratie et des droits de l'homme: M. Thomas Hammarberg, Commissaire aux droits de l'homme, Conseil de l'Europe*

*Autonomisation (empowerment) – Le rôle et les responsabilités des parlementaires: l'optique de l'APCE: M. Andreas Gross, membre du Parlement suisse, rapporteur de la commission des questions politiques de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe sur l'état de la démocratie en Europe*

16 h 00 **Séances parallèles sur le thème Autonomisation (empowerment) – Le rôle et les responsabilités des parlementaires**

*Séance n° 1: Le rôle de l'opposition et la différence de responsabilités selon que le parlementaire représente un parti au pouvoir ou un parti d'opposition*

Modérateur: M<sup>me</sup> Elisabeth Hedborg

Experts:

**M. Rudolf Bindig**, ancien membre du Bundestag (Parlement allemand), ancien Vice-Président de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe

**M<sup>me</sup> Ene Ergma**, présidente du Parlement estonien

**M. Leif Lewin**, université d'Uppsala, Suède

**M. David Wilshire**, membre de la Chambre des communes, Royaume-Uni, membre de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (GDE)

*Séance n° 2: Les responsabilités de l'opposition en matière de dialogue et d'initiative politique*

*Programme*

Modérateur: **M<sup>me</sup> Britt-Marie Mattsson**

Experts:

**M. Luc Van den Brande**, Belgique, membre de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (PPE/DC)

**M<sup>me</sup> Lydia Err**, Luxembourg, membre de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (SOC) et membre de la Commission de Venise

**M. Tadeusz Iwiński**, Pologne, membre de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (SOC)

**M. Thomas Ries**, directeur de l'Institut suédois des affaires internationales, Stockholm

18 h 00 **Fin des séances parallèles**

*Invitation à Sigtuna: M. Anders Johansson*, maire de Sigtuna

19 h 00 Départ pour Sigtuna en bateau

Dîner offert par la ministre de l'Intégration et de l'Égalité entre les hommes et les femmes

22 h 00 Arrivée à Sigtuna

*Bref discours de bienvenue à Sigtuna*

## **Jeudi 14 juin 2007 – Deuxième jour**

9 h 30 **Quatre séances parallèles sur des sous-thèmes, avec ateliers.** Les quatre séances se tiennent en différents lieux de Sigtuna

*Sous-thème n° 1: Une démocratie représentative adaptée à une ère nouvelle*

Lieu de la réunion: Sigtunahöjden

Séance organisée par l'Association suédoise des pouvoirs locaux et régionaux

*Pouvoir et autonomisation*

Ce sous-thème met l'accent sur les collectivités locales et régionales représentatives et les difficultés à concilier la démocratie et l'efficacité. Du fait de l'utilisation de la méthode World Café, seul le thème est fixé à l'avance. Il incombe aux participants eux-mêmes de déterminer quelles questions requièrent la plus grande attention et d'en tirer les conclusions.

Modérateurs:

**M<sup>me</sup> Lärke Johns**, Suède

**M. Calle Karnerud**, Suède

Rapporteur: **M<sup>me</sup> Brith Fäldt**, membre du Congrès, Suède

Orateur: **M. Erik Amnå**, professeur à l'université d'Örebro, Suède

*Sous-thème n° 2: Autonomisation de l'individu – Non-discrimination*

Lieu de la réunion: Sigtunastiftelsen

Modérateur: **M<sup>me</sup> Alice Bah Kuhnke**, Suède

Rapporteur: **M<sup>me</sup> Laura Morales**, université de Murcie, Espagne

Experts:

**M<sup>me</sup> Ana Isabel Leiva Díez**, secrétaire d'Etat à la Coopération territoriale, ministère des Administrations publiques de l'Espagne

**M. Marco Giugni**, université de Genève, Suisse

**M. Anders Westholm**, professeur agrégé, université d'Uppsala, Suède

- Atelier n° 2.1: Egalité entre les femmes et les hommes et partage du pouvoir – Au-delà de l'égalité de représentation

Séance organisée par le Lobby des femmes suédoises

*Programme*

Modérateur/Rapporteur: **M<sup>me</sup> Eva Fager**, présidente du Lobby des femmes suédoises

Experts:

**M<sup>me</sup> Victoria Popescu**, ambassadeur de Roumanie en Suède, ancien membre de la Commission des Nations Unies sur le statut des femmes

**M<sup>me</sup> Diane Bunyan**, Bristol, Royaume-Uni

**M<sup>me</sup> Drude Dahlerup**, université de Stockholm, Suède

**M<sup>me</sup> Kirsti Kolthoff**, présidente du Lobby européen des femmes

**M<sup>me</sup> Karin Nordmeyer**, directrice de ZONTA International

- Atelier n° 2.2: Intégration démocratique – Autonomisation (*empowerment*) de l'individu par l'élimination de la discrimination

Modérateur/Rapporteur: **M<sup>me</sup> Reinhild Otte**, responsable des affaires interculturelles, Conférence permanente des ministres de l'Education et des Affaires culturelles de la République fédérale d'Allemagne, présidente du Groupe consultatif ad hoc du Conseil de l'Europe sur l'éducation à la citoyenneté démocratique et aux droits de l'homme

Experts:

**M. György Frunda**, Roumanie, membre de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (PPE/DC)

**M<sup>me</sup> Tatjana Papic**, Centre pour les droits de l'homme de Belgrade, Serbie

**M<sup>me</sup> Laura Morales**, université de Murcie, Espagne

- Atelier n° 2.3: Ecouter ceux qui sont privés de parole

Modérateur/Rapporteur: **M. James Gomez**, International IDEA, Stockholm, Suède

Experts:

**M. Giovanni Allegretti**, Centre d'études sociales, université de Coimbra, Portugal

**M. Michael Rafael**, responsable de la campagne «Tous différents, tous égaux» du Conseil de l'Europe

**M<sup>me</sup> Laura Finne-Elonen**, présidente du Centre européen du Conseil international des femmes

*Sous-thème n° 3*: Participation de la société civile – Respect de la liberté d'expression et d'association

Lieu de la réunion: hôtel Kristina

Modérateur: **M. Jean-Marie Heydt**, vice-président de la Conférence des organisations internationales non gouvernementales du Conseil de l'Europe

Rapporteur: **M<sup>me</sup> Helene Lahti Edmark**, faculté des sciences sociales, université de Lund, Suède

Experts:

**M<sup>me</sup> Nina Belyaeva**, Fédération de Russie, «Nous, les citoyens!» (coalition d'ONG)

**M. Aleksandër Biberaj**, Albanie, membre de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (PPE/DC)

**M<sup>me</sup> Basak Demir**, Conseil consultatif pour la jeunesse du Conseil de l'Europe

**M. Christer Hallerby**, secrétaire d'Etat, ministère de l'Intégration et de l'Égalité entre les hommes et les femmes de la Suède

• Atelier n° 3.1: Comment encourager l'engagement de la société civile?

Rapporteur/Présidente du groupe de discussion n° 1:  
**M<sup>me</sup> Helene Lahti Edmark**

*Programme*

Présidence du groupe de discussion n° 2: **M<sup>me</sup> Gaja Bartuseviciute**, vice-présidente du Forum européen de la jeunesse

- Atelier n° 3.2: Comment rapprocher les citoyens et les décideurs?

Rapporteur/Président du groupe de discussion n° 1: **M. Igor Kohut**, directeur de l'Ecole des études politiques de Kiev, Ukraine

Présidence du groupe de discussion n° 2: **M<sup>me</sup> Nina Belyaeva**

*Sous-thème n° 4: Favoriser la démocratie, les droits de l'homme et les réseaux sociaux – Mesures à prendre*

Lieu de la réunion: hôtel Stora Brännbo

Modérateur: **M. Ibrahim Wani**, chef du Département de la recherche et du droit au développement du Bureau du haut-commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme

Rapporteur: **M. Hans-Otto Sano**, directeur du Service de la recherche, Institut danois pour les droits de l'homme

Experts:

**M. Thomas Hammarberg**, Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe

**M<sup>me</sup> Maria Luisa Silva**, PNUD, Skopje, «l'ex-République yougoslave de Macédoine»

**M<sup>me</sup> Ann Macintosh**, coordinatrice de recherche de DEMONET, Université Napier, Royaume-Uni

**M. Marcus Brixskiöld**, directeur, ministère de l'Intégration et de l'Egalité entre les hommes et les femmes de la Suède

*Pouvoir et autonomisation*

- Atelier n° 4.1: Une action systématique en faveur des droits de l'homme – Plans d'action nationaux et autres méthodes

Modérateur: **M<sup>me</sup> Sonja Biserko**, Comité Helsinki de Belgrade, Serbie

Rapporteur: **M. Dimitris Christopoulos**, professeur agrégé (*associate professor*), Département des sciences politiques et de l'histoire, Université Panteion d'Athènes, Grèce

Experts:

**M. Jonas Čekuolis**, Lituanie, membre de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (ADLE)

**M. Thomas Hammarberg**

**M<sup>me</sup> Louise Nylin**, spécialiste en politiques des droits de l'homme, PNUD, centre régional de Bratislava

**M. Ibrahim Wani**

**M<sup>me</sup> Tatjana Raspopovic**, conseillère juridique, protectrice des droits de l'homme et des libertés publiques, Monténégro

- Atelier n° 4.2: La démocratie électronique – Un facteur déterminant pour faciliter et renforcer les processus démocratiques?

Modérateur: **M. Thomas Buchsbaum**, ministère des Affaires étrangères de l'Autriche, président du Comité ad hoc pour la démocratie électronique du Conseil de l'Europe (CAHDE)

Rapporteur: **M<sup>me</sup> Evika Karamagioli**, GOV2U, Athènes, Grèce

Experts:

**M. John Gøtze**, Copenhague, Danemark

*Programme*

**M<sup>me</sup> Miranda Brugi**, directrice générale des Technologies de l'information, ville de Sienne, Italie, et présidente du groupe de travail *eRights* du Forum Eurocities de la société de la connaissance (Eurocities Knowledge Society Forum)

**M<sup>me</sup> Ann Macintosh**

**M. Víctor García Segador**, directeur général de la Participation citoyenne, municipalité de Madrid, Espagne

**M. Christoforos Korakas**, coordinateur de projet, access2democracy, Grèce

13 h 00-15 h 00

Déjeuner

15 h 00-17 h 30

Ateliers – suite (voir ci-dessus)

20 h 00 Dîner au château de Steninge

**Vendredi 15 janvier 2007 – Troisième jour**

9 h 30 **Séance plénière au Centre d'affaires et de conférences d'Arlanda; résultats de la séance plénière parallèle du premier jour et des débats du deuxième jour sur les sous-thèmes**

Présentation par les rapporteurs sur les sous-thèmes

11 h 30 **Séance plénière – suite**

Interviennent notamment:

**M. Jean-Marie Heydt**, vice-président de la Conférence des organisations internationales non gouvernementales du Conseil de l'Europe

**M. Vidar Helgesen**, Secrétaire général d'International IDEA

12 h 00 **Présentation des résultats et conclusions du Forum 2007 du Conseil de l'Europe pour l'avenir de la démocratie**

Observations des rapporteurs généraux

**M. Andreas Gross**, membre du Parlement suisse, rapporteur de la commission des questions politiques de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe sur l'état de la démocratie en Europe

**M. Keith Whitmore**, président de la commission institutionnelle du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe, conseil municipal de Manchester, Royaume-Uni

**M. Daniel Tarschys**, président de la faculté des sciences politiques de l'université de Stockholm, Suède, ancien Secrétaire Général du Conseil de l'Europe

Présentation des conclusions du forum, par **Daniel Tarschys**

13 h 00 Clôture de la réunion et allocution de bienvenue au forum 2008, qui se tiendra à Madrid, par **M<sup>me</sup> Ana Isabel Leiva Díez**, secrétaire d'Etat à la Coopération territoriale, ministère des Administrations publiques de l'Espagne

## CONCLUSIONS DES RAPPORTEURS GÉNÉRAUX<sup>1</sup>

1. Le Forum pour l'avenir de la démocratie est un processus global, placé sous les auspices du Conseil de l'Europe, regroupant toutes les principales parties prenantes d'une véritable société démocratique (parlements, gouvernements, autorités locales et régionales, société civile, médias et monde académique) et visant à promouvoir la démocratie à tous les niveaux sur l'ensemble du continent et à approfondir la réflexion paneuropéenne sur ses multiples aspects. L'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, le Comité des Ministres, le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux, la Conférence des OING et la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise) jouent un rôle de premier plan dans ce processus. Le forum est ouvert à la participation active de l'Union européenne, de l'OSCE et d'autres partenaires internationaux. Créé, à la suite de la décision du 3<sup>e</sup> Sommet des chefs d'Etat et de gouvernement du Conseil de l'Europe réuni à Varsovie en mai 2005, le forum devient une composante permanente du paysage politique européen.
2. Depuis la précédente session tenue à Moscou en octobre 2006, consacrée au rôle des partis politiques dans la construction de la démocratie, l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe a adopté une résolution contenant les principaux éléments d'un code de bonnes pratiques pour les partis politiques et a chargé la Commission de Venise de l'élaborer. La participation civique, thème de la réunion de lancement du forum à Varsovie, en novembre 2005, pour sa part, est au cœur des préoccupations actuelles de la Conférence des OING du Conseil de l'Europe.

---

1. MM. Andreas Gross, Keith Whitmore et Daniel Tarschys.

3. La troisième session du forum, tenue à Stockholm et Sigtuna du 13 au 15 juin 2007, avec pour thème «Pouvoir et autonomisation (*empowerment*) – L’interdépendance de la démocratie et des droits de l’homme», a traité de questions telles que le rôle et les responsabilités de l’opposition, la démocratie représentative au niveau local et régional, l’autonomisation de l’individu et la non-discrimination, le respect de la liberté d’expression et d’association de la société civile et la promotion de la démocratie, des droits de l’homme et des réseaux sociaux. Cette session a mis l’accent sur de nouvelles formes de dialogue et des méthodes innovantes.
4. Ce processus se poursuivra lors des prochaines sessions du forum. Il est essentiel que toutes les parties prenantes concernées par ce processus unissent leurs efforts pour établir les moyens les plus efficaces pour transformer les conclusions des sessions du forum en actions concrètes.
5. L’interdépendance entre démocratie et droits de l’homme est inscrite dans le Statut du Conseil de l’Europe, auquel ont souscrit 47 Etats membres. Cette interdépendance est soulignée dans la Convention européenne des Droits de l’Homme (CEDH) qui est, aujourd’hui, un pilier constitutionnel de l’ordre public européen.
6. La démocratie ne consiste pas seulement à déposer périodiquement un bulletin de vote dans une urne. Sans débat ouvert et la liberté de se réunir et de s’organiser, l’obligation formelle de tenir des élections libres et équitables serait dépourvue de signification. Les droits de l’homme, tels que la liberté d’expression et d’association, ne constituent pas seulement une condition préalable à un système de gouvernance démocratique fondé sur la primauté du droit, mais ils sont également mieux protégés dans le cadre d’un tel système. Les droits civiques et politiques sont étroitement liés aux droits économiques, sociaux et culturels. Ils font partie d’un même tout; ils sont indivisibles. La démocratie est la meilleure forme de gouvernement pour tous les droits de l’homme.

### **Rôle et responsabilités de l'opposition**

7. Le forum a souligné qu'il ne peut y avoir de démocratie forte sans une opposition forte. La force de l'opposition est un élément essentiel pour mesurer la qualité de la démocratie. Tous les pays ont un gouvernement; seules les démocraties ont une opposition.
8. La mise en place d'un cadre juridique et de conditions matérielles équitables permettant aux partis d'opposition représentés au parlement de remplir leurs fonctions est une condition indispensable au bon fonctionnement de la démocratie parlementaire. Afin de garantir l'existence d'une opposition parlementaire efficace et responsable, il faut notamment que les partis d'opposition puissent présider des commissions parlementaires importantes assurant des fonctions de contrôle, telles que la commission des finances, créer des commissions d'enquête, proposer des projets de lois, participer à l'élaboration de l'ordre du jour des travaux parlementaires et déposer des motions de censure.
9. L'examen critique de l'action du gouvernement est une des tâches essentielles de l'opposition. Il contribue à la qualité du débat politique et améliore ainsi la capacité du gouvernement et de la majorité à gérer les affaires publiques dans l'intérêt de l'ensemble de la population.
10. La majorité et l'opposition ont l'une et l'autre tout intérêt à ne jamais oublier que nul ne reste éternellement dans la majorité ou dans l'opposition, et qu'une majorité passera tôt ou tard dans l'opposition, et vice versa. Par conséquent, il est dans l'intérêt de la majorité de ne pas prendre une décision sans que l'opposition ait eu la possibilité d'analyser les propositions et de proposer des alternatives. Inversement, l'opposition ne devrait pas percevoir son rôle comme celui d'un simple mécanisme d'obstruction, mais devrait contribuer de manière substantielle à la prise de décision.
11. L'absence d'une opposition forte au parlement peut aboutir à une forme d'opposition extraparlamentaire dont les revendications peuvent s'exprimer violemment dans la rue, ce qui nuit à la qualité

et à la pertinence du débat parlementaire et affecte le processus de prise de décision dans son ensemble. Un moyen d'éviter les situations où l'opposition est essentiellement extraparlamentaire est d'abaisser le seuil de la représentation parlementaire. Dans une démocratie consolidée, ce seuil devrait être bas, pour que les droits de tous les citoyens et que toutes les opinions politiques et l'ensemble des intérêts y soient représentés.

12. L'opposition n'est pas simplement une question d'appartenance à un parti politique. Dans une saine démocratie, l'opposition transcende les divisions politiques autour de thèmes sur lesquels les uns et les autres, qu'ils soient dans la majorité ou dans l'opposition, ont le courage de contester les vues dominantes dans leur propre parti.

#### **Un travail systématique et structuré sur les droits de l'homme et la démocratie**

13. Le respect des droits de l'homme ne peut être dissocié de la démocratie et de la bonne gouvernance. Le forum a salué l'initiative de l'Assemblée parlementaire d'axer son premier débat annuel sur la situation des droits de l'homme et de la démocratie en Europe, lors de la partie de session d'avril 2007, et espère que la résolution et la recommandation adoptées à cette occasion seront suivies d'effets tant au niveau national qu'eupéen.
14. Les pouvoirs publics devraient rechercher les moyens de garantir l'application et le contrôle systématique des droits de l'homme et de la démocratie aux différents niveaux territoriaux, dans le cadre d'une approche structurée et globale.
15. Les plans d'action nationaux en matière de droits de l'homme peuvent constituer un outil pour identifier régulièrement les problèmes et les faiblesses afin d'apporter des solutions constructives (éventuellement au moyen d'indicateurs de performance) et pour identifier les forces et les bonnes pratiques qu'il convient de saluer et de diffuser. En tant que tel, ils sont un instrument puissant pour intégrer la dimension des droits de l'homme dans la gouvernance, y compris en matière d'égalité entre hommes et femmes et d'autonomisation des groupes vulnérables. Différents acteurs, tels que

les ONG et les institutions nationales de protection des droits de l'homme, devraient prendre part très tôt et de manière régulière à tous ces processus. Le Conseil de l'Europe devrait contribuer à ces efforts en préparant une étude préliminaire sur la valeur ajoutée que représentent les plans d'action nationaux en matière de droits de l'homme et sur le recours possible à des indicateurs des droits de l'homme.

16. Les Etats membres du Conseil de l'Europe pourraient utilement envisager d'établir des liens entre leurs propres plans d'action nationaux en matière de droits de l'homme et l'évaluation annuelle par l'Assemblée parlementaire de la situation des droits de l'homme et de la démocratie, notamment grâce à des mécanismes permettant d'utiliser les résultats et conclusions au niveau national. Le forum encourage les parlements nationaux à organiser des débats réguliers sur les conclusions des évaluations de l'Assemblée et à définir des mesures correctives appropriées.
17. Les processus de décentralisation et le transfert des compétences des gouvernements centraux font des pouvoirs locaux et régionaux des acteurs toujours plus importants de la défense des droits de l'homme, ce qui les oblige à respecter davantage ces droits dans l'exercice de leurs fonctions, en particulier pour répondre aux besoins de la population en termes de logement, éducation, santé, environnement, etc. Il est, par conséquent, important d'intégrer la dimension des droits de l'homme à la gouvernance au niveau local et régional. Les autorités locales et régionales sont donc encouragées à engager des plans d'action en faveur des droits de l'homme et à étudier la création d'indicateurs de leur mise en œuvre.
18. Les institutions internationales de protection des droits de l'homme, notamment les médiateurs et les commissions nationales des droits de l'homme, sont des partenaires essentiels pour l'élaboration et la mise en œuvre des plans d'action nationaux. Leur action pourrait être renforcée par la mise en place d'institutions similaires aux niveaux régional et local, les rapprochant ainsi des populations. Le Conseil de l'Europe, et en particulier le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux et le Commissaire aux

droits de l'homme pourraient promouvoir plus avant la création de bureaux de médiateurs locaux et régionaux et encourager la création de réseaux et les échanges d'expériences entre ces derniers.

19. Le forum salue les efforts déployés par le Conseil de l'Europe et le Commissaire aux droits de l'homme pour promouvoir la création d'institutions nationales de protection des droits de l'homme dans les Etats membres en tant que moyens non judiciaires d'une protection efficace des droits de l'homme. Il encourage le Conseil de l'Europe à promouvoir plus avant de telles institutions, en les dotant, le cas échéant, de mandats spécifiques pour la protection des enfants ou d'autres groupes vulnérables.
20. Le forum lance un appel aux responsables politiques nationaux pour qu'ils consolident leurs stratégies démocratiques. Ces améliorations marqueraient le début d'une action plus systématique visant à structurer les initiatives nationales et à favoriser les progrès démocratiques, pour ainsi garantir une approche plus cohérente et concertée. Dans ce contexte, la proposition de l'Assemblée parlementaire d'élaborer des lignes directrices sur la suppression des défaillances dans le fonctionnement des institutions démocratiques pourrait servir d'outil de référence. Il conviendrait également d'envisager l'élaboration d'indicateurs de la qualité de la démocratie. La Commission de Venise est encouragée à examiner ce point.
21. La population a le droit de gérer ses propres affaires au niveau local. La Charte européenne de l'autonomie locale établit les principes fondamentaux formant le cadre dans lequel ce droit peut être exercé. Le Congrès encourage les représentants élus aux niveaux local et régional à contribuer au renforcement des droits de l'homme et de la démocratie dans leurs communautés territoriales respectives.
22. La nouvelle stratégie pour l'innovation et la bonne gouvernance au niveau local proposée par le Conseil de l'Europe est fort prometteuse. Elle a pour but de placer l'individu au cœur des institutions et des processus démocratiques et d'inciter les pouvoirs

locaux à améliorer constamment leur gouvernance selon 12 principes. La stratégie devrait, entre autres, promouvoir un dialogue et une consultation plus efficaces entre la société civile et les représentants élus à tous les niveaux. Un plan d'action pour une bonne gouvernance au niveau local devrait être établi dans chaque Etat membre. Un label qualité de bonne gouvernance certifiant le respect de normes permettrait de reconnaître les efforts fournis par les pouvoirs locaux. Le forum, qui associe l'ensemble des partenaires, pourrait servir de plate-forme utile à l'étude des progrès réalisés dans la mise en œuvre de cette stratégie.

23. La souveraineté du peuple ne peut se limiter au jour de l'élection. Des éléments de démocratie directe devraient être intégrés au processus démocratique. En même temps, la participation ne devrait pas se limiter aux nationaux, car l'exclusion d'un grand nombre de personnes de la citoyenneté démocratique est fortement préjudiciable au caractère représentatif de la démocratie et par là même au processus démocratique dans son ensemble.
24. Les difficultés croissantes des Etats pris individuellement à trouver des solutions aux problèmes globaux auxquels se heurtent les sociétés contemporaines ne peuvent aboutir qu'à des déceptions et à une indifférence à l'égard de la démocratie aux niveaux local, régional et national. Il est possible de faire échec à cela par le développement de processus démocratiques transnationaux qui transcendent l'Etat-nation et qui tirent leur légitimité des niveaux existants de pouvoir (local, régional et national). Le forum peut servir de plate-forme pour une plus ample réflexion à ce sujet.
25. L'éducation à la citoyenneté démocratique et aux droits de l'homme est un élément essentiel à l'autonomisation des individus et à la lutte contre la discrimination. Tous les partenaires du forum devraient agir efficacement et en concertation pour promouvoir l'éducation à la citoyenneté démocratique et aux droits de l'homme. Le Conseil de l'Europe devrait redoubler d'efforts dans l'élaboration d'instruments et d'outils à cet effet, en s'appuyant sur ses précédents travaux en la matière.

26. Il est vital de promouvoir une culture de la démocratie et des droits de l'homme auprès des enfants et des jeunes, car les mentalités et les comportements se modèlent dès le plus jeune âge et ont une influence déterminante sur leur engagement futur dans les affaires publiques. Le forum appelle toutes les parties prenantes à mettre en œuvre la Charte sur la participation des jeunes à la vie publique locale et régionale du Conseil de l'Europe, qui offre une excellente base pour une telle action.
27. Les technologies de l'information et de la communication peuvent constituer un outil puissant pour la promotion et la protection des droits de l'homme et de la démocratie. Elles peuvent rendre la conduite des affaires publiques plus transparente et plus apte à répondre aux attentes et faciliter la démocratie participative. Il importe que les droits de l'homme soient respectés dans le milieu numérique tout autant que dans le milieu non numérique et qu'ils ne fassent pas l'objet de restrictions autres que celles prévues par la Convention européenne des Droits de l'Homme et la jurisprudence de la Cour européenne des Droits de l'Homme, pour la seule raison que la communication passe par la voie électronique. Les politiques de gouvernance électronique, ancrées dans un cadre normatif approprié, doivent consolider la démocratie et le respect des droits de l'homme en vue d'autonomiser tous les individus, en particulier les plus vulnérables.
28. En même temps, force est de reconnaître qu'une participation accrue ne résultera pas simplement du progrès des technologies de l'information et de la communication. Il faut s'attaquer au sentiment croissant de mécontentement et de désaffection politique des citoyens si l'on veut que ces technologies facilitent l'autonomisation (*empowerment*) et la participation des individus.
29. Le forum se félicite que la prochaine session, qui se tiendra à Madrid en 2008, examine la question de la gouvernance électronique et de la démocratie électronique. Il a, de plus, pris note des travaux en cours du Conseil de l'Europe, y compris ceux de l'Assemblée, sur la démocratie et le vote électroniques.

### **Autonomiser les individus par la non-discrimination**

30. L'égalité entre les citoyens est un principe fondamental de toute démocratie digne de ce nom. Pourtant, dans les faits, à l'heure actuelle en Europe, les individus n'ont pas tous les mêmes possibilités de faire entendre leurs causes et de représenter leurs intérêts dans les processus décisionnels. Compte tenu de barrières visibles et invisibles de différentes sortes, il est fort difficile pour les personnes dans des situations précaires, notamment pour des raisons ethniques, religieuses, de condition sociale, de handicap, de sexe, d'orientation sexuelle et d'âge, de défendre leur position et de prendre part aux affaires publiques sur un pied d'égalité.
31. Il est indispensable que les efforts visant à faciliter et à encourager la participation de tous les individus à la société s'appuient sur une perspective de droits de l'homme. Les personnes marginalisées pour des raisons sociales, économiques, culturelles, ou pour toute autre raison, sont généralement moins aptes à revendiquer et à faire valoir leurs droits civils et politiques. Le respect de tous les droits de l'homme est donc crucial pour que les individus soient en mesure de prendre en main leur vie propre, et essentiel à l'autonomisation et à la participation effective aux processus démocratiques. Par conséquent, il est indispensable que des mesures concrètes pour venir à bout de la discrimination et favoriser un réel accès de tous aux droits de l'homme soient au cœur des politiques et des plans d'action dans ce domaine.
32. Le Conseil de l'Europe a développé des instruments juridiques, des mécanismes de suivi et des actions de sensibilisation afin de mettre en lumière l'objectif central de la lutte contre la discrimination, notamment le Protocole n° 12 à la CEDH, la Convention sur la participation des étrangers à la vie publique au niveau local, la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance, les campagnes «Tous différents, tous égaux» et «Dosta» (pour les droits des communautés roms), ainsi que le Livre blanc sur le dialogue interculturel à paraître prochainement. Les Etats membres devraient faire un usage optimal de ces outils pour consolider leurs propres actions visant à éradiquer toutes les formes de discrimination.

33. Le forum a invité le Conseil de l'Europe à poursuivre ses efforts actuels dans la lutte contre toutes les formes de discrimination, en prolongeant sa campagne «Tous différents, tous égaux» et en l'orientant vers différents groupes de personnes vulnérables. Le forum a appelé l'ensemble de ses partenaires à contribuer à cette démarche.

**La démocratie représentative et la société civile  
aux niveaux local, régional et national**

34. La démocratie participative est complémentaire de la démocratie représentative en ce qu'elle implique l'individu dans les processus de prise de décision. Les nouvelles formes d'engagement politique ne sont pas une alternative à la représentation électorale; elles peuvent favoriser l'autonomisation et renforcer le soutien au processus démocratique dans son ensemble. Les autorités sont appelées à respecter et soutenir le rôle d'une société civile large et libre; elles devraient s'engager dans un dialogue fondé sur la transparence.
35. Le forum appelle la Conférence des OING du Conseil de l'Europe à donner activement suite aux propositions formulées au cours des précédentes sessions du forum d'élaborer un code de bonnes pratiques pour la participation civique. Ce code devrait s'adresser aux autorités publiques et à la société civile dans tous les Etats membres du Conseil de l'Europe et devrait couvrir des questions telles que l'égalité des chances pour l'établissement des ONG, les mécanismes de participation des ONG aux processus de prise de décision et d'autres formes d'implication de la population.
36. Le forum s'attend à ce que la recommandation sur le statut juridique des organisations non gouvernementales, qui devrait être adoptée prochainement par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, offre un cadre propice à un développement équilibré et égalitaire des activités de la société civile dans tous les Etats membres du Conseil de l'Europe. La Conférence des OING pourrait jouer un rôle significatif dans la promotion et l'évaluation de la mise en œuvre de la recommandation dans les Etats membres.

### *Conclusions*

37. Le forum a mis en avant l'importance cruciale des activités des défenseurs des droits de l'homme pour protéger et promouvoir ces droits parfois au risque de leur intégrité physique et de leur vie, comme l'ont reconnu le 3<sup>e</sup> Sommet, l'Assemblée parlementaire, le Commissaire aux droits de l'homme, le Congrès et d'autres acteurs. Le forum a exhorté l'ensemble des pouvoirs nationaux et internationaux compétents à entreprendre toutes les démarches nécessaires pour veiller à ce que les défenseurs des droits de l'homme puissent accomplir leur mission en toute sécurité et en toute indépendance.
38. Le forum a exprimé sa gratitude aux autorités suédoises pour leur hospitalité ainsi que pour l'excellente organisation et les méthodes innovantes de la session 2007. Le forum se félicite de l'invitation des autorités espagnoles à tenir sa session 2008 à Madrid.



## OBSERVATIONS DES RAPPORTEURS GÉNÉRAUX

### **Andreas Gross**

*Membre du Parlement suisse*

*Rapporteur de la commission des questions politiques  
de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe  
sur l'état de la démocratie en Europe*

1. Ma principale remarque concernant cette session du forum, c'est que nous n'avons pas seulement parlé de démocratie mais nous avons aussi essayé de la mettre en pratique. On ne peut pas nager sans entrer dans l'eau. Nous nous sommes efforcés d'associer au processus le plus grand nombre possible de personnes; c'est ça la démocratie.
2. Ce que nous n'avons probablement pas assez fait à Varsovie et à Moscou, nous l'avons peut-être trop fait hier matin dans le cadre du World Café: les organisateurs ont en quelque sorte trop structuré la séance au risque de réprimer la créativité individuelle. Les citoyens ont besoin de temps et d'espace pour fonder une communauté qui leur donne un sentiment d'appartenance; ils ont besoin de «vivre» la démocratie. C'est un risque classique qu'encourent les Etats lorsqu'ils veulent agir dans l'intérêt de la société.
3. Je tiens à remercier les organisateurs suédois d'avoir choisi Sigtuna comme lieu de rencontre. Pas seulement à cause de la beauté de cette ville historique, mais aussi en raison de ce que les autorités locales de Sigtuna ont fait depuis les dernières élections municipales de 2002. Elles se sont efforcées d'accroître la participation aux élections en organisant dix référendums délibératifs donnant un poids supplémentaire à la population de la ville. Elles ont atteint leur objectif en augmentant de 7,4 % la participation aux élections municipales. Elles ont prouvé que la démocratie directe pouvait soutenir la démocratie indirecte ou, en d'autres termes, comme cela a été dit mercredi après-midi,

que la démocratie directe rendait la démocratie représentative plus représentative.

4. J'aimerais encourager les autorités municipales de Sigtuna, ainsi que tous les organismes publics à quelque échelon que ce soit, à poursuivre ce processus. Doit-on uniquement permettre aux citoyens de s'exprimer sur les questions qui leur sont posées ou peut-on leur permettre aussi de poser les questions qu'eux-mêmes aimeraient adresser à l'ensemble de leurs concitoyens? Les pouvoirs publics ne manqueront pas de constater que nombre de citoyens apprécient une telle autonomisation et sont très désireux de participer, de discuter et de se faire leur propre opinion.

5. En permettant aux citoyens de s'exprimer, en les invitant à analyser leurs propres idées et préoccupations et à en débattre, les autorités locales leur donnent la possibilité de souder la communauté et de susciter le sentiment commun d'appartenance que nous cherchons à faire naître en tant que condition essentielle pour établir et renforcer la démocratie. C'est ma réponse à la question que nous avons examinée mercredi après-midi, lors de la deuxième séance où nous nous sommes interrogés sur le nombre de personnes qui, sur cette Terre, vivent dans des conditions empêchant, selon certains, le fonctionnement de la démocratie. Ma réponse est la suivante: seule la démocratie peut créer les conditions de la démocratie; c'est, à mon avis, le sens de l'affirmation selon laquelle la démocratie ne peut que conduire à une démocratie plus large et plus forte, et n'est pas une simple utopie.

6. Un intervenant russe a exprimé, hier matin, un point de vue similaire en essayant, à juste titre, de gommer l'opposition, perçue à tort comme telle, entre efficacité et démocratie. Il a affirmé, en effet, que la démocratie coïncidait avec l'efficacité et que cette dernière n'était possible que grâce à la démocratie.

7. Les expériences positives que nous avons recueillies hier dans le cadre du World Café donnent une bonne idée du nombre considérable de citoyens capables de créer lorsqu'ils prennent les choses en main. Lorsqu'ils conjuguent leurs efforts, lorsqu'ils s'occupent de questions qui concernent réellement leurs concitoyens, lorsque quelque chose les touche (comme l'a dit quelqu'un), lorsqu'ils agissent de manière

originale et créative, alors ils peuvent non seulement attirer l'attention des médias, mais aussi gagner le respect et le soutien des autorités responsables. On peut ainsi éviter de nombreux dommages, réaliser maints projets nouveaux et, ce qui est le plus important peut-être, un grand nombre de personnes, ayant retrouvé l'espoir, acquis des connaissances et une plus grande confiance dans leurs possibilités, se lancent dans l'action politique, prennent en charge les problèmes de leurs concitoyens et de leur environnement. Rien n'est plus motivant qu'une expérience politique couronnée de succès. Lorsque l'on prend conscience du pouvoir démocratique que l'on peut exercer, si l'on s'allie à des personnes attachées aux mêmes principes que soi, on fait alors partie de ceux qui se donnent les moyens d'agir et savent comment employer ce pouvoir au service de la communauté.

8. Il était intéressant d'écouter certains participants qui ont une autre vision de la démocratie et ne partagent pas notre perception du potentiel démocratique des citoyens pris individuellement. Pour enrichir nos discussions et stimuler davantage encore notre réflexion, je voudrais préciser ce qui suit:

– Il ne faut pas opposer les citoyens aux institutions. Si l'on réforme les institutions en donnant aux citoyens le droit de participer à leurs délibérations, on fait évoluer les institutions dans le bon sens et l'on réduit l'aliénation possible des citoyens vis-à-vis des institutions.

– On ne trouvera jamais de citoyen actif vingt-quatre heures sur vingt-quatre; ce serait non seulement inhumain, mais dépasserait aussi les capacités humaines. La qualité d'un citoyen ne dépend pas du nombre d'heures qu'il consacre à la politique; c'est beaucoup plus que cela: il s'agit de savoir s'il ou si elle n'est qu'un(e) citoyen(ne) qui a besoin de la politique pour défendre ses intérêts privés ou s'il ou si elle se préoccupe de l'intérêt général, du bien commun et est prêt(e) à leur accorder la priorité, ce qui, à terme, servira aussi au mieux ses intérêts privés.

– La participation au processus décisionnel entre les élections est bien plus qu'une simple expérience menée par des démocraties fortes. Premièrement, les démocraties ne sont fortes que si et quand elles permettent aux citoyens de prendre des décisions sur certaines

questions sans laisser uniquement ce soin à leurs représentants. Deuxièmement, les citoyens éprouvent une grande frustration s'ils ont l'impression que le gouvernement se joue d'eux, se sert d'eux comme de cobayes. Les citoyens ont, en revanche, le sentiment d'être pris au sérieux lorsque l'autonomisation a tout son sens, lorsque la Constitution les habilite à retirer sa délégation de pouvoir au parlement, et leur donne le droit de choisir les questions sur lesquelles ils veulent pouvoir trancher eux-mêmes.

– J'ai été frappé par certaines oppositions problématiques que d'aucuns ont établies hier: l'individualisme, par exemple, ne compromet pas la représentation. En même temps, il ne faut pas confondre individualisme et égoïsme. Les individualistes savent que, dans les sociétés modernes, les décisions ne peuvent pas toutes être prises, chaque fois, par l'ensemble des personnes concernées. La représentation est nécessaire pour réduire la complexité du processus décisionnel. Les individualistes peuvent demander le droit de rompre exceptionnellement avec le système représentatif et de remettre la décision entre les mains de l'ensemble des citoyens lorsqu'une minorité forte estime qu'il faut le faire.

– L'idée d'une démocratie forte ne sous-entend pas que les bons citoyens doivent être perçus comme des personnes prêtes à devenir de «bons perdants». La démocratie repose sur le principe que personne ne doit se considérer comme un perdant car chacun reçoit une part du pouvoir et de l'attention dont il a besoin. L'idée centrale de la démocratie directe est de garantir à tout un chacun qu'il ne se sentira ni négligé ni oublié. Si l'objectif est de donner à chacun le droit de s'exprimer et la garantie d'être écouté et respecté, c'est précisément pour éviter que quelqu'un ait le sentiment d'être un perdant, ce qui l'inciterait inévitablement à recourir à d'autres moyens d'expression que les moyens démocratiques.

9. Je conclurai en disant que ce qui témoigne notamment de la qualité de ce forum, c'est qu'il a mis en lumière nos points de désaccord et les questions que nous devons encore approfondir. Toutefois, ce forum ne serait pas un succès si le débat prenait fin ici à Sigtuna. L'Assemblée parlementaire, en général, et les organisateurs des prochains forums en Espagne, en Ukraine et en Arménie, en particulier, offriront sans

*Observations des rapporteurs généraux*

doute d'autres occasions de renforcer notre conception commune d'une démocratie forte. Ce faisant, nous reconnaissons une fois de plus que nous ne pouvons renforcer la démocratie qu'en la pratiquant. La démocratie est la voie à suivre si nous voulons l'améliorer. Toute démocratie est incomplète. Nous avons pour mission de réduire son incomplétude, tout en étant pleinement conscients qu'elle ne sera jamais parfaite.

**Keith Whitmore**

*Président de la commission institutionnelle du Congrès  
des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe  
Conseil municipal de Manchester, Royaume-Uni*

«L'homme est né libre, et partout il est dans les fers.» Dans ce constat de Jean-Jacques Rousseau se trouvent énoncés, d'une part, le principe des droits inaliénables de l'homme, au premier rang desquels le droit à la liberté de chaque personne du seul fait de sa naissance, et, d'autre part, la nécessité de se défaire des chaînes qui l'empêchent de jouir de ses droits et de limiter les restrictions au strict nécessaire pour permettre aux démocraties de préserver leur tissu social et leur apporter stabilité et cohésion.

Cependant, le concept de droits de l'homme n'est pas figé. Il n'a de cesse d'évoluer et de repousser ses limites. Aussi parlons-nous aujourd'hui d'accès aux droits sociaux, de droit au logement, à la santé, à l'éducation, à un environnement sain, de droits des minorités, de droits des migrants, de droits des enfants. Comme jamais auparavant, nous progressons dans la compréhension des besoins et des attentes de nos concitoyens, dans la compréhension des problèmes que nous rencontrons – traite d'êtres humains, violence domestique, comportements racistes, toxicomanie, sécurité urbaine, enfants des rues, absence d'égalité des sexes, pour n'en citer que quelques-uns.

Les pouvoirs locaux et régionaux sont en première ligne dans la gestion de ces problèmes. En effet, ils sont les premiers à subir leurs effets; ils sont aussi les premiers à s'occuper des victimes de violations des droits de l'homme et à prendre des mesures préventives. Et plus encore depuis la décentralisation et la délégation de pouvoirs aux collectivités territoriales, conjuguées au transfert des compétences de l'Etat, autant de processus qui placent de plus en plus les pouvoirs locaux et régionaux aux avant-postes de la défense des droits de l'homme. Lorsqu'elles sont administrées démocratiquement, les communes et les régions sont, dans la défense des droits de l'homme, les partenaires naturels des gouvernements des Etats membres, avec lesquels elles engagent des plans d'action et définissent des indicateurs pour suivre la mise en œuvre de ces plans.

Le Congrès du Conseil de l'Europe a pour mission claire de conférer à la défense des droits de l'homme une dimension locale et régionale et de promouvoir la démocratie, en agissant au niveau local, à la base même de l'édifice démocratique de nos sociétés, là où la population se familiarise avec les processus démocratiques, y prend part et en saisit toute la valeur, là où naissent l'inertie des processus démocratiques, le désenchantement, la défiance et le désintérêt à l'égard des institutions, de la classe politique et de la politique en général.

Nous ne pouvons parvenir à une démocratie véritablement participative, présente à tous les niveaux, une démocratie dans laquelle chaque citoyen, chaque groupe de la société ait sa place, sans donner aux collectivités territoriales les moyens nécessaires, sans impliquer les habitants dans les prises de décision, et sans leur donner le sentiment d'appartenir à une société qui décide pour elle-même, indépendamment de l'élite politique, une société où chaque individu peut influencer sur son avenir. En témoignent avec force le suspens des dernières élections présidentielles en France, le taux élevé de participation, la course serrée entre les candidats et l'engagement résolu des citoyens.

C'est dans le cadre des collectivités que les pouvoirs locaux et régionaux peuvent agir le plus efficacement et au plus près des citoyens, que ce soit en faisant appel à des responsables locaux pour apaiser les tensions d'origine ethnique, en ouvrant des centres pour femmes battues, en prenant des dispositions pour que la police locale puisse lutter contre la traite d'êtres humains et prévenir les émeutes urbaines, en faisant participer les jeunes à la vie publique, en mettant en œuvre la version révisée, plus accessible, de la Charte européenne de la participation des jeunes à la vie locale et régionale, en améliorant la situation des quartiers défavorisés.

Le Congrès représente aujourd'hui plus de 200 000 collectivités territoriales en Europe. C'est la seule instance chargée de suivre l'évolution de la démocratie locale et régionale dans les 47 Etats membres, notamment par la mise en œuvre de la Charte européenne de l'autonomie locale, pièce maîtresse de notre contribution à la protection des droits de l'homme.

Depuis une année, le Congrès a pris une part active à plusieurs projets européens, dont le Réseau de villes européennes pour une politique locale d'intégration (CLIP), *Cities for Children* (Villes pour les enfants), *Cities for Peace* (Villes pour la paix), *Cities for Human Rights* (Villes pour les droits de l'homme), et le processus de Berlin pour les quartiers urbains défavorisés. Par ailleurs, le Congrès s'est associé aux campagnes du Conseil de l'Europe contre la traite d'êtres humains et la violence domestique à l'égard des femmes. La Déclaration contre la traite est disponible sur internet, où elle peut être signée par les villes et les régions. Pour mettre fin à la violence domestique contre les femmes, signalons, en outre, les campagnes d'affichage en cours dans de nombreuses municipalités européennes. Le projet Diplomatie urbaine en cours de lancement vise, quant à lui, à promouvoir le dialogue et la coopération pour la paix et la stabilité. Le Congrès pourrait être un cadre tout désigné pour l'échange d'idées et la coopération en Europe et au-delà de l'Europe, et plus particulièrement sur la rive sud de la Méditerranée.

Autres exemples de nos travaux, la révision de la Charte urbaine européenne et la création de bureaux et de réseaux de médiateurs régionaux, qui serviront d'intermédiaires entre les particuliers et les collectivités locales et régionales.

Mais c'est en s'attaquant aux causes profondes des problèmes qu'on y remédiera véritablement. Ainsi, ce sont bien souvent les conditions économiques difficiles d'une famille ou d'un pays que l'on trouve à l'origine de la violence domestique et de la traite d'êtres humains. Ce sont bien souvent le désenchantement et la défiance à l'égard de nos institutions et de la classe politique qui expliquent l'inertie de la population vis-à-vis des processus démocratiques. Ce sont bien souvent les comportements envers certains groupes ethniques ou minoritaires, perçus comme une discrimination, ou du moins comme un manque d'intérêt, qui provoquent les tensions interethniques et les émeutes urbaines.

L'une des solutions consiste à améliorer l'intégration et la participation de tous les groupes de la société, et ce, en commençant au niveau local. L'économie locale, par exemple, tient un rôle de plus en plus important dans la création d'emplois et l'amélioration des

*Observations des rapporteurs généraux*

conditions de vie; la police locale est mieux perçue dans la population; c'est aussi au niveau local que l'autonomisation des femmes se réalise le mieux. Ce sont toutes ces questions, droits de l'homme et participation des citoyens, qu'a abordées le Forum pour l'avenir de la démocratie, auquel, je m'en réjouis, les pouvoirs locaux ont pris une part très active.

**Daniel Tarschys**

*Président de la faculté des sciences politiques de l'université de Stockholm, Suède*

*Ancien Secrétaire Général du Conseil de l'Europe*

Nous voici au terme d'un forum véritablement itinérant.

Un forum qui en trois jours nous aura fait connaître pas moins de quatre villes. D'abord Stockholm, puis Birka, la cité marchande de l'époque des Vikings, dont nous nous sommes approchés en bateau, ensuite Sigtuna, l'ancienne ville royale, et enfin, aujourd'hui, Arlanda, plaque tournante qui voit débarquer chaque jour de nombreux passagers venant pour des affaires internes, et qui en voit décoller d'autres allant gérer des affaires européennes. Pour les Suédois, Arlanda est la capitale de la gouvernance à plusieurs niveaux.

Qu'avons-nous couvert, découvert et redécouvert pendant ces trois jours?

Les liens entre démocratie et droits de l'homme sont multiples et variés. Permettez-moi d'en retenir huit.

1. Tout d'abord, démocratie et droits de l'homme reposent sur un socle de valeurs communes. Ils sont fondés tous deux sur la foi intense en la dignité humaine, l'égalité, l'intégrité de la personne.

Le slogan du Conseil de l'Europe «Tous différents, tous égaux» résume bien cette idée: nous sommes certes tous différents à bien des égards, en particulier physiquement, mais pour ce qui concerne le statut et le rôle de citoyen, il nous est absolument indispensable de reconnaître que nous sommes tous égaux, et il est essentiel de respecter le principe de l'égalité de tous les êtres humains.

Egaux devant la loi, égaux devant les urnes: voilà le fondement inébranlable de toute démocratie, le fondement sur lequel repose le respect des droits de l'homme, tel que nous l'entendons.

2. Deuxièmement, j'aimerais relever plusieurs droits de l'homme essentiels au fonctionnement des institutions et des processus démocratiques:

- le suffrage égal à des élections régulières à bulletins secrets;

- la liberté d’expression et le droit à l’information;
- le droit de réunion;
- la liberté d’action des organisations et partis politiques.

Ce sont des préalables indispensables à l’épanouissement de la démocratie. Mais il ne suffit pas que ces droits et libertés soient reconnus et protégés par la loi, il faut en outre que soient créées les conditions économiques et pratiques que requiert leur exercice.

En outre, il faut que les diverses forces politiques en lice se battent à armes égales pour recueillir les suffrages des citoyens.

Il faut, pour ce faire, des lois électorales adaptées et, pour les minorités, une protection suffisante permettant l’expression de toutes les opinions, y compris des opinions divergentes.

3. Dans cet ordre d’idées, et j’en viens à mon troisième point, il faut que les médias soient libres et objectifs. La presse écrite reste essentielle, mais la télévision et la radio le sont aujourd’hui plus encore; le cyberspace, quant à lui, du fait de son expansion, élargit la palette des canaux de la communication politique. Nous en avons parlé hier dans le cadre de l’atelier sur la démocratie électronique.

Sujet sensible s’il en est, vu les multiples menaces qui pèsent sur la liberté d’expression. Pour protéger nos enfants, nous sommes certes prêts à accepter un certain degré de contrôle parental, mais les gouvernements qui commencent à exercer ce type de contrôle à grande échelle à l’encontre des citoyens, en interdisant certains discours sur internet, dérapent assurément. Autre lourde menace, l’apparition de monopoles ou de quasi-monopoles dans les moyens de communication de masse.

4. Quoi d’autre d’essentiel dans la défense des droits de l’homme? Plusieurs ateliers concernaient le dynamisme de la société civile.

Les organes représentatifs et exécutifs des divers niveaux de gouvernement, sur lesquels repose le modèle démocratique européen, sont tenus de rendre compte. Mais ils ne peuvent survivre en vase clos, il faut qu’ils se nourrissent des idées et des intérêts communs d’un riche réseau d’associations.

Car la démocratie, beaucoup d'intervenants l'ont souligné, ce n'est pas seulement glisser un bulletin dans une urne. La démocratie se nourrit de la contribution de multiples associations indépendantes et de l'expression de multiples opinions, en prise directe avec l'incessant combat contre les discriminations. Ardents défenseurs des droits de l'homme, les organisations indépendantes jouent en effet le rôle de véritables groupes de pression.

5. Autre condition nécessaire à la démocratie, les institutions gardiennes des droits de l'homme, comme les médiateurs, les commissaires aux divers niveaux, ou encore la police, les procureurs et les tribunaux.

Les institutions judiciaires de façon générale jouent un rôle essentiel: elles permettent en effet de garantir que les engagements solennels sont honorés et que les droits reconnus par la loi sont bien respectés. L'incapacité de se conformer aux lois promulguées constitue pour les démocraties un échec, et un échec grave.

Ce point – le cinquième de ma liste – est une bonne occasion de rappeler le rôle de premier plan du Conseil de l'Europe. La Convention européenne des Droits de l'Homme fut l'un de ses premiers instruments, il y a plus de cinquante ans, mais elle est longtemps restée un tigre de papier.

Maintenant, le tigre sort ses griffes. Grâce à la jurisprudence de la Cour européenne des Droits de l'Homme, aux multiples conventions et protocoles additionnels, aux nombreuses mesures spéciales pour renforcer le rôle des juges, grâce enfin à l'adoption de ces normes par l'Union européenne, nous tendons vers un espace juridique commun en Europe, dans lequel les droits de l'homme sont respectés, sinon pleinement, du moins nettement plus qu'ils ne l'ont jamais été. Ces avancées dépendent entièrement de la solidité du lien entre l'Etat de droit, la démocratie et le respect des droits de l'homme.

6. Autre secteur clé du Conseil de l'Europe, autre domaine qui témoigne du lien entre démocratie et droits de l'homme, les pouvoirs locaux et régionaux. Le Congrès et les instances qui l'ont précédé s'emploient depuis longtemps à étudier ce lien de diverses façons.

Premièrement, en préconisant des normes européennes, aujourd'hui inscrites dans la Charte européenne de l'autonomie locale. Deuxièmement, en assurant le suivi de la mise en œuvre de ces règles et en aidant les Etats membres à renforcer la démocratie locale. Troisièmement, en mettant les expériences en commun et en contribuant de façon créative à l'apprentissage des procédures et de l'action politique: c'est ainsi que nous avons travaillé hier, lors des échanges de vues sur le premier thème et plusieurs autres.

Comment préserver et promouvoir les droits de l'homme au niveau local? Il est bien difficile de répondre à cette question. Expliquez à vos conseillers municipaux qu'ils sont loin de satisfaire aux normes, ils vous expliqueront qu'ils ont besoin d'en avoir les moyens. Le combat quotidien pour les droits de l'homme exige certes empathie, engagement et ingéniosité, mais il exige aussi des fonds publics.

7. Lors de la séance d'ouverture, nous évoquions le rôle des partis d'opposition dans la défense des droits de l'homme. Ce sera mon septième point.

En quoi les systèmes politiques démocratiques peuvent-ils tirer parti d'une opposition qui travaille dans de bonnes conditions? Pourquoi le rôle de l'opposition est-il si précieux? Pourquoi est-il si important pour la défense des droits de l'homme?

Plusieurs raisons à cela. Le rôle de l'opposition est non seulement de proposer des orientations politiques différentes, mais aussi de maintenir le pouvoir en alerte, en le mettant dans l'obligation d'expliquer et de justifier ses choix. Par son rôle dissuasif et sa volonté d'informer, l'opposition peut limiter les abus et l'arrogance du pouvoir.

Tous les gouvernements peuvent se tromper, mais le régime démocratique a cette qualité de pouvoir s'autocorriger. Aussi devons-nous, en concevant les procédures qui régissent nos instances politiques, imaginer des dispositifs qui conjuguent vigueur de l'action et richesse de la réflexion.

Car les processus démocratiques ne doivent être ni trop lents, ni trop rapides. Trop d'obstacles à l'élaboration d'une politique, trop de veto opposés au processus politique nous paralysent face aux grands défis

à relever, d'où un manque d'efficacité affaiblissant la légitimité du pouvoir démocratique.

Ne tombons pas dans l'autre extrême: les politiques qui répondent à leur électorat fébrile à la vitesse de l'éclair risquent de faire gravement régresser les droits de l'homme. C'est pourquoi de nombreuses Constitutions prévoient des garde-fous pour nous protéger de décisions précipitées qui viendraient restreindre nos libertés fondamentales.

Il n'est pas rare que le respect d'un droit donné exige la négation d'un autre, il faut bien l'admettre. Affirmer que les droits de l'homme sont indivisibles ne signifie pas qu'ils sont toujours compatibles.

Etre protégé contre les attentats terroristes est certes un droit. Mais pouvoir téléphoner sans être écouté l'est tout autant.

Dès lors, où tracer la frontière? Quand restreindre un droit pour en préserver un autre? Seul un bon processus démocratique, qui ménage une place à la réflexion, au bilan et à l'anticipation, permettra de répondre à ces questions.

8. Enfin, dernier lien entre démocratie et droits de l'homme, lien à mes yeux essentiel: la capacité du débat démocratique à susciter l'empathie sociale.

Il existe plusieurs façons d'évaluer la performance des systèmes démocratiques:

- d'aucuns s'attachent au facteur efficacité et à la prestation effective des politiques publiques;
- d'autres insistent sur la dimension représentative et sur le degré de consensus entre les élus et les électeurs;
- pour d'autres enfin, le critère qualité est le degré de participation des citoyens.

Ces éléments participent tous d'une bonne gouvernance, mais permettez-moi d'insister tout particulièrement sur le concept de «démocratie délibérative». Selon un numéro récent de *The Economist*, le Conseil de l'Europe serait «le dernier salon où l'on cause sur le continent», notamment de droits de l'homme. Le Conseil devrait être fier de ce qualificatif, car les «salons» jouent un rôle inestimable

dans la recherche de bonnes politiques, et les salons transnationaux plus encore.

Le débat au sein des instances démocratiques est souvent dénigré. On le considère comme un bavardage sans fin, ennuyeux et vain. Un verbiage totalement creux en quelque sorte. C'est sous-estimer le pouvoir de la délibération. Le dialogue est au cœur du processus démocratique, où il remplit diverses fonctions.

Les interventions des hommes politiques contraints de justifier leurs propositions et leurs décisions ont des effets multiples. Sur eux-mêmes d'abord, en ce qu'elles leur révèlent leurs contradictions; sur leur public ensuite, car les interventions politiques portent sur la place publique maints débats autrefois tenus en cercles restreints.

Les dirigeants qui ont à répondre de leurs actions et de leur inaction, de ce qu'ils ont fait et de ce qu'ils n'ont pas fait, des péchés par action et par omission, sont tenus de s'expliquer, en présentant leurs arguments, en engageant le dialogue. Aussi la démocratie est-elle souvent qualifiée de «gouvernance par le dialogue».

Pour mener à bien des actions collectives, il est indispensable de confronter ouvertement arguments et contre-arguments. La confrontation n'est pas seulement une stratégie pour arriver à des décisions mesurées, elle est aussi un chemin vers la compréhension politique et sociale, la cohésion et le respect mutuel.

La politique est un apprentissage qui dure toute la vie. Lorsque nous entrons dans la vie publique, nous avons tous une vision très étroite et une expérience très limitée. La politique les élargit l'une et l'autre. Parler avec des électeurs et des politiques d'autres lieux et d'autres horizons nous permettra de mieux comprendre la société, et peut-être même de gagner en sagesse.

Le respect des droits de l'homme y gagnera-t-il aussi? Sans aucun doute. La politique, c'est d'abord éprouver de l'empathie, c'est chercher à comprendre les préoccupations et les aspirations d'autrui. La politique, c'est écouter et répondre. La politique, c'est défendre et plaider. C'est n'avoir de cesse de communiquer.

*Pouvoir et autonomisation*

La démocratie délibérative est plus que jamais de la plus haute importance pour la défense des droits de l'homme. Au cours de ce forum, nous avons pratiqué la métadélibération, en ce sens que nous avons exploré les moyens de donner un nouvel élan aux procédures démocratiques et à la lutte contre la discrimination. J'espère que vous rentrerez tous chez vous forts de nouvelles idées. Et j'espère aussi que nous continuerons ces échanges au Conseil de l'Europe et ailleurs.

## ALLOCUTIONS D'OUVERTURE

### **Per Westerberg**

*Président du Riksdag*

Excellences,

Eminents participants,

C'est un grand honneur pour le Parlement suédois d'accueillir le 3<sup>e</sup> Forum du Conseil de l'Europe pour l'avenir de la démocratie. Et c'est un immense plaisir pour moi de vous recevoir tous ici. Après la Russie l'année dernière et avant l'Espagne l'année prochaine, c'est en effet à la Suède qu'incombe cette année l'importante mission de présider ce forum.

Cet après-midi, en vous rendant de l'hémicycle aux anciennes première et deuxième chambres, vous allez parcourir l'histoire parlementaire de notre pays qui a opté, en 1971, pour le monocaméralisme. Ce soir, vous quitterez notre capitale pour la ville historique de Sigtuna.

La Suède est connue pour être l'une des plus anciennes démocraties au monde. Ce que l'on considère comme la première réunion du Riksdag remonte à 1435. Bien des années plus tard, en 1766, la Suède a fait une avancée décisive vers l'établissement d'une démocratie à part entière avec l'entrée en vigueur de la liberté de la presse. Au moment de la rédaction de notre Constitution, en 1809, il y a presque deux cents ans, on a achevé de jeter les fondements de la démocratie parlementaire suédoise. C'est alors qu'ont été érigés les trois piliers sur lesquels repose le parlement: voter le budget de l'Etat, légiférer et exercer un contrôle sur le gouvernement. Le système de l'ombudsman, créé ici, en Suède, s'est révélé l'une des meilleures inventions pour garantir les droits des citoyens, une invention qui s'est très largement exportée. Dans les pays où la démocratie est encore jeune, il

est essentiel à sa sauvegarde que les parlements développent leur pouvoir de contrôle sur les gouvernements.

Les démocraties nouvelles et émergentes ne sont pas les seules à devoir se battre pour défendre les valeurs démocratiques. Chaque pays doit s'employer sans répit à protéger et à promouvoir les valeurs de la démocratie et des droits de l'homme. Au Parlement suédois, nous œuvrons quotidiennement en faveur de l'égalité entre les femmes et les hommes, du dialogue multiculturel et du pluralisme. Nous nous évertuons à mettre au point des actions contre l'intolérance et les diverses formes de discrimination. Les grandes décisions formelles sont prises ici, à la Chambre, mais aucune mesure n'est négligeable lorsqu'il s'agit de renforcer les droits fondamentaux de chacun.

L'initiative du Conseil de l'Europe d'organiser une série de conférences sur la démocratie rassemblant des représentants de parlements, de gouvernements, de collectivités locales et régionales et d'organisations non gouvernementales mérite un soutien sans faille.

Seuls des échanges de vues libres et ouverts peuvent nous rapprocher des démocraties nouvelles et émergentes, de la même manière que seul un grand débat public peut nous rapprocher des citoyens de nos pays.

Ce forum contribuera considérablement, j'en suis sûr, à consolider notre projet démocratique commun.

La coopération internationale, le dialogue et l'échange d'expériences sont indispensables pour orienter notre future action au niveau local et national. Notre débat doit être suffisamment intense pour avoir un écho hors de cet hémicycle.

Le débat qui se tient aujourd'hui à Stockholm devrait être le même que celui qui se tiendra demain dans vos pays. Chacun de nous peut y contribuer à la hauteur de ses possibilités.

Excellences,  
Eminents participants,

C'est un grand honneur pour moi de déclarer ouvert le Forum 2007 du Conseil de l'Europe pour l'avenir de la démocratie!

Bienvenue une fois encore à Stockholm et au Parlement suédois!

**Vuk Jeremić**

*Ministre des Affaires étrangères de la Serbie  
Président en exercice du Comité des Ministres  
du Conseil de l'Europe*

Monsieur le Président,  
Mesdames et Messieurs les Ministres,  
Vos Excellences,  
Mesdames et Messieurs,  
Chers amis,

Je suis très honoré de m'adresser à vous en ma qualité de Président du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe.

Le thème de la présente session du Forum pour l'avenir de la démocratie est l'interdépendance de la démocratie et des droits de l'homme. L'objectif, me semble-t-il, est de «renforcer la démocratie, les libertés politiques et la participation des citoyens grâce à un échange d'idées, d'informations et d'exemples de bonnes pratiques».

C'est pourquoi il me paraît tout à fait opportun de nous trouver au royaume de Suède. En effet, selon le classement du magazine *The Economist*, la Suède se classe dans les premiers rangs en matière de démocratie. La démocratie est véritablement chez elle dans ce pays depuis l'instauration de l'Ere de la liberté, au début du XVIII<sup>e</sup> siècle.

J'espère vivement que cette réunion sera une source d'inspiration pour un débat permanent non seulement ici, en Suède, mais dans les 47 Etats membres du Conseil de l'Europe et même au-delà. Ainsi donc, permettez-moi de vous souhaiter un réel succès et des délibérations fructueuses durant ce forum.

Nos hôtes – le Gouvernement suédois, le Parlement suédois et l'Association suédoise des pouvoirs locaux et régionaux – ont mis à notre disposition un cadre superbe où nous pouvons évoluer ensemble afin de renforcer dialogue et participation pour l'avenir de la démocratie.

Avant de poursuivre, j'aimerais préciser que depuis que la Serbie a adhéré au Conseil de l'Europe, il y a quatre ans de cela, les institutions et valeurs sur lesquelles est fondé ce dernier – et où il continue

de puiser des forces – ont beaucoup contribué à la consolidation démocratique du tissu social, politique et constitutionnel de notre république.

C'est pourquoi mon pays demeure fermement résolu à réaliser d'importants progrès pour édifier une Europe sans divisions ni frontières. Pour édifier une Europe où non seulement les Etats et les responsables politiques, mais aussi les citoyens, c'est-à-dire les véritables acteurs de notre idéal, unissent leurs forces pour approfondir les valeurs que nous partageons tous. Ce n'est qu'ainsi que nous parviendrons à former une communauté européenne tournée vers un avenir démocratique commun.

La Convention européenne des Droits de l'Homme et la Charte sociale européenne sont deux des principaux instruments dont nous disposons pour mettre pleinement en pratique notre vision de la grande idée de l'Europe, à savoir que la démocratie, la liberté individuelle, l'Etat de droit et les droits de la personne et des minorités sont interdépendants.

Ces documents inestimables recensent les droits et les obligations civiques, politiques, sociaux et économiques aussi bien des citoyens que de leurs Etats, prenant soin de décrire ces droits et obligations comme indivisibles, comme faisant partie du même tout – et les présentant comme conduisant à une Europe plus humaine et plus inclusive, plus évoluée et plus tolérante.

Je pense qu'une Europe inclusive est une Europe qui contribue à renforcer la capacité d'intervention des communautés locales et des individus en créant une situation équitable pour tous. C'est une Europe où l'égalité des chances pour tous les citoyens est une réalité, une Europe où les groupes marginalisés et vulnérables de tous types ont été «autonomisés», une Europe où est assurée en pratique la suppression des barrières souvent invisibles qui empêchent la pleine participation de chacun à la vie politique, sociale et économique de nos sociétés démocratiques.

On nous parle bien souvent du déficit démocratique qui, sur tout le continent, affecte des citoyens mécontents. Une solution potentielle de ce problème est la démocratie électronique, thème que le forum a

retenu cette année et qu'il reprendra l'an prochain. Comme vous le savez, le Comité des Ministres a déjà adopté des recommandations sur deux aspects de la démocratie électronique: le vote électronique et la gouvernance électronique.

La démocratie électronique pourrait redéfinir la pratique démocratique d'une manière radicale et aussi avantageusement que les idées de Montesquieu ont redéfini la théorie démocratique au XVIII<sup>e</sup> siècle. L'emploi judicieux des technologies modernes de l'information pourrait finir par enrichir et revigorer le marché démocratique des idées et, ce faisant, le rendre plus ouvert et transparent, en faire un espace plus inclusif et plus accessible que jamais auparavant. Mais gardons-nous de perdre le contrôle de ce remarquable facteur de cohésion axée sur le progrès, car les dangers inhérents à l'abus de ces technologies pourraient tout simplement nous écraser.

Je ne vais pas énumérer toutes les initiatives prises par le Conseil de l'Europe pour faire progresser les idées et les pratiques de la démocratie. Je suis sûr que le Président de l'Assemblée parlementaire, M. van der Linden, et le Président du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux, M. Skard, sauront nous donner un aperçu des nombreux travaux réalisés au niveau parlementaire et au niveau des collectivités locales.

Du côté intergouvernemental, j'ai déjà évoqué nos efforts en matière de démocratie électronique. Le Comité des Ministres défend aussi avec ardeur la liberté d'expression et de réunion, et il fait tout son possible pour éradiquer la discrimination et promouvoir la parité. Nous soutenons sans relâche le rôle des ONG dans le processus démocratique. Le Comité des Ministres va ainsi adopter cette année une recommandation sur le statut juridique des ONG en Europe afin de fournir un code de conduite aux Etats membres sur ce point.

Comme vous le savez, le Comité des Ministres attache la plus grande importance aux débats menés durant les sessions du Forum pour l'avenir de la démocratie. Certains ont donné lieu à des actions spécifiques de la part du Conseil de l'Europe et de ses institutions. Ainsi rappellerai-je une initiative, prise lors de la session du forum tenue à Moscou, visant à élaborer un code de bonnes pratiques pour les partis

politiques; au cours de ce forum, ont également été débattues des questions telles que le financement des partis politiques et des campagnes électorales.

A cet égard, je tiens à souligner que le Groupe d'Etats contre la corruption – le GRECO – mène actuellement un exercice de suivi de ses Etats membres sur le financement des partis politiques, en s'appuyant sur la recommandation du Comité des Ministres adoptée à ce sujet en 2003. Les résultats obtenus par le GRECO constitueront une source précieuse pour l'alimentation des débats sur ce point.

Chers amis européens, chacun d'entre nous, à sa manière, tente de mettre en pratique sa foi dans l'interdépendance de la démocratie, de la liberté individuelle, de l'Etat de droit et des droits de la personne et des minorités.

Pour ma part, je pense que c'est dans cet esprit qu'il faut considérer le Sommet des chefs d'Etat et de gouvernement tenu en mai 2005 à Varsovie, sa Déclaration et le Plan d'action adopté, de même que les travaux menés par le Comité des Ministres et ses diverses présidences. De fait, c'est bel et bien à Varsovie qu'a été décidée la mise en place du présent forum.

Aussi, permettez-moi de vous faire part de ma conviction que la démocratie ne se résume pas à la tenue d'élections. La démocratie n'est pas un processus mécanique et indifférent aux valeurs, mais quelque chose de supérieur. La démocratie au XXI<sup>e</sup> siècle, c'est vivre ensemble au sein d'une communauté de valeurs partagées, et non pas vivre côte à côte comme des étrangers n'ayant en commun qu'un passeport, un drapeau et un hymne.

Une démocratie à part entière, voilà la grande idée de l'Europe. La démocratie n'est pas, comme l'a définie Abraham Lincoln, «le dernier grand espoir de la Terre». A mon avis, elle va plus loin, beaucoup plus loin. La démocratie, c'est aussi l'ouverture, le pluralisme et la prospérité. La démocratie est le seul régime dans lequel les êtres humains ont la possibilité de vivre en toute équité une vie digne et sensée. Enfin, comme l'a déclaré Thomas Hammarberg, Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, dans un document établi en vue de cette session du forum, la démocratie est la forme de

gouvernement qui garantit le mieux la protection des droits de l'homme.

Former une communauté tournée vers un avenir démocratique commun reposant sur des valeurs partagées, telle est notre mission. Cela signifie que nous comprenons l'avenir non pas comme un don à recevoir, mais comme une action à accomplir. Cela signifie que nous respectons notre patrimoine européen commun, mais aussi que nous encourageons la diversité en tant que source de vitalité et moteur de cohésion axée sur le progrès.

Cela signifie édifier une Europe démocratique sans divisions ni dissensions, une Europe où la réconciliation est une force bénéfique, non un exercice de «correction politique». Car même si elle est tournée vers l'avenir, la démocratie européenne ne peut prospérer sans une prise en compte totale et ouverte du passé. C'est pourquoi j'affirme, en qualité de ministre des Affaires étrangères de la république de Serbie, que mon pays est résolument favorable à une entière et immédiate coopération avec le Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie (TPIY). Tous les inculpés doivent être retrouvés, arrêtés et extradés.

Permettez-moi de poursuivre, toujours en ma qualité de ministre des Affaires étrangères de la Serbie.

Dans mes remarques précédentes, j'ai parlé de la grande idée de l'Europe, j'ai dit que les valeurs auxquelles nous adhérons en tant qu'Européens nous donnent la possibilité de bâtir une démocratie à part entière, d'édifier une forme de gouvernement où les êtres humains aient la possibilité de vivre en toute équité une vie digne et chargée de sens. Cet accomplissement à venir, ce moteur de cohésion progressiste, cette communauté de valeurs partagées, tout cela est à notre portée. Ne vous laissez pas décourager par les discours sur le déficit démocratique ou sur le procéduralisme bureaucratique, car ceux qui parlent ainsi n'ont à proposer aucune solution de remplacement; ils se contentent de nier toute possibilité.

Mais comment savoir avant d'avoir essayé?

Essayer, nous le devons, s'agissant d'une question si importante pour l'avenir de l'architecture européenne de sécurité. La manière dont

nous traiterons cette question vitale en dira long sur notre détermination à agir selon les valeurs que nous disons nôtres. Cette question n'est autre que le statut futur du Kosovo-Metohija.

Mais quels sont les liens entre cette question et la grande idée de l'Europe?

L'affaire est complexe. Car, aussi loin que remonte notre mémoire, le Kosovo et la Metohija ont toujours été plurilingues, pluriethniques et multiconfessionnels, et un groupe y a toujours dominé les autres. Aujourd'hui, les Albanais de notre province dominent les Serbes. Il y a quelques années, c'était exactement l'inverse et, dans la période antérieure, les Albanais dominaient les Serbes. Et ainsi de suite, aussi loin qu'on remonte dans le temps. Tout se passe comme si un mur social de séparation, de préjugés avait été érigé entre communautés il y a de cela des siècles, un mur retenu par un ciment dont le composant magique était l'oppression. Ce mur, cet ultime mur restant debout en Europe, nous avons pour mission de le démolir.

Voilà quel est le lien avec la grande idée de l'Europe!

Considérons les arguments avancés de part et d'autre. Un côté affirme qu'il a le droit international pour lui, ajoutant au passage qu'il s'agit là du berceau de sa civilisation: sa Jérusalem. De l'autre côté, nous entendons: «Nous sommes la majorité; et, d'ailleurs, l'histoire récente, où vous avez joué le rôle des méchants, nous montre que nous ne pouvons pas vivre ensemble.» Et le premier côté de répliquer: «Le méchant qui vous a persécuté est mort, et n'oubliez pas que nous avons renversé son régime. Aujourd'hui, plus que jamais, nous voulons vivre en paix, ensemble, sous un même toit souverain, mais notre intention est aussi de respecter pour l'essentiel votre droit de gouverner vos propres affaires intérieures.»

Je dois avouer que l'impossibilité où nous avons été jusqu'à présent de nous unir et de nous entendre sur un avenir commun me cause une profonde déception.

Il me semble pourtant qu'une perspective s'est récemment ouverte à Belgrade, car un nouveau gouvernement de majorité y a été formé, dont la priorité stratégique est de réaliser un avenir européen non pour la seule Serbie, mais pour tous les Balkans occidentaux.

Or, la Serbie pense que la possibilité de maîtriser une fois pour toutes le destin commun que nous avons toujours partagé, nous la devons en grande partie à la perspective d'adhésion à l'Union européenne qui s'ouvre aujourd'hui à la région. Sans cette perspective claire et crédible, les motifs extérieurs de réforme et de coopération disparaîtraient. Les Balkans occidentaux pourraient retourner à la division et au conflit, ainsi qu'à la haine, à la guerre et à une terrible misère. La stabilité ne pourrait s'enraciner, et la prospérité resterait illusoire.

Je tiens à souligner la détermination de la Serbie à trouver, pour la question du statut futur du Kosovo-Metohija, une solution de compromis acceptable de part et d'autre – précisément parce que nous croyons passionnément à la grande idée de l'Europe, à la tradition d'intégration européenne et aux pratiques européennes de réconciliation, parce que l'avenir de notre pays, de notre peuple, de nos voisins et de notre région nous importe au plus haut point.

Mais je tiens aussi à dire clairement qu'aucune solution imposée ne serait viable, car elle porterait en elle le germe d'un prochain conflit. Sans compter qu'elle établirait un précédent, à savoir que les grandes puissances peuvent imposer leur volonté sur les frontières internationalement reconnues d'autres pays.

Je le répète, aucune solution ne sera viable si elle n'est pas acceptable par tous les véritables acteurs. Sinon, il manquera dans la région un élément crucial et irremplaçable de l'architecture de sécurité.

Pourtant, j'ai le sentiment d'un manque d'imagination.

Je vais être franc: l'Europe ne peut progresser sur cette question sans imagination, car en l'absence d'imagination, il n'est pas de vision possible. L'Europe est le produit d'une vision, mais aussi d'actions politiques conduites avec patience, sur la base du consensus et – précisément – à la lumière de cette même vision. L'Europe progresse avec audace, mais patience.

Or, s'agissant du Kosovo-Metohija, la juste combinaison d'audace et de réflexion n'a pas encore été réalisée. Ce qu'il faut, me semble-t-il, c'est un peu plus de patience.

*Pouvoir et autonomisation*

Nous devons trouver une solution de compromis. Encore faut-il que ce soit la bonne. C'est là la seule voie vers un avenir viable pour le Kosovo-Metohija, pour le reste de la Serbie, pour les Balkans occidentaux et, d'une certaine manière, pour l'ensemble de l'Europe, ainsi que j'espère avoir su vous l'exposer cet après-midi. Cette solution ne peut pas être l'indépendance.

Chers amis européens, l'heure est venue. Mettons nos esprits, nos cœurs et nos âmes au travail. Patience, audace et réflexion, telles sont les vertus dont nous avons besoin. C'est ainsi que nous trouverons une solution capable d'ancrer fermement les Balkans occidentaux dans le courant européen, et ce une fois pour toutes.

En œuvrant de concert, nous pouvons faire en sorte que les conflits et les guerres ne se reproduisent plus jamais en Europe.

Tâchons d'être à la hauteur de la grande idée de l'Europe, de l'idée qu'ensemble, uniquement, nous pouvons bâtir une Europe une et indivisible, définitivement libre et à jamais en paix.

**René van der Linden**

*Président de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe*

Mesdames et Messieurs,

Je crois le poète romain Claudius qui le premier a dit: «Evolue ou meurs.»

La démocratie est peut-être un droit fondamental de l'homme mais ce n'est pas un état naturel: comme tous les autres droits de l'homme, elle exige une promotion et une protection constantes. En outre, en tant que construction sociale, elle doit constamment évoluer pour répondre aux continuels changements sociaux.

Le Forum pour l'avenir de la démocratie a été créé en tant que plateforme ouverte et souple afin d'étudier l'évolution de la démocratie. Son idée a pris naissance dans le cadre des préparatifs de l'Assemblée pour le Sommet de Varsovie, peu après mon entrée en fonctions comme Président de l'Assemblée. Ce sera mon dernier forum en tant que Président et je dois dire que je suis extrêmement heureux de voir la façon dont notre idée s'est développée et épanouie.

Jusqu'ici, le forum a été accueilli par trois Etats membres du Conseil de l'Europe très différents, chacun d'eux lui apportant ses propres priorités et perspectives. C'est une merveilleuse illustration de l'atout majeur de notre Organisation qui est d'unir des pays différents autour de nos valeurs européennes communes que sont la démocratie, les droits de l'homme et l'Etat de droit, tout en respectant les particularités de chacun.

L'Europe démocratique est bien plus étendue qu'elle ne l'était il y a vingt ans et, par conséquent, beaucoup plus diverse. Depuis la chute du mur de Berlin, la démocratie s'est développée dans presque tous les pays d'Europe auxquels s'ajoutera bientôt, je l'espère, le Bélarus, enfin engagé dans des réformes favorisant la démocratie.

Pour la première fois dans l'histoire de notre continent, nous avons une organisation paneuropéenne démocratique – le Conseil de l'Europe – qui est à la fois la base et l'élément moteur de ce processus. Certaines personnes considèrent, semble-t-il, que seules les démocraties les plus

achevées devraient être membres du Conseil de l'Europe, mais, si tel était le cas, nous n'aurions rien à faire.

Les anciens comme les nouveaux Etats membres ont des problèmes parfois très graves comme le montre le deuxième rapport de M. Marty sur les détentions secrètes. L'important, toutefois, est qu'ils font tous preuve d'un engagement réel en faveur de nos valeurs communes et d'une volonté de traiter les problèmes qui se posent, en coopération avec le Conseil de l'Europe.

Tous nos Etats membres sont égaux et chacun d'entre eux est soumis à des obligations et engagements qu'il a librement acceptés lors de son adhésion; nous n'imposons pas nos vues ou nos valeurs.

Cependant, en négligeant cette donnée importante, l'approche de l'Union européenne vis-à-vis des Etats européens non membres risque de créer de nouveaux clivages en Europe.

En avril de cette année, l'Assemblée a pris une initiative politique forte en organisant, pour la première fois, un débat – que nous renouvellerons chaque année – sur la situation de la démocratie et des droits de l'homme en Europe. Nous avons réuni tous les acteurs clés du Conseil de l'Europe, ainsi que d'importants partenaires extérieurs, afin de brosser le tableau de la situation sur l'ensemble du continent. Ce faisant, nous avons souligné le rôle essentiel de l'Assemblée, non seulement au sein du Conseil de l'Europe mais aussi en tant qu'organe parlementaire traitant ces questions au niveau européen.

Outre la valeur intrinsèque de notre rapport qui constitue une référence essentielle pour les gouvernements, les parlements nationaux, la société civile, les milieux universitaires et les médias, notre débat a introduit d'importantes innovations en matière de procédure. L'une des plus importantes est la participation des responsables d'Amnesty International et de Human Rights Watch ainsi que du haut-commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme. Pour la toute première fois également, des représentants de la société civile ont pris la parole devant l'Assemblée au cours de l'une de ses sessions plénières.

Nous avons aussi renforcé notre visibilité sur le réseau internet, grâce, notamment, à un «vidéoblog» en ligne, dans le cadre duquel j'ai répondu à diverses questions sur des sujets variés.

Notre rapport annuel illustre la façon dont les instances parlementaires peuvent tirer parti des changements sociaux et technologiques pour donner une impulsion nouvelle à leurs travaux.

L'Assemblée approfondit sa nature d'organe véritablement parlementaire et est fière de ce qu'elle accomplit à ce titre. Néanmoins, je suis convaincu qu'aucun parlement, ni aucun parlementaire ne peut se reposer sur ses lauriers; nous devons rester en éveil pour faire face aux défis de l'avenir. Nous devons être toujours prêts à innover de manière à rester en prise avec la réalité et à ne pas perdre de notre efficacité.

L'Assemblée s'est, en outre, recentrée sur les questions clés, en se consacrant à des rapports et à des débats moins nombreux mais plus en phase avec l'actualité; elle a aussi renforcé sa coopération avec les partenaires extérieurs dont, comme je l'ai déjà dit, la société civile.

Nous avons également réagi au fait que le dialogue interculturel et interconfessionnel a pris, ces dernières années, un caractère d'urgence beaucoup plus marqué.

J'ai invité de nombreux chefs religieux à s'exprimer devant l'Assemblée, dont le Secrétaire général de l'Organisation de la Conférence islamique, M. Ihsanoglu, et le patriarche œcuménique de Constantinople, Bartholomée I<sup>er</sup>; en outre, les réunions avec des responsables religieux constituent un élément majeur de toutes mes visites officielles.

Ce mois-ci, l'Assemblée tiendra un grand débat sur cette question et, en octobre, nous recevrons Alexis II, patriarche de Moscou et de toute la Russie, et, je l'espère, le pape Benoît XVI.

En outre, j'ai suggéré d'accorder un statut officiel auprès du Conseil de l'Europe aux Eglises et autres organisations confessionnelles; le projet de traité constitutionnel de l'Union européenne comportait une proposition analogue et je pense que l'Assemblée souscrira bientôt à cette idée.

La société civile est devenue un acteur clé dans les démocraties modernes en tant que lien essentiel et constructif entre le système politique et les citoyens, complétant l'action de leurs représentants démocratiquement élus. A tous les niveaux, y compris dans mes propres activités et visites, la société civile apporte une contribution majeure aux travaux de l'Assemblée, processus que j'encourage vivement.

Les libertés et les droits politiques fondamentaux – droit à des élections libres et équitables et libertés de réunion, d'association et d'expression – sont, de toute évidence, essentiels à une société civile véritablement indépendante, pluraliste et efficace. C'est un point que j'ai développé dans mon discours d'ouverture lors du forum de Moscou qui s'est intéressé, en particulier, au rôle des partis politiques. En préconisant aujourd'hui l'innovation et le changement, je ne suggère pas qu'il faille amoindrir l'importance des partis politiques. Je veux dire que, vu la diversité croissante de nos sociétés, le processus démocratique doit devenir encore plus perfectionné, dynamique, ouvert et participatif.

Cette constatation m'amène, Mesdames et Messieurs, à ma dernière remarque.

La démocratie n'est pas digne de ce nom si elle n'est pas, avant tout, l'affaire des citoyens et de leurs élus. Le caractère parlementaire de l'Assemblée nous donne une plus grande crédibilité en tant que pilier démocratique du Conseil de l'Europe. Il en découle une bien plus grande crédibilité du Conseil de l'Europe en tant que gardien de la démocratie, des droits de l'homme et de l'Etat de droit sur le continent. Sans l'Assemblée, le Conseil de l'Europe ne rassemblerait que des bureaucrates et des diplomates; certes, tous jouent un rôle indispensable, mais aucun d'entre eux n'entretient de liens directs avec les citoyens et, qui plus est, leur situation ne dépend aucunement du vote des citoyens.

Je suis, par conséquent, heureux que l'Assemblée ait joué, et continue de jouer, un rôle central dans ce Forum pour l'avenir de la démocratie et je vous souhaite tout le succès possible dans vos travaux au cours des jours à venir.

**Nyamko Sabuni**

*Ministre de l'Intégration et de l'Égalité entre les hommes  
et les femmes de la Suède*

Chers collègues, Mesdames et Messieurs,

Je suis née en exil au Burundi, car le Congo, pays natal de mes parents, était une dictature. J'avais le sentiment, en grandissant, que la politique était quelque chose de dangereux et de menaçant. Les opposants au parti au pouvoir au Congo étaient jetés en prison. Mon père a été emprisonné du fait de son activité politique. Il a ensuite réussi à venir en Suède comme réfugié politique. J'avais 12 ans à l'époque.

Le thème de la présente conférence me tient profondément à cœur, car il touche à ma vie même. Par conséquent, je suis soucieuse que nous saisissons cette occasion pour faire autre chose que de tenir simplement une réunion internationale de plus, aux conclusions prévisibles, même si ses idéaux sont nobles, autre chose que de réaffirmer que l'instauration de la démocratie et le respect des droits de l'homme posent problème ailleurs que chez nous, autre chose que de réduire à nouveau la démocratie à ses institutions officielles.

En Suède et dans de nombreux autres pays, nous avons des institutions démocratiques, un parlement, des partis, le suffrage universel et nous avons des droits constitutionnels. Ce qui me préoccupe cependant, c'est que les institutions et les textes ne créent pas la participation.

L'instauration de la démocratie n'est pas un défi uniquement pour les pays qui n'ont pas encore d'institutions démocratiques ou pour ceux qui en ont établi depuis peu, mais aussi pour ceux qui en ont depuis longtemps. Nos institutions ont été créées avant le développement de la mondialisation, avant la chute du mur de Berlin, avant le choc des civilisations, avant l'introduction d'internet.

Je suis fière de dire que le suffrage universel a été introduit en Suède en 1921; je suis, cependant, convaincue que l'histoire doit continuer de mettre à profit et de développer cet acquis fondamental. Nous ne sommes qu'au début de la tâche à accomplir.

Comment pouvons-nous susciter une participation véritable au processus de décision? De nos jours, maints citoyens ne sont pas satisfaits de

voter une fois de temps en temps. Nombre d'entre eux n'ont confiance ni dans les responsables politiques, ni dans les institutions.

Cette situation est-elle acceptable? La démocratie des sociétés occidentales n'est-elle bonne qu'à exporter?

En Suède, un nombre croissant de personnes se sentent exclues. Elles ont l'impression de ne pas être écoutées; elles ont le sentiment de ne pas avoir les outils ou la capacité nécessaires pour participer; elles ne se sentent pas suffisamment reconnues et confortées dans leurs droits et besoins fondamentaux pour s'engager sur un terrain allant au-delà de leurs préoccupations immédiates.

Pour les plus démunis, la participation démocratique est entravée par l'impossibilité de manger à leur faim. Dans les pays les plus riches, la participation démocratique est contrariée, pour certains, par une absence de sens et de confiance dans le système.

Je suis convaincue que les droits de l'homme et la démocratie doivent se traduire concrètement par des programmes systématiques de redynamisation et d'action. Les citoyens doivent avoir une idée claire de la façon dont nous entendons procéder. Ils doivent pouvoir déterminer où sont prises les véritables décisions. Ils doivent avoir le sentiment que leurs représentants sont tenus de rendre des comptes au sujet des initiatives prises et des promesses faites.

Nos propos et nos débats au cours des jours à venir auront-ils un intérêt pour les personnes qui n'appartiennent pas aux milieux dirigeants? Outre nous soucier de la législation, des systèmes de vote et des déclarations internationales, pensons-nous aux adolescents de 12 ans qui sont les citoyens de demain?

Je voudrais tant que nous contribuions, ne serait-ce qu'un peu, à donner, aux filles et garçons qui sont aujourd'hui dans la situation où j'étais moi-même, l'espoir d'un avenir meilleur dont ils seraient aussi parties prenantes.

Nous connaissons le passé glorieux du combat pour la démocratie et les droits de l'homme et pour leur développement. L'avenir de ce combat s'annonce-t-il tout aussi exaltant?

*Allocutions d'ouverture*

J'espère que cette conférence prendra la forme d'un débat libre, approfondi et inclusif. Nous avons des questions auxquelles nous cherchons des réponses; or, nous avons tous des réponses à apporter.

C'est pourquoi je suis très heureuse, au nom du Gouvernement suédois et du ministère de l'Intégration et de l'Égalité entre les hommes et les femmes, de tous vous accueillir ici, au Forum 2007 pour l'avenir de la démocratie.

**Terry Davis**

*Secrétaire Général du Conseil de l'Europe*

Mesdames et Messieurs,

Lors de leur 3<sup>e</sup> Sommet, en 2005, les Etats membres du Conseil de l'Europe ont donné à notre Organisation le mandat précis de défendre, promouvoir et développer la démocratie en Europe. Les chefs d'Etat et de gouvernement ont reconnu la nécessité de développer la démocratie, d'associer tous les citoyens sans exception aux processus démocratiques et de rétablir leur confiance dans les responsables politiques et les institutions démocratiques. Pour être en phase avec notre époque, le Conseil de l'Europe doit être un instrument d'action. Pour suivre l'évolution du monde, il doit constamment s'adapter. Pour être efficace, il doit se faire le chantre de la démocratie; or, le Forum pour l'avenir de la démocratie fait partie intégrante de cette politique.

Cette troisième session du Forum pour l'avenir de la démocratie a pour thème l'interdépendance de la démocratie et des droits de l'homme. En fait, ces deux valeurs, dont la défense et le développement sont les raisons d'être du Conseil de l'Europe, ne sont pas seulement interdépendantes; elles sont aussi indissociables.

Un examen rapide des droits substantiels protégés par la Convention européenne des Droits de l'Homme confirme cette affirmation. Les articles 9, 10 et 11 garantissent la liberté de pensée, la liberté d'expression et la liberté de réunion et d'association. Il va de soi que ces droits ne sont pas simplement liés à la démocratie; ils définissent plusieurs de ses aspects vitaux. Le respect des autres droits protégés par la Convention a également une incidence directe ou indirecte sur le fonctionnement de nos régimes démocratiques.

La première conclusion est, par conséquent, simple et limpide. Il n'y a pas de démocratie sans droits de l'homme et il n'y a pas de droits de l'homme en l'absence de démocratie.

La démocratie est un processus et non pas un phénomène ponctuel. C'est beaucoup plus que l'organisation périodique d'élections. Si la démocratie est la forme de gouvernance la moins imparfaite, les droits de l'homme constituent la base d'une participation réelle des citoyens

aux affaires civiles et politiques qui les concernent individuellement et collectivement. Outre les droits civils et politiques, les droits sociaux et culturels complètent la panoplie des droits de l'homme comme fondement de la démocratie.

Je suis convaincu que personne ici, ni dans aucun de nos Etats membres, ne contestera cette vérité éclatante. En adhérant au Conseil de l'Europe, nos Etats membres se sont engagés à respecter et à protéger ces droits conformément aux dispositions contraignantes des instruments juridiques du Conseil de l'Europe.

Pourtant, nous nous heurtons à des problèmes. Si, en théorie, les gouvernements admettent le principe de l'unité et de l'interdépendance de la démocratie et des droits de l'homme, en pratique, en revanche, ils ont souvent du mal à reconnaître ce lien vital. En d'autres termes, ils prétendent souvent, et sont persuadés parfois, que leur crédibilité démocratique ne risque pas d'être sapée par des violations flagrantes, graves et lourdes de conséquences, des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

Comprenez-moi bien: à quelques exceptions près, les droits de l'homme ne sont pas absolus et la Convention européenne des Droits de l'Homme elle-même comporte des dispositions relatives aux circonstances dans lesquelles certains droits peuvent être restreints et, avec la jurisprudence de la Cour européenne des Droits de l'Homme, la Convention énonce les règles et procédures régissant l'application de ces restrictions. Les problèmes se posent lorsque, délibérément ou non, les gouvernements ignorent ces règles et limitent ces droits sans procédure régulière, de manière arbitraire et excessive. Très souvent, ils le font avec les meilleures intentions du monde, mais la question n'est pas là. La Convention européenne des Droits de l'Homme n'est pas un programme à la carte et nos gouvernements n'ont pas le droit de choisir les dispositions qui leur conviennent et de rejeter les autres. Si les violations persistent et ne sont pas sanctionnées, ce ne sont pas seulement les droits individuels des citoyens qui sont menacés mais aussi le fonctionnement des institutions démocratiques, ce qui me ramène au thème de la présente session.

Permettez-moi de vous donner quelques exemples précis.

Vous êtes, bien sûr, au fait des enquêtes menées par le Conseil de l'Europe pour vérifier les allégations concernant les vols de restitution et les détentions secrètes en Europe. Il y a quelques jours seulement, le sénateur Dick Marty et la commission des questions juridiques et des droits de l'homme ont présenté un rapport de suivi qui, je l'espère, fait actuellement l'objet d'une étude approfondie de la part des gouvernements de l'ensemble de nos Etats membres. Le moins que l'on puisse dire, je crois, c'est que ce rapport, ajouté aux informations révélées par d'autres sources au cours des douze derniers mois, fournit des raisons supplémentaires de prendre, sur la base de mes propositions, des mesures visant à empêcher, à l'avenir, que de telles violations des droits de l'homme ne se reproduisent.

Les vols de restitution et les détentions secrètes posent problème au moins sous trois angles.

En premier lieu, ils représentent une grave violation des droits des individus directement concernés. Faire en sorte de remédier à ces violations et d'éviter que d'autres ne soient commises n'est pas seulement un impératif moral mais aussi une obligation juridique au titre de la Convention européenne des Droits de l'Homme.

En second lieu, je m'inquiète de l'incidence de ces atteintes aux droits sur la lutte contre le terrorisme qui constitue, bien sûr, une responsabilité et une priorité absolue pour tous nos gouvernements. Cependant, ces gouvernements ne sont pas seulement tenus d'agir, ils doivent aussi être efficaces et nous avons, à mon sens, des preuves solides que ces pratiques illégales sont contre-productives et contribuent probablement à mobiliser beaucoup plus de nouveaux terroristes qu'elles ne réussissent à en arrêter.

En troisième lieu, et ce point est en rapport direct avec le débat qui est le nôtre ici, ma propre enquête sur les vols de restitution et les détentions secrètes a montré que la plupart de nos Etats membres, sinon la totalité, ont négligé de mettre en place des garanties juridiques et administratives efficaces contre les actions illicites des services de sécurité. L'absence de telles garanties est une faille qui a permis au pouvoir exécutif, et notamment aux services de sécurité, de se soustraire au contrôle du parlement et du pouvoir judiciaire. Un tel

transfert subreptice de pouvoirs non seulement menace nos droits individuels mais sape, en outre, le fonctionnement de nos institutions démocratiques.

De même, je suis préoccupé par les diverses mesures législatives et administratives adoptées, au niveau national, par nos Etats membres dans la lutte contre le terrorisme. Dans certains cas, ces mesures ignorent, et parfois même enfreignent directement, la Convention européenne des Droits de l'Homme. Je suis le premier à convenir que la menace du terrorisme est exceptionnelle et peut exiger des mesures exceptionnelles, mais cela ne signifie pas que les gouvernements doivent avoir toute latitude pour déterminer quelles mesures ils vont prendre et par quels moyens ils vont les mettre en œuvre, sans respecter les libertés et les droits fondamentaux et le système d'équilibre entre les différents pouvoirs. A mon sens, ce respect est une condition préalable indispensable au bon fonctionnement de toute démocratie.

Mon deuxième exemple concerne une tendance inquiétante à pratiquer la discrimination à l'égard de certains groupes minoritaires en Europe, phénomène très répandu et souvent cautionné par les pouvoirs publics. Dans plusieurs Etats membres du Conseil de l'Europe, les Roms, les immigrés et la communauté des gays et des lesbiennes sont les plus exposés.

Nous sommes tous au courant des cas récents où le droit des gays et des lesbiennes d'exercer leur liberté de réunion et d'association, garanti par l'article 11 de la Convention européenne des Droits de l'Homme, a été violé ou toléré à contrecœur, dans un climat de haine et de préjugés, suscité et encouragé par les autorités publiques.

Là encore, il ne s'agit pas simplement d'une violation des droits des individus directement concernés mais aussi d'une menace contre le fonctionnement normal de la démocratie. La démocratie, les droits de l'homme et l'Etat de droit ne peuvent pas fonctionner dans une société qui tolère ou propage le sectarisme, les préjugés et la haine.

Comme je l'ai dit récemment au cours du débat de l'Assemblée parlementaire sur la situation de la démocratie et des droits de l'homme en Europe, la haine est un puissant moteur et les préjugés peuvent

*Pouvoir et autonomisation*

être un instrument efficace pour distraire l'attention du public des véritables problèmes de société et engranger un nombre important de voix aux élections. Tôt ou tard, cependant, l'imposture est démasquée; toutefois, des élections ne sont pas organisées toutes les semaines et, en politique, même une duperie vite décelée peut engendrer des préjudices durables. En bref, les sectaires non seulement portent atteinte aux droits de l'homme mais, en outre, ils pervertissent nos régimes démocratiques.

Mon intervention n'a été ni abstraite ni théorique, et ce, volontairement. J'estime que ce forum ne remplira pleinement sa tâche que s'il se penche sur des problèmes concrets et propose des solutions concrètes. Je conclurai par une réflexion toute simple: les démocraties qui violent les droits de l'homme mettent en péril non seulement l'existence des individus mais aussi leur propre existence. Ce n'est rien d'autre qu'un suicide démocratique.

**Anders Knapé**

*Président de l'Association suédoise des pouvoirs locaux et régionaux*

Si la démocratie est à l'ordre du jour, elle doit sans aucun doute englober les échelons local et régional. La démocratie se construit à partir de la base. Les droits politiques font partie des droits fondamentaux généraux énoncés dans le droit national et international. Les droits de l'homme peuvent et doivent être appliqués aux niveaux local et régional.

De nos jours, la définition des droits de l'homme, des droits politiques et des droits socio-économiques est beaucoup plus complexe qu'elle ne l'était auparavant, car elle recouvre le droit à la liberté et à la non-discrimination mais aussi des droits acquis. Tous ensemble, ces droits sont considérés comme les droits fondamentaux du citoyen. La liberté de gérer ses propres affaires à l'échelon local a été énoncée dès 1949 dans la Charte dite de Versailles, signée par un certain nombre de maires réunis dans cette ville, et la première institution représentant les pouvoirs locaux, à savoir la Conférence du Conseil de l'Europe, a été créée en 1957, il y a cinquante ans. La liberté suppose non seulement le droit à l'autonomie mais aussi le droit de choisir le mode de gestion de ses propres affaires.

Dans l'Union européenne, le droit de gérer ses propres affaires a été énoncé dans l'important Protocole des droits fondamentaux en 2000.

La démocratie suppose des élections libres et à scrutin secret, le multipartisme et une gouvernance transparente pour les citoyens. Le pouvoir de gouverner est conféré par les citoyens dans le cadre d'élections législatives et locales. La démocratie représentative suppose que les citoyens puissent demander des comptes à quelqu'un. Les parlements directement élus ont le pouvoir suprême, y compris de nommer les membres du gouvernement ou le Premier ministre. Les élus locaux et régionaux représentent un autre échelon de gouvernance – une structure démocratique infranationale. Les éléments clés de cette structure sont énoncés dans la Charte européenne de l'autonomie locale.

### *Pouvoir et autonomisation*

Le Forum pour l'avenir de la démocratie en Europe s'efforce de doter les citoyens de moyens supplémentaires ou plus efficaces pour avoir prise sur leur propre vie. L'autonomie est ce que chaque individu souhaite pour s'occuper de ses propres affaires et influencer sur les décisions relatives à la répartition de ressources limitées. L'autonomisation est le processus dont peuvent bénéficier différents individus ou groupes, qu'ils soient forts ou vulnérables.

Devenir autonome signifie que l'on peut faire un meilleur usage de ses propres ressources pour jouir de ses droits. C'est le lien entre les droits politiques, les droits sociaux et les droits de l'homme. Le droit politique de gérer ses propres affaires est, à mon sens, l'un des droits fondamentaux dans la société d'aujourd'hui.

Les autorités locales et régionales peuvent jouer un rôle très important au sein des Etats membres en matière de renforcement des droits de l'homme en Europe. La voie à suivre examinée au cours du présent forum consiste à établir des plans d'action pour les droits de l'homme et à élaborer des indicateurs pour suivre leur mise en œuvre. L'échelon local, avec sa structure démocratique, est un important partenaire. C'est à ce niveau que la démocratie peut être encouragée et renforcée. Les autorités locales et régionales peuvent devenir une école de la démocratie, garantissant aux citoyens leurs droits fondamentaux.

Comme nous le savons tous, le Conseil de l'Europe a pour mission de promouvoir la démocratie, les droits de l'homme et l'Etat de droit. Au bout d'un demi-siècle et après l'élargissement qui a conduit le Conseil de l'Europe à compter 47 Etats membres, ces enjeux fondamentaux visant à promouvoir les valeurs clés des citoyens européens demeurent plus importants que jamais. Nous ne devons négliger aucun de nos partenaires dans cette lutte pour la démocratie et les droits de l'homme.

L'Association suédoise des pouvoirs locaux et régionaux, dont je suis le président, s'intéresse vivement au Forum du Conseil de l'Europe pour la démocratie. Au cours de la phase préparatoire, notre coopération avec le gouvernement et le parlement a été excellente. C'est une confirmation, à mes yeux, du partenariat qui existe entre les différents échelons de gouvernance en Suède.

En ma qualité d'élu local, je voudrais signaler au forum quelques orientations possibles:

- Les différents échelons de gouvernance devraient travailler ensemble au profit des citoyens. Les structures infranationales font partie de l'infrastructure démocratique générale du pays.
- Des élections libres, générales et à scrutin secret permettent d'instaurer une représentation démocratique tant au niveau national que local et régional; cette structure politique à plusieurs niveaux devrait être mieux exploitée et mieux reconnue.
- Les pouvoirs locaux et régionaux sont d'importants partenaires dans l'action visant à mieux mettre en œuvre les droits de l'homme en Europe. Sous de nombreux aspects, les droits de l'homme s'exercent et sont revendiqués au niveau local.
- La démocratie locale renforce à la fois l'efficacité et le caractère démocratique de la gouvernance. Il n'y a pas de démocratie sans une démocratie locale forte.

**Halvdan Skard**

*Président du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux  
du Conseil de l'Europe*

Monsieur le Président,  
Excellences,  
Mesdames et Messieurs,

Nous connaissons tous, bien sûr, la fameuse formule de Winston Churchill selon laquelle la démocratie est le pire des systèmes, à l'exception de tous les autres. Avec ce mélange d'humour et de cynisme qui le caractérisait, Churchill voulait souligner que les défaillances de la gouvernance démocratique sont peu de chose par rapport aux dérives constatées dans d'autres systèmes de gouvernement.

Churchill a employé cette formule à une autre époque, dans des circonstances historiques différentes. Les représentants de l'ordre établi et de l'élite politique ont peut-être pensé qu'ils avaient raison de garder leur distance vis-à-vis des citoyens à l'ère de la géopolitique, des guerres et du colonialisme et, plus tard, de l'affrontement idéologique de la guerre froide, mais cette époque est révolue. Nous avons pris conscience de la nécessité de remédier aux défaillances et s'offre à nous maintenant une occasion historique de renforcer la protection des droits de l'homme et d'orienter le développement démocratique de nos sociétés vers l'inclusion et la participation.

Aujourd'hui, nous parlons d'autonomisation des citoyens, des groupes minoritaires, de la société civile et enfin, mais ce n'est pas le moins important, de l'autonomisation des collectivités territoriales, niveau où la démocratie prend naissance et se développe. Au lieu qu'une poignée de dirigeants impose sa loi du haut en bas de la hiérarchie administrative, nous devons créer des réseaux de parties prenantes dotées des moyens d'agir dans le cadre d'un système décentralisé, caractérisé par un bon équilibre des pouvoirs et privilégiant les initiatives partant de la base.

Cette nécessité a été reconnue au Sommet de Varsovie du Conseil de l'Europe où les chefs d'Etat et de gouvernement ont décidé de créer ce Forum pour l'avenir de la démocratie. Le sommet a également attaché une importance particulière au développement de la démocratie locale

et régionale qui constitue le fondement de l'édifice démocratique de nos sociétés, ainsi qu'au renforcement du rôle que peut jouer, dans ce processus, le Congrès du Conseil de l'Europe dont je suis aujourd'hui le représentant en ma qualité de président de cet organe qui, à son tour, représente plus de 200 000 collectivités territoriales en Europe. La participation sans précédent des collectivités locales et régionales à ce forum traduit également la valeur ajoutée qu'apporte la dimension locale et régionale au développement de la démocratie.

Alors que nous nous engageons dans l'ambitieux projet de construire une Europe de la participation, nous devons garder à l'esprit l'importance de renforcer la position des collectivités territoriales et de leurs responsables grâce à un transfert de compétences et de moyens, en tant que partenaires des gouvernements, des parlements et de la société civile, traitant d'égal à égal avec ces instances.

Comme nous l'avons souligné dans la contribution écrite du Congrès à ce forum, les autorités locales et régionales sont à l'avant-garde de la lutte contre les phénomènes qui nous accablent aujourd'hui, à savoir la traite des êtres humains, la violence domestique, le racisme, la toxicomanie, l'insécurité urbaine, la situation des enfants des rues, le manque d'égalité entre les sexes, pour n'en citer que quelques-uns.

Les autorités locales et régionales sont souvent les premières à être touchées par les conséquences de ces phénomènes, les premières à s'occuper des victimes des violations des droits de l'homme et à prendre des mesures préventives. D'autant plus que la décentralisation progressive et le transfert de compétences de l'administration centrale vers les collectivités territoriales placent de plus en plus les autorités locales et régionales en première ligne dans la défense des droits de l'homme. Lorsqu'elles sont démocratiquement administrées, les communes et régions sont les partenaires naturels de l'administration centrale des États membres pour renforcer les droits de l'homme, s'engager conjointement dans la mise en œuvre de plans d'action en faveur des droits de l'homme et élaborer des indicateurs pour contrôler leur mise en œuvre.

Nous ne devons jamais oublier que les autorités locales et régionales sont les mieux placées pour prendre des mesures au niveau le plus

proche des citoyens, que ce soit en mobilisant les chefs de communauté pour apaiser les tensions ethniques, en créant des foyers-refuges pour les femmes battues, ou bien en organisant la police locale de manière à ce qu'elle puisse lutter contre la traite des êtres humains ou prévenir les émeutes urbaines.

Elles sont aussi les mieux placées pour associer les jeunes à la vie publique, en mettant en œuvre la Charte européenne de la participation des jeunes à la vie municipale et régionale, en améliorant la situation des quartiers défavorisés ou bien en renforçant la participation des résidents étrangers, dont les jeunes, au moyen de la Convention européenne sur la participation des étrangers à la vie publique au niveau local.

Les collectivités territoriales apportent aussi une valeur ajoutée au développement de la démocratie participative grâce au partage de l'information, de l'expérience et des meilleures pratiques et à la création de réseaux comme ceux des Villes pour une politique d'intégration locale (CLIP), des Villes pour les enfants, des Villes pour les droits de l'homme et des Villes pour la paix, ou le processus de Berlin en faveur des quartiers défavorisés – réseaux auxquels le Congrès du Conseil de l'Europe participe activement.

Nous devons, bien sûr, aller plus loin en mobilisant nos communautés et en les engageant dans l'action. Notre Congrès participe déjà aux campagnes du Conseil de l'Europe visant à lutter contre la traite des êtres humains et la violence domestique faite aux femmes et nous lançons actuellement un projet de diplomatie des villes destiné à engager les communes dans le dialogue et l'action conjointe en faveur de la paix, de la stabilité et des droits de l'homme. Pour que notre mission soit couronnée de succès, nous devons faire bon usage du fameux slogan «Ne laissons personne au bord de la route!».

Je voudrais conclure en soulignant une fois encore que nous ne pouvons instaurer une véritable démocratie participative sans donner aux collectivités locales et régionales les moyens d'agir, sans associer les citoyens à la prise de décision, sans leur donner le sentiment d'appartenir à une communauté qui décide par elle-même, indépendamment

de l'élite politique, et où chaque individu est en mesure d'influer sur son avenir.

Selon le philosophe Karl Popper, *démocratie* est un terme désignant quelque chose qui n'existe pas. Par cette formule il met délibérément l'accent sur le défi que nous avons à relever. Faisons en sorte qu'il se trompe. Faisons de l'Europe de l'inclusion une réalité combinant l'acquis du développement démocratique national, voire supranational, avec une démocratie locale forte et dynamique au sein de communautés durables. Faisons en sorte que *démocratie* devienne un terme désignant quelque chose qui existe pour de bon.



## DISCOURS ET ALLOCUTIONS

### **Suites données au Forum 2006 pour l'avenir de la démocratie tenu à Moscou**

**Svetlana Orlova**

*Vice-Présidente du Conseil de la fédération de l'Assemblée fédérale de la Fédération de Russie*

*Chef de la délégation de la Fédération de Russie auprès du Congrès*

Mesdames et Messieurs,

J'ai le plaisir de vous souhaiter la bienvenue en Suède au nom de l'Assemblée fédérale de Russie et de tous les représentants de la Russie à ce forum.

La Russie a résolument soutenu la décision prise lors du 3<sup>e</sup> Sommet du Conseil de l'Europe à Varsovie de tenir régulièrement un Forum de l'Organisation pour l'avenir de la démocratie et d'en faire un cadre d'échanges réguliers sur les questions d'actualité concernant le développement démocratique. Etant donné la mosaïque de nationalités qui caractérise la Russie et les disparités de développement socio-économique entre nos régions, nous sommes bien conscients de l'importance des questions abordées lors des forums pour l'activité des pouvoirs publics, quel que soit leur niveau.

Le 2<sup>e</sup> Forum pour l'avenir de la démocratie s'est tenu l'année dernière à Moscou, dans le cadre de la présidence russe du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe. Il avait pour thème principal le rôle des partis politiques dans une société démocratique. Les participants, plus de 300 personnes, ont eu des débats animés sur la responsabilité des partis devant la société, leur légitimité, la confiance qu'ils inspirent,

leurs rapports avec les organisations de la société civile, le développement de la démocratie interne des partis et la compatibilité de celle-ci avec les exigences démocratiques, ainsi que sur le financement des partis et des campagnes électorales.

Les conclusions du forum ont servi de base au rapport de M. Mikko Elo, qui a proposé d'élaborer un code de bonnes pratiques pour les partis politiques. Dans la résolution qu'elle a adoptée au terme de l'examen du rapport lors de la partie de session d'avril, l'Assemblée parlementaire a soutenu l'initiative du forum et a formulé des propositions quant au contenu de ce document. Je ferai observer que dans la région de Tomsk, un code de déontologie des sections régionales des partis politiques a déjà été adopté.

Une autre question importante examinée lors du forum et reprise dans ses conclusions concerne la tenue d'élections libres et équitables aux niveaux national, régional et local. Etant donné que l'absence d'un système de normes uniques, indispensable pour leur organisation et leur suivi, permet souvent d'en donner une appréciation biaisée, l'Assemblée a pris acte de la proposition d'élaborer une convention européenne sur les normes des élections démocratiques.

Le projet de convention est élaboré par la Commission électorale centrale de Russie et par l'Association des organisateurs d'élections des pays d'Europe centrale et orientale. Nous espérons que les organes intéressés du Conseil de l'Europe et d'autres organisations internationales, comme l'OSCE, mettront en œuvre cette proposition du forum de Moscou. Je vous informe aussi que dans le cadre de l'Assemblée interparlementaire des Etats membres de la CEI, dirigée par Sergueï M. Mironov, président du Conseil de la fédération, a été fondé un Institut international de suivi du développement de la démocratie, du renforcement du parlementarisme et du respect des droits électoraux.

La Russie accorde une grande importance au développement de la démocratie aux niveaux local et régional et au respect des droits de l'homme. C'est là quelque chose de capital pour nous. Plus que tout autre pays, la Russie est consciente de la gravité de ces questions. Il y a 24 000 collectivités locales et 87 régions en Russie. C'est pourquoi

le parlement fédéral donne la priorité, dans son action, à la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales, et à la mise en place et au renforcement des institutions démocratiques. Il prend donc en considération les résultats des forums.

Il y a trois ans, nous avons adopté une loi décisive relative à la répartition des pouvoirs aux niveaux national, régional et local, loi qui se fonde sur le principe de subsidiarité. Nous évitons une centralisation excessive, nous déléguons de nouvelles compétences aux collectivités locales et régionales et nous leur assurons des ressources suffisantes. En effet, le financement des compétences déléguées est inscrit au budget fédéral.

Ce que nous souhaitons, c'est que les régions poursuivent leur développement, que les pouvoirs publics soient le plus proches possible de la population et qu'ils participent davantage à la constitution de la société civile. Où qu'on vive, il faut créer les mêmes conditions de développement global de la personne. La population juge les autorités en fonction des conditions dans lesquelles elle vit et elle travaille.

La résolution de ces questions a exigé l'adoption de nouveaux textes et la modification de dizaines de lois. C'est ainsi qu'ont été adoptés un Code de l'eau, un Code de la forêt et une loi sur les services municipaux. Les collectivités régionales ont reçu de larges compétences en matière de gestion de biens fédéraux, d'exploitation du sous-sol, de la forêt et des ressources en eau, de contrôle de la conformité des services médicaux avec les normes de santé publique, d'agrément de l'activité médicale, etc. La délégation de compétences au niveau local se poursuit, notamment en ce qui concerne la prévention du terrorisme et de l'extrémisme, le développement des PME et la protection du patrimoine culturel.

Les questions à l'ordre du jour du forum retiennent en permanence l'attention de l'ensemble des pouvoirs publics en Russie. Depuis plusieurs années, existe un Conseil d'aide au développement des institutions de la société civile et des droits de l'homme près le Président de la fédération Vladimir Poutine. Il se compose de représentants de nombreuses organisations non gouvernementales, de défense des droits de l'homme, à but non lucratif et d'aide humanitaire. Il est

### *Pouvoir et autonomisation*

chargé d'élaborer à l'intention du Président des propositions visant à garantir et à protéger les droits de l'homme et les libertés fondamentales, d'analyser la situation dans ce domaine, de donner son avis sur des projets de loi, et de contribuer à la coopération et à la coordination de l'activité des institutions non gouvernementales et gouvernementales.

Vladimir Iakovlev, ministre fédéral du Développement régional, a présenté au Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe un rapport sur le développement de la démocratie locale et régionale en Russie. Son ministère réalise un travail considérable sur les questions examinées.

La Russie a besoin de pouvoirs locaux et régionaux forts, disposant du droit et de la possibilité d'exercer leurs compétences dans le domaine du développement économique et social. C'est pourquoi il importe de prendre peu à peu des décisions destinées à accroître l'autorité et l'importance des collectivités régionales dans la vie politique en Russie.

Un Conseil de législateurs, dont font partie les chefs des organes législatifs de tous les sujets de la fédération, a été créé auprès du Conseil de la fédération. Il se réunit deux fois par an, avec la participation du Président et des membres du gouvernement fédéral, et permet ainsi aux régions d'avoir un dialogue sérieux sur les questions qui les intéressent, d'élaborer des propositions solides sur les questions essentielles de développement de la société, et de veiller à leur réalisation.

Un rapport sur l'état de la législation fédérale, établi chaque année par le Conseil de la fédération, permet d'évaluer les résultats des mutations dans le domaine politique et d'envisager l'avenir.

Les modalités de formation du Conseil de la fédération, la Chambre haute du Parlement de Russie, qui représente les intérêts des régions, s'améliorent. Le président du Conseil, Sergueï Mironov, a déposé à la Douma une proposition de loi, saluée par celle-ci, selon laquelle seul pourrait devenir sénateur un citoyen qui habite depuis dix ans dans le sujet de la fédération concerné. Les régions vont participer

plus activement à la vie politique et collaborer davantage avec les autorités fédérales.

Permettez-moi de souligner la participation aux travaux du forum de représentants des pouvoirs locaux et régionaux et du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe. Je suis convaincue que la riche expérience du Congrès contribuera à la réussite de notre travail et que les débats qui se dérouleront dans un esprit constructif permettront de résoudre les questions les plus sensibles. La délégation de Russie soutient activement l'action du Congrès destinée à la mise en œuvre de la Charte européenne de l'autonomie locale et l'élaboration du projet de charte européenne de l'autonomie régionale. La nouvelle Charte du Congrès, récemment adoptée, contribuera sans nul doute à un fonctionnement plus efficace de cet organe.

Une étape déterminante dans cette voie a été la session de Moscou du Congrès en novembre de l'année dernière, elle s'est déroulée avec la participation et le soutien actifs du Président du Congrès, M. Halvdan Skard, d'élus et de hauts fonctionnaires de la Fédération de Russie, qui ont examiné, avec la collaboration d'un certain nombre de régions de Russie, les problèmes actuels du développement régional et de l'autonomie locale.

Notre coopération nous permet – en nous fondant sur le potentiel du Congrès et en tirant parti de ses recommandations – d'améliorer le cadre législatif, de le rapprocher des normes européennes et de préparer et mettre en œuvre de nouvelles initiatives, par exemple sur le renforcement des principes démocratiques sous-jacents à l'organisation de l'autonomie locale et régionale, l'aménagement durable du territoire, l'exploitation économe des ressources en eau, notamment l'eau potable, la cohésion sociale et l'amélioration des conditions de vie.

Nous sommes réunis aujourd'hui pour améliorer au maximum les conditions de vie des habitants des Etats membres et avant tout des enfants, des jeunes, des femmes et des personnes âgées.

Les questions mises à l'ordre du jour du forum ont un caractère stratégique et s'inscrivent dans le long terme. Le pouvoir législatif aux

*Pouvoir et autonomisation*

niveaux fédéral, régional et local jouera un rôle déterminant pour les résoudre. Permettez-moi de dire combien je suis heureuse de voir que grâce à nos discussions sur le développement de la démocratie et la sauvegarde des droits de l'homme nous pourrons élaborer de nouveaux textes de loi efficaces tenant compte des particularités de chacun des pays de la Grande Europe.

Je tiens à remercier les organisateurs de ce troisième forum pour les conditions de travail qu'ils ont créées et je suis convaincue que ce travail portera des fruits.

## **Communication d'une représentante de la Commission européenne**

**Danièle Smadja**

*Au nom de M<sup>me</sup> Benita Ferrero-Waldner, commissaire responsable  
des relations extérieures*

Excellences,  
Eminents participants,  
Mesdames et Messieurs,

C'est un plaisir pour moi de représenter la Commission européenne au 3<sup>e</sup> Forum pour l'avenir de la démocratie. M<sup>me</sup> Ferrero-Waldner, commissaire européenne chargée des relations extérieures et de la politique européenne de voisinage, s'intéresse vivement à tous les aspects du développement et de la consolidation de la démocratie. Elle a accueilli favorablement la création du Forum pour l'avenir de la démocratie et regrette de ne pas pouvoir être là aujourd'hui. Elle m'a donc chargée de transmettre à nos hôtes et au Conseil de l'Europe toutes ses félicitations concernant le thème retenu pour ce forum. Elle espère que les conclusions auxquelles celui-ci aboutira se traduiront en actions concrètes du Conseil de l'Europe.

D'ici à vendredi, nous sommes invités à nous pencher sur différents aspects liés aux notions de «pouvoir» et d'«autonomisation» (*empowerment*), dans le contexte de l'interdépendance de la démocratie et des droits de l'homme.

Au sein de l'Union européenne, nous considérons que la démocratie et les droits de l'homme sont inextricablement liés. Il s'agit, en fait, de deux aspects complémentaires de la même question. Ce lien indissoluble a été confirmé dans les dispositions législatives récentes de l'Union européenne qui tendent à instaurer un nouvel instrument financier connu sous le nom d'Instrument européen pour la démocratie et les droits de l'homme. Il est rappelé, dans ces dispositions, que «les libertés fondamentales que sont les libertés d'expression et d'association sont indispensables au pluralisme politique et au processus démocratique, tandis que le contrôle démocratique et la séparation des pouvoirs sont nécessaires au maintien d'un système judiciaire indépendant et de l'Etat de droit, qui, à leur tour, sont essentiels pour

protéger efficacement les droits de l'homme». La stratégie que nous avons mise en place pour la période 2007-2010 dans le cadre de ce nouvel instrument va dans le sens d'une démarche globale et intégrée en matière de construction de la démocratie et de protection et de promotion des droits de l'homme dans les pays situés en dehors de l'Union européenne.

Très en phase avec les thèmes abordés dans la présente édition du forum, l'Union européenne accorde une priorité importante à la société civile et à ses organisations dans le soutien qu'elle apporte à la construction de la démocratie. Dans notre politique extérieure actuelle, nous mettons l'accent sur les programmes d'aide à la société civile afin que celle-ci aborde avec une plus grande cohésion les actions en matière de droits de l'homme, de pluralisme politique, de participation et de représentation politiques démocratiques, de règlement pacifique des conflits entre groupes d'intérêt et de participation égale des femmes et des hommes à la vie sociale, économique et politique. Notre objectif est d'aider la société civile de pays tiers à s'ouvrir pour devenir un acteur efficace du dialogue et du changement grâce à une coopération accrue entre les organisations de la société civile et les parties prenantes locales.

Une grande partie de l'aide accordée en vertu du nouvel Instrument européen pour la démocratie et les droits de l'homme sera acheminée vers des pays où la société civile, relativement ouverte, s'efforce de devenir un agent durable de changement et de réforme. Tous les problèmes relatifs aux droits de l'homme, qu'ils soient d'ordre politique, civique, économique, social ou culturel, pourront ainsi être traités. En revanche, nous ne voulons imposer aucun ordre du jour à nos partenaires représentant la société civile dans les pays tiers; c'est à eux de décider de ce qui est urgent et important pour leur pays, mais aussi du développement de leur société civile. Par conséquent, nous chercherons surtout à encourager la collaboration entre les organisations de la société civile, de façon à aider ces dernières à poursuivre leurs projets communs et à mettre en œuvre les réformes démocratiques, mais aussi à favoriser le dialogue au sein de la société civile afin de dégager un consensus dans des sociétés profondément divisées. Nous soutiendrons le renforcement de la représentation politique et

de la participation à la vie politique, notamment en encourageant l'autonomisation des femmes et des groupes sous-représentés. L'aide ira aussi aux initiatives de la société civile destinées à développer la réactivité et la fiabilité de cette dernière dans son dialogue avec la «société politique». Tels sont quelques exemples de notre nouvelle stratégie qui me viennent à l'esprit en relation avec le thème abordé dans le forum de cette année.

En même temps, nous nous préoccupons de situations très difficiles, où certaines libertés fondamentales comme la liberté d'expression, d'association ou de rassemblement pacifique sont refusées à la société civile. L'aide financière que nous accorderons sera orientée vers des pays au bilan particulièrement médiocre en matière de réformes démocratiques et de protection des droits de l'homme.

La société civile est également au cœur d'un autre programme d'aide extérieure intitulé «Les acteurs non étatiques et les autorités locales dans le développement». Dans le cadre de l'objectif général de réduction de la pauvreté, qui s'inscrit lui-même dans le contexte du développement durable, ce programme est orienté vers la promotion d'une société inclusive et autonome dans les pays partenaires de l'Union européenne, dans le but de faciliter la participation des acteurs non étatiques et des collectivités locales à l'élaboration des politiques. Plus particulièrement, nous chercherons à promouvoir une intensification des échanges entre acteurs étatiques et non étatiques dans différents contextes, mais aussi à renforcer la capacité des citoyens à mener des actions, à défendre leurs droits et à participer au débat politique aux échelons local, national et international.

A ce stade de ma présentation, je souhaiterais mettre l'accent sur la bonne collaboration entre la Commission européenne et le Conseil de l'Europe, qui travaillent main dans la main à des projets conjoints dont la plupart sont étroitement liés aux thèmes abordés dans le Forum pour l'avenir de la démocratie. Un exemple, à cet égard, est l'aide commune que nous apportons à un réseau de 15 «écoles» d'études politiques qui ont pour ambition de former une nouvelle génération de jeunes leaders européens pleinement informés de la façon dont fonctionnent des démocraties dynamiques.

### *Pouvoir et autonomisation*

Je suis persuadée que le mémorandum d'accord qui vient d'être signé donnera un nouvel élan à nos relations et ouvrira des perspectives favorables à notre collaboration, en particulier dans le domaine de la démocratie et des droits de l'homme.

En disant cela, je ne pense pas seulement à ce que nous pouvons faire ensemble dans les pays non membres de l'Union européenne qui font partie du Conseil de l'Europe, mais aussi, à l'inverse, à ce que fait le Conseil de l'Europe dans les 27 pays membres de l'Union européenne.

Au sein de l'Union européenne, l'idée a fait son chemin que «les élites ne doivent plus prendre les décisions à l'échelon européen sans qu'il y ait un consentement démocratique plus explicite de la part du peuple européen». Le sort récemment réservé à la proposition de Traité établissant une Constitution pour l'Europe a rendu le défi plus clair: il faut donner aux citoyens européens le pouvoir d'exprimer leur opinion sur les questions européennes, promouvoir une citoyenneté européenne active et favoriser la participation des citoyens au processus démocratique européen.

Au cours des dernières années, la Commission européenne a présenté plusieurs initiatives qui relèvent le défi d'un «pouvoir» et d'une «autonomisation» acceptables. Le «Plan D pour la démocratie, le dialogue et le débat» ainsi que d'autres initiatives dans le domaine de la communication ont une importance particulière à cet égard.

Le point commun entre ces initiatives est un objectif fondamental articulé selon trois axes. Premièrement, il s'agit d'accroître la capacité d'action des citoyens, en particulier en leur fournissant des informations claires et pertinentes adaptées à leurs contextes national, régional et local; deuxièmement, il faut développer une sphère publique européenne en améliorant la communication transnationale sur la politique de l'Union européenne et en favorisant des structures qui renforcent le débat politique paneuropéen et sa couverture médiatique; troisièmement, il faut une coordination et des partenariats plus étroits entre les principaux acteurs à tous les niveaux – institutions de l'Union européenne, pays membres, organisations de la société civile, médias, réseaux. Une coopération étroite, régulière et structurée, en particulier

avec la société civile, les partenaires sociaux et les partis politiques, est en effet indispensable.

Nous envisageons aussi de renforcer notre collaboration avec les parlements nationaux. En 2006, la Commission européenne a pris l'initiative de transmettre toutes les nouvelles propositions et les documents de consultation directement aux parlements nationaux et de les inviter à réagir. Cette initiative favorise l'ancrage des questions européennes dans la tradition démocratique et les partis politiques nationaux.

La consultation de la société civile est un facteur essentiel pour l'établissement d'une sphère publique européenne et l'autonomisation du citoyen européen. Depuis le Livre blanc sur la gouvernance européenne publié en 2001 par la Commission, nous avons souligné l'importance d'associer les organisations de la société civile à nos processus de consultation; nous avons adopté des normes minimales en la matière et entrepris de consulter les parties intéressées et les citoyens européens sur une multiplicité d'initiatives. Ces développements se poursuivront dans le cadre de l'Initiative européenne en matière de transparence, en particulier grâce au lancement d'un site destiné aux consultations par internet et grâce au renforcement des normes de consultation de la Commission européenne.

Toutes ces initiatives pourraient tirer profit des contributions du Conseil de l'Europe et du Forum pour l'avenir de la démocratie.

C'est donc avec un grand intérêt que je me prépare aux débats qui vont avoir lieu au cours des trois jours à venir. Je serai heureuse de partager avec vous l'expérience de l'Union européenne dans l'action qu'elle a entreprise pour rapprocher la société civile et les citoyens des institutions et des mécanismes européens, mais aussi de découvrir d'autres expériences dans ce domaine.

J'espère que ce forum sera des plus fructueux.

## **Pouvoir et autonomisation (*empowerment*) – L'interdépendance de la démocratie et des droits de l'homme**

**Thomas Hammarberg**

*Commissaire aux droits de l'homme, Conseil de l'Europe*

Toute personne a le droit de prendre part aux élections. La Déclaration universelle des droits de l'homme de 1948 définit déjà la participation de chacun à la direction des affaires publiques de son pays comme un droit individuel. Elle précise que ce droit peut être exercé «soit directement, soit par l'intermédiaire de représentants librement choisis».

Le Pacte international des Nations Unies relatif aux droits civils et politiques énonce que tout citoyen a le droit et la possibilité «de voter et d'être élu, au cours d'élections périodiques, honnêtes, au suffrage universel et égal et au scrutin secret, assurant l'expression libre de la volonté des électeurs».

Ce droit, pour chacun, de prendre part à des élections libres, équitables, universelles et régulières constitue manifestement le trait d'union entre les concepts de démocratie et de droits de l'homme. Toutefois, il y a d'autres liens manifestes.

Je soutiens que le respect de tous les droits de l'homme est l'une des conditions nécessaires à l'épanouissement de la démocratie. J'affirme, en outre, que la démocratie est la meilleure forme de gouvernement pour la protection des droits de l'homme.

L'essence de la démocratie réside, bien sûr, dans le «gouvernement par le peuple», dans la question de savoir qui participe au processus de décision et comment. Ce n'est pas simplement une affaire d'institutions ou de procédures; des principes fondamentaux sont en jeu. Il me paraît important de comprendre ces principes et de les enseigner afin d'éviter que le terme «démocratie» soit détourné de son vrai sens et réduit à un slogan dépourvu de contenu.

Tous les membres d'une société ou d'une association démocratique doivent avoir un droit de regard sur les décisions prises et tous doivent être considérés comme égaux. *Le contrôle du peuple* et *l'égalité politique* sont les deux principes sur lesquels se fonde la démocratie.

Les normes en matière de droits de l'homme qui mettent l'accent sur la responsabilité gouvernementale et les droits de l'individu comptent donc tout particulièrement dans le processus de démocratisation. Dans le langage des droits de l'homme, le contrôle du peuple est lié au droit de participer et de contrôler ceux qui exercent le pouvoir. L'égalité politique se rattache au principe de non-discrimination et à une réelle égalité des chances pour chacun d'exercer ses droits.

Certains droits de l'homme, comme le droit de vote et le droit de se porter candidat, sont en rapport direct avec les procédures électorales elles-mêmes. Toutefois, les élections officielles ne seraient qu'une mascarade sans ce qui permet un débat ouvert: les libertés d'expression, d'association et de réunion.

Ces libertés sont nécessaires pour permettre aux citoyens d'assurer un contrôle, d'émettre des critiques et d'influer sur le cours des choses, en un mot, d'exercer *le contrôle du peuple*. La répression de l'opposition pacifique, même de la plus petite minorité, constitue un affront fait à la démocratie et la met à mal.

Le respect des droits sociaux et économiques a également un impact sur les efforts de promotion de la démocratie. *L'égalité politique* exige aussi que les citoyens puissent participer à la prise de décision publique; l'extrême pauvreté ou le manque d'instruction sont manifestement des obstacles, directs ou indirects.

En d'autres termes, il y a une interdépendance manifeste entre la démocratie et les droits de l'homme. Plus les droits de l'homme sont respectés, plus la démocratie est forte.

Les limites imposées au gouvernement par la majorité constituent l'un des domaines dans lesquels l'approche des droits de l'homme a considérablement contribué au débat démocratique. Une démocratie véritable passe aussi par la protection des minorités et donc par la volonté de parvenir avec ces minorités à certains compromis.

Il s'agit là, bien sûr, d'un des dilemmes classiques de la démocratie. A la vérité, nombre de démocraties européennes n'écoutent toujours pas les minorités autant qu'elles le devraient selon les normes des droits de l'homme et les organes de contrôle. La xénophobie est un

problème que nos démocraties ont du mal à régler, notamment en période électorale.

Dans ce domaine, les normes en matière de droits de l'homme donnent des orientations et assurent une protection. En fait, l'idée de base, c'est qu'une fois ratifiées, les normes européennes et internationales reconnues en la matière devraient *primer* sur les politiques nationales et locales. Même les majorités les plus écrasantes ne devraient pas pouvoir adopter des politiques violant les droits de certaines personnes au sein de la société. En ce sens, les normes relatives aux droits de l'homme restreignent le pouvoir de décision des assemblées politiques élues.

La Convention européenne des Droits de l'Homme fait déjà partie du droit interne de tous les Etats membres du Conseil de l'Europe et a un statut constitutionnel dans certains d'entre eux, comme l'Autriche ou la Bosnie-Herzégovine, ce qui empêche ou bloque les décisions jugées par avance indésirables. Il est, par exemple, pratiquement impossible aujourd'hui, pour n'importe quel parlement européen, de réintroduire la peine de mort; nous, Européens, avons décidé de nous prémunir contre cette fâcheuse décision au cas où une opinion publique nationale réclamerait soudain une telle mesure.

C'est là une forme de démocratie perfectionnée. Dans un cadre démocratique, nous avons décidé de nous soustraire aux conséquences du gouvernement absolu par la majorité afin d'assurer une protection constante des droits de l'homme.

Nous savons d'expérience combien le principe de l'Etat de droit est essentiel dans la défense des droits de l'homme. La séparation des pouvoirs entre les autorités exécutives, législatives et judiciaires est indispensable pour éviter une trop forte concentration de pouvoirs entre les mains de quelques-uns. J'ai constaté avec inquiétude que certains gouvernements européens s'immiscent dans le processus judiciaire lorsque des affaires politiques sensibles sont jugées, au lieu de respecter et d'encourager l'indépendance totale de la justice.

La notion de droits de l'homme englobe d'autres aspects de l'équilibre des pouvoirs: le fait que les organisations non gouvernementales jouent aussi un rôle en assurant la défense de cette cause, le fait que

l'instauration de médiateurs indépendants et d'autres organes nationaux de protection des droits de l'homme constitue une initiative positive, le fait, enfin, que les médias doivent pouvoir jouir de la liberté de critiquer.

Jusqu'à présent, je vous ai parlé de la contribution des droits de l'homme au processus démocratique. Qu'en est-il de l'influence inverse? La démocratie est-elle nécessaire aux droits de l'homme?

La réponse est affirmative, car il n'est pas possible d'imaginer un dictateur en défenseur des droits de l'homme; il serait schizophrène. De plus, il n'est pas vrai, contrairement à ce que l'on prétend parfois, que les régimes non démocratiques puissent s'avérer efficaces en matière de protection des droits sociaux et économiques. Amartya Sen et d'autres ont montré que les régimes autoritaires sont souvent incapables de déceler les problèmes sociaux et d'y répondre comme il convient.

Il ne faut pas en déduire que les pays que nous classons parmi les démocraties n'ont aucun problème de droits de l'homme. La situation du Conseil de l'Europe l'illustre bien. Les Etats doivent, certes, être gouvernés démocratiquement pour prétendre devenir membres de l'Organisation, mais il n'en subsiste pas moins des problèmes liés aux droits de l'homme dans les Etats membres.

Certains d'entre eux n'ont pas réussi à assurer le respect des droits de l'homme dans la lutte contre le terrorisme. Ils ont coopéré avec une administration américaine qui s'est livrée à la torture systématique, a transféré des suspects vers des lieux secrets de détention et établi un système d'emprisonnement à durée illimitée sans procès. Ces politiques ont été instaurées en secret et sans aucun contrôle démocratique.

Cet effondrement des principes qui régissent les droits de l'homme s'est produit dans des pays considérés comme des démocraties stables. Il a fallu plusieurs années avant que les systèmes politiques et judiciaires commencent à remédier à leurs erreurs; la propagation de la peur et l'intimidation politique ont paralysé les processus normaux de correction. Il est capital que l'on tire à présent les leçons des erreurs commises après le 11 septembre 2001.

*Pouvoir et autonomisation*

Même indépendamment de ces revers regrettables, on sait que les droits de l'homme ne sont *jamais pleinement mis en œuvre*. Il y a, et il y aura toujours, des améliorations à apporter, notamment parce que l'application des droits de l'homme est liée aux comportements et que les exigences minimales changent avec l'évolution de la situation économique et sociale.

En conséquence, la définition des obligations gouvernementales pour la mise en œuvre des normes en matière de droits de l'homme a considérablement évolué au cours des cinquante à soixante dernières années. L'accent est plus fortement mis à présent sur l'obligation de *veiller* à ce que les droits puissent être exercés par l'individu, par *chaque* individu. L'horizon s'est élargi.

Il en va de même pour la démocratie. Par sa nature même, elle n'est jamais absolue; en réalité, le débat devra porter sur les degrés. Les tendances antidémocratiques sont injustifiables et il faut, sans relâche, encourager les Etats à faire davantage d'efforts.

Il sera toujours nécessaire d'œuvrer au renforcement des procédures et des attitudes démocratiques. Il faut veiller à ce que les valeurs démocratiques, même les plus élémentaires, soient mieux comprises de chaque nouvelle génération.

L'éducation aux droits de l'homme doit donc se voir accorder le degré de priorité le plus élevé possible.

## **Autonomisation (*empowerment*) – Le rôle et les responsabilités des parlementaires: l’optique de l’Assemblée parlementaire du Conseil de l’Europe (APCE)**

**Andreas Gross**

*Rapporteur général*

*Membre du Parlement suisse*

*Rapporteur de la commission des questions politiques de l’Assemblée parlementaire du Conseil de l’Europe sur l’état de la démocratie en Europe*

J’aimerais dire quelques mots du rapport de l’APCE sur la situation de la démocratie dans les 47 Etats membres du Conseil de l’Europe, pour lequel j’étais rapporteur. Je résumerai ma position en 13 points.

1. Tout d’abord, je poserai la question: à votre avis, pourquoi la notion de pouvoir a-t-elle généralement une connotation négative et celle d’autonomisation une connotation positive?

Pourquoi? Parce que le pouvoir est perçu comme le privilège de certains, peu nombreux, alors que l’autonomisation est une opportunité qui s’offre à chacun.

On associe parfois l’autonomisation à ce que les démocrates sous la Révolution française traduisaient par la notion de «liberté». Mais qu’est-ce que la liberté? Est-ce le droit de choisir entre deux options, entre Pepsi-Cola et Coca-Cola, par exemple? Non, bien sûr! La liberté, c’est le droit, la capacité et la possibilité d’agir ensemble sur des bases existentielles communes. Elle devrait être la garantie que la vie n’est ni une destinée ni une fatalité.

Ainsi, une démocratie ne devrait pas tolérer la notion de pouvoir dans son sens négatif. La recette de la liberté tient à un subtil dosage du pouvoir: suffisamment pour tous, excessivement pour personne. C’est bien cela l’idée et le projet de l’autonomisation.

2. La démocratie est un processus continu, incessant, permanent. Le rôle des parlementaires est précisément de garantir cette permanence. C’est même leur plus grande responsabilité et leur principale obligation.

Poursuivre le processus, oui, mais dans quelle direction?

Pour répondre à la question, il faut d'abord savoir ce que l'on entend par démocratie et ce qu'il faut faire pour rendre possible l'autonomisation.

3. Certes, la démocratie est une idée utopique, mais c'est une idée concrète, un projet réel. Ne confondons pas, comme le font de nombreux Suisses, utopie et illusion. Une utopie concrète est certes une bonne idée, mais il faut la réaliser et la généraliser du mieux qu'on peut, tout en sachant que la perfection n'est pas de ce monde. L'utopie montre la direction à suivre et confère la motivation pour poursuivre l'effort et ne pas abandonner.

L'idée utopique de la démocratie, c'est la répartition équitable du pouvoir entre tous, c'est faire que la liberté ne devienne pas l'apanage d'un cercle de privilégiés, au détriment de la majorité de la population, condamnée à l'impuissance.

4. La démocratie et l'autonomisation supposent que toutes les personnes concernées par une décision peuvent prendre part au processus décisionnel. Et pas seulement les habitants d'un pays donné: en effet, la démocratie est un droit de l'homme et non pas l'apanage des ressortissants d'un pays donné. Si la décision concerne des personnes se trouvant de l'autre côté de la frontière, ces personnes doivent également y être associées.

Si la démocratie est un droit de l'homme, alors les enfants doivent également en bénéficier; la démocratie n'est pas le privilège des adultes qui, de toute façon, seront moins longtemps concernés par la décision!

5. La démocratie et le pouvoir politique légitime semblent bien fonctionner dans le cadre de l'Etat-nation. Mais est-ce suffisant?

En effet, l'ancien Premier ministre français Léon Blum déclarait, il y a de cela soixante-six ans, que l'Etat-nation avait cessé d'être le meilleur moyen d'organiser l'humanité.

Et l'ancien Président de l'Allemagne de dire, il y a vingt-cinq ans déjà, que l'Etat-nation était trop grand pour les petites préoccupations et trop petit pour les grandes questions.

Autrement dit, la démocratie a aussi besoin de décentralisation et de transnationalisation, et l'une ne va pas sans l'autre. Donnons donc plus de pouvoir aux municipalités et aux régions, car c'est à ce niveau que peuvent se régler au mieux les questions locales et régionales.

6. Mais construisons également la démocratie au niveau transnational, là où s'exercent les puissances économiques et où se manifestent les plus importantes forces du marché. L'autonomisation des individus doit donc être placée au-dessus de l'Etat-nation.

La démocratie peut-elle civiliser les forces du marché et leur faire respecter les faibles (et les valeurs qui n'ont pas de prix; pensons à cette valeur fondamentale qu'est la justice)? Oui, mais à condition qu'elle puisse exercer son pouvoir sur un pied d'égalité avec les forces en question.

La transnationalisation va de pair avec la décentralisation. En effet, si la démocratie est forte uniquement aux niveaux local et régional, les citoyens ont l'impression de ne pas être consultés sur les grandes questions et ils finissent par se désintéresser, y compris de la participation au niveau local.

Il serait impossible d'envisager de construire une démocratie transnationale si les citoyens, aux niveaux local et régional, avaient déjà le sentiment d'être exclus du processus de décision. En effet, les pratiques et expériences de la démocratie locale sont utiles si l'on veut réellement avoir le courage et la confiance nécessaires pour continuer à construire la démocratie également au niveau transnational.

7. Autre point important: l'autonomisation et la démocratisation impliquent de ne pas limiter le droit à la démocratie participative au seul droit de vote. Les élections ne sont en effet pas le seul moyen démocratique de participer.

De plus, l'autonomisation suppose le droit d'annuler temporairement la délégation de pouvoir accordée lors d'une élection. Or, il devrait être possible de demander un référendum sur certaines questions législatives ou sur des propositions de réformes législatives ou constitutionnelles.

Je n'entends pas remettre en question la légitimité des représentants ou de la représentation en soi, mais faire en sorte que la représentation soit plus représentative. Donnons aux citoyens la possibilité d'exprimer, plus régulièrement entre les scrutins, leurs idées, leurs attentes et leurs opinions. Ainsi, les parlementaires apprendront à mieux connaître la diversité de la réalité et les citoyens qu'ils représentent.

8. Il est notoire que, dans les démocraties où les droits participatifs des citoyens ne se limitent pas au simple droit de vote, les députés acquièrent paradoxalement plus de pouvoir. Parce qu'ils perdent le monopole du pouvoir, les partis et les chefs de parti doivent apprendre à le partager, davantage et mieux. Ainsi, les parlementaires peuvent être individuellement plus influents et collectivement plus forts face au gouvernement, car ils peuvent montrer qu'ils expriment vraiment les préoccupations des citoyens.

9. Dans les démocraties où les citoyens et les parlementaires participent davantage et de diverses façons aux processus décisionnels communs:

- Le même principe s'applique à tous: commander moins, convaincre plus. La politique devient alors moins agressive car plus communicative; le pouvoir doit prouver sa légitimité plus souvent, par des moyens plus variés et de manière plus convaincante.
- En outre, la déconcentration du pouvoir et l'autonomisation des citoyens favorisent la cohésion sociale. Certaines couches de la population se sentent moins exclues, moins discriminées; elles ont le sentiment d'être mieux intégrées dans l'ensemble de la société.
- Enfin, parce qu'elle doit constamment s'adresser aux personnes qui sont la seule source de pouvoir légitime, à savoir les citoyens, la classe politique gagne en légitimité.

10. Si la population participe directement à l'élaboration des décisions importantes, tout le monde en tire profit. Aucun citoyen ne jouira du privilège ambigu de détenir tant de pouvoir qu'il n'aura plus rien à

apprendre<sup>1</sup>. Le pouvoir sera plus équitablement réparti entre tous; tout le monde devra apprendre!

11. Transformer nos sociétés en sociétés apprenantes: voilà l'une des conditions essentielles pour relever les défis que pose la crise écologique. On ne peut obliger personne à respecter l'environnement. C'est à chaque citoyen d'apprendre à le faire par la réflexion, la discussion et la prise de décision.

12. En augmentant la participation des citoyens, on pourra combler les plus grosses lacunes des démocraties actuelles et surmonter les faiblesses ou les crises du pouvoir politique. Dans les régimes d'aujourd'hui, en effet, la démocratie et la politique ne permettent pas aux sociétés d'exploiter pleinement leurs capacités. Ainsi, bon nombre de citoyens se sentent frustrés, car on ne leur donne pas la chance de réaliser ce dont ils seraient capables puisque, d'un point de vue politique, ils sont limités dans leur droit d'expression, d'où ce désir si vif d'un meilleur partage du pouvoir, cette soif d'autonomisation.

13. Ainsi, les citoyens seront de plus en plus nombreux à pouvoir apporter leur pierre à l'édifice d'une nouvelle démocratie mondiale, notamment en tirant l'enseignement des acquis de la Cour européenne des Droits de l'Homme et de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe. Cela contribuera fondamentalement à une plus grande égalité des chances dans le monde entier. Cela réduira la plus alarmante violence structurelle de notre époque, à savoir le fait que les deux tiers de la population mondiale vivent encore dans la pauvreté. Il s'agit bien là de violence, et la violence, de tout temps et en tous lieux, n'est ni plus ni moins que l'expression d'un énorme déficit démocratique.

---

1. Karl W. Deutsch: «Le pouvoir donne le privilège de ne pas avoir besoin d'apprendre.»



## SÉANCES PARALLÈLES

### **Autonomisation (*empowerment*) – Le rôle et les responsabilités des parlementaires**

#### **Résumé de la séance n° 1. Le rôle de l'opposition et la différence de responsabilités selon que le parlementaire représente un parti au pouvoir ou un parti d'opposition**

Quatre experts ont participé à la discussion du groupe: M. Rudolf Bindig, ancien membre du Bundestag (Parlement allemand), ancien Vice-Président de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe; M<sup>me</sup> Ene Ergma, présidente du Parlement estonien; M. Leif Lewin, université d'Uppsala, Suède; M. David Wilshire, membre de la Chambre des communes, Royaume-Uni, membre de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (GDE).

«Le rôle de l'opposition et la différence de responsabilités selon que le parlementaire représente un parti au pouvoir ou un parti d'opposition» a été le sujet d'une partie des contributions à la discussion liminaire.

D'après deux des parlementaires participant à la séance (M. Bindig et M. Wilshire), l'opposition joue un rôle important et un pays sans opposition n'est pas une démocratie. De plus, de l'avis de M. Bindig, l'importance du gouvernement pour le fonctionnement politique d'un pays est souvent surestimée, alors que les contributions et le poids de l'opposition sont souvent sous-estimés. Pour M. Bindig, les changements de gouvernement sont importants si l'on veut tirer parti des connaissances des deux camps et garantir le bon fonctionnement de la démocratie. Dans la période qui suit un changement de gouvernement en particulier, le gouvernement et l'opposition peuvent se

comprendre, car ils ont encore en mémoire leur expérience dans leurs rôles respectifs.

Pour M. Wilshire, l'opposition joue un rôle important, par exemple en repoussant certaines décisions parlementaires lorsqu'il y a de bonnes raisons de le faire et en permettant ainsi d'examiner les questions de manière plus approfondie.

Cela étant, M<sup>me</sup> Ergma, du Parlement estonien, ne considère pas qu'une opposition forte présente autant d'avantages. En sa qualité de représentante d'un petit pays, elle juge important de réunir toutes les connaissances existantes et de gouverner le pays aussi bien que possible en fonction des circonstances. En l'état actuel des choses, elle estime que l'opposition et le gouvernement ont beaucoup trop rarement un dialogue constructif. Il leur faut aplanir leurs divergences et renforcer leur coopération.

Le politologue Leif Lewin estime par ailleurs que les désaccords, au sens de divergences d'opinions marquées entre l'opposition et le gouvernement, sont positifs. Une démocratie de ce type, particulièrement facile à instaurer lorsque le mode de scrutin est majoritaire, présente l'avantage suivant: il est plus facile pour les citoyens d'exiger du pouvoir qu'il rende compte. Lorsqu'ils retournent aux urnes, les gens savent quel parti ils veulent récompenser ou non et votent ainsi pour un parti au pouvoir ou pour l'opposition. Lorsque le mode de scrutin est majoritaire, les partis doivent s'employer de toutes leurs forces à expliquer leur politique et les différences qu'ils présentent par rapport aux autres partis. Les électeurs se déterminent ainsi plus facilement. La politique doit avoir un sens. D'après M. Lewin, le scrutin majoritaire a un autre effet positif en ce sens que les gouvernements qui peuvent alors se former sont solides et ont plus de chances d'obtenir de bons résultats en matière d'emploi, de gestion des finances publiques, d'activité économique, etc.

A l'issue de ces contributions pour ou contre les modèles de démocratie susmentionnés, les débats ont porté sur d'autres questions, notamment: comment les parlementaires devraient-ils traiter les oppositions qui agissent en dehors du parlement, c'est-à-dire les divers

types d'intérêts et d'organisations non gouvernementales ou, en d'autres termes, la société civile?

Dès le début, des divergences d'opinions ont porté sur la question de savoir s'il était bien que certaines de ces organisations aient des ressources aussi abondantes et se fassent si facilement entendre aux dépens d'autres groupes de la société. Ceux qui, comme M. Wilshire, élevaient des objections, y voyaient, d'une certaine manière, une menace pour la démocratie représentative dans la mesure où de petits groupes disposant de ressources abondantes peuvent avoir une influence disproportionnée.

Les experts se sont cependant accordés sur le constat que de plus en plus de citoyens sont actifs politiquement, ou du moins intéressés, mais ne croient pas à la politique au sens de la politique partisane. Sur cette base, il est essentiel pour que la démocratie fonctionne d'essayer de trouver les moyens de réunir ces acteurs, que ce soit au sein des parlements ou en dehors.

## **Résumé de la séance n° 2. Les responsabilités de l'opposition en matière de dialogue et d'initiative politique**

Quatre experts ont participé à la séance: M. Tomas Ries (Suède), directeur de l'Institut suédois des affaires internationales; M. Luc Van den Brande (Belgique), membre de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (PPE/DC); M. Tadeusz Iwiński (Pologne), membre de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (SOC); et M<sup>me</sup> Lydia Err (Luxembourg), membre de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (SOC) et de la Commission de Venise. Le groupe d'experts était présidé par la journaliste suédoise M<sup>me</sup> Britt-Marie Mattsson.

M. Ries a choisi d'aborder le thème de la séance sous un angle original, en posant les questions suivantes: quelles sont les perspectives de l'opposition en matière de dialogue? Que faire lorsque les conditions mêmes de la démocratie ne sont pas réunies? Le problème politique majeur qui se pose à nous aujourd'hui, a-t-il affirmé en préalable, vient des tensions entre différentes classes sociales au niveau mondial; les deux tiers environ de la population mondiale vivent dans une pauvreté extrême, dans des régions où les conditions d'un Etat au sens où nous l'entendons sont quasiment inexistantes. D'après M. Ries, les tensions entre les sociétés pauvres et les sociétés plus riches sont la cause profonde de nos plus grands problèmes politiques, tels que le terrorisme, la criminalité organisée, les réfugiés et les maladies. Un objectif essentiel en matière de sécurité est par conséquent d'apaiser ces tensions – mais comment faire?

Selon M. Ries, le bilan des cinquante dernières années montre que, seule, l'aide au développement ne suffit pas, et les événements des dix dernières années indiquent clairement qu'il est impossible d'instaurer une démocratie par la force. On voit bien à ce qui se passe en Afghanistan ou en Irak que notre pouvoir d'action est beaucoup plus limité que ce que nous pensions; de nombreuses sociétés ne sont simplement pas prêtes pour la démocratie. M. Ries a fait référence à la notion de «stabilité structurelle», introduite dans les années 1970 par le professeur Johan Galtung, qui met l'accent sur trois conditions préalables à la mise en place d'une société stable, où la démocratie et la libéralisation sont possibles: la sécurité physique, le développement

économique et la protection sociale. Les tentatives faites aujourd'hui pour instaurer la démocratie là où ces conditions préalables ne sont pas réunies sont donc probablement vouées à l'échec. Quant à savoir ce qu'il est possible de faire dans la pratique pour promouvoir la bonne gouvernance et la démocratie, M. Ries n'a pas de réponse mais a conclu que cette question devait désormais être au centre de la réflexion.

Pour M. Van den Brande, le thème de l'opposition suscite quelques questions initiales. D'abord, comment définir une opposition? En effet, M. Van den Brande précise que le parlement et la société comptent des oppositions diverses et qu'il n'existe pas de définition sans équivoque du concept. Ensuite, dans quel type de système la majorité et l'opposition fonctionnent-elles? Dans les systèmes bipolaires, le vainqueur emporte tout, mais la formation d'une coalition contribue aussi à la consolidation de la démocratie. Traditionnellement, on considère que le devoir de l'opposition est de s'opposer, mais il faudrait ajouter qu'elle a aussi celui de faire preuve de responsabilité et de coopérer sur certaines questions essentielles pour la société. Quant à la majorité, elle a le devoir de respecter l'opposition et d'ouvrir le dialogue avec elle s'agissant des buts essentiels de la société et des grands défis à relever.

Sur cette base, M. Van den Brande a formulé un ensemble de recommandations concernant les partis politiques d'opposition:

- reconnaître que l'opposition joue un rôle utile au processus démocratique;
- renforcer le dialogue entre le gouvernement et les partis d'opposition, et consolider le principe selon lequel la première obligation de l'opposition est de demander des comptes au gouvernement;
- favoriser la mise en place de conditions garantissant que le rôle de l'opposition ne se limite pas à critiquer le gouvernement;
- encourager l'opposition à établir un «contre-programme» (*shadow programme*).

La modératrice a réagi à sa proposition d'un «nouveau partenariat» entre la majorité et l'opposition en soulignant que les électeurs ont

tendance à sanctionner les partis qui coopèrent avec le gouvernement au lieu de s'y opposer. M. Van den Brande a admis que les partis avaient la responsabilité d'être clairs vis-à-vis de l'électorat, tout en estimant que parvenir à des compromis et aider à la mise en place d'une coalition efficace n'en est pas moins une responsabilité démocratique.

M. Iwiński, membre de l'opposition en Pologne, a traité de la situation en Pologne et dans l'Ukraine voisine en ce qui concerne la responsabilité de l'opposition en matière de dialogue et d'initiative politique. Il a critiqué assez sévèrement le Gouvernement polonais actuel, l'accusant de ne pas dialoguer suffisamment avec l'opposition et de ne pas lui communiquer d'informations sur des questions d'intérêt national. Selon M. Iwiński, les propositions du gouvernement «sont élaborées dans la précipitation et ne sont pas suffisamment travaillées», ce qui empêche l'opposition de participer activement au processus démocratique.

M. Iwiński a également soulevé la question des seuils électoraux, affirmant que des seuils inutilement élevés risquent de réduire le rôle de l'opposition. Dans les démocraties avancées, tous les points de vue et intérêts politiques devraient être représentés au parlement. Selon lui, la seule raison d'être des seuils électoraux est de prévenir une paralysie du système parlementaire due à une multiplicité de partis politiques.

Faisant référence à la discipline de parti rigoureuse qui prévaut dans son pays, M<sup>me</sup> Err a préconisé d'élargir la notion d'opposition pour prendre en compte les contradictions qui existent entre les partis mais aussi en leur sein. Pour sa part, elle a presque toujours appartenu à la majorité au pouvoir, mais elle a également été dans l'opposition à l'intérieur de son propre parti, non seulement en sa qualité de femme dans un groupe politique principalement masculin, mais aussi sur certaines questions à propos desquelles elle s'est exprimée contre son propre parti.

Quant aux responsabilités en matière de dialogue et d'initiative politique, M<sup>me</sup> Err a estimé qu'elles doivent être partagées entre l'opposition et les partis au pouvoir. Comme les précédents orateurs, elle

pense qu'une certaine coopération entre les deux camps est nécessaire et elle a défendu le concept de «coopétition» – un mélange de coopération et de compétition – ainsi que l'idée d'une institution de médiation qui veillerait au bon fonctionnement de ce système.

Un débat a suivi les interventions des experts, ponctué d'échanges de vues assez incisifs. Plusieurs intervenants ont approuvé les experts quant à la nécessité d'avoir une opposition effective et responsable, s'attachant à «proposer et pas uniquement à s'opposer». Toutefois, comme l'a fait observer un orateur de Géorgie, les conditions préalables à une telle opposition constructive ne sont pas encore réunies dans toutes les démocraties.

Certaines questions de l'assistance ont porté sur le changement de position en politique, c'est-à-dire le passage du gouvernement à l'opposition, et inversement. Selon un intervenant, il est assez facile d'être critique et progressiste quand on est dans l'opposition, mais une fois au pouvoir, les membres de l'opposition ont tendance à ne pas tenir leurs promesses. M. Van den Brande et M<sup>me</sup> Err ont tous deux corroboré cette impression, qualifiant ce problème «d'amnésie politique» et évoquant la difficulté qu'ont les hommes politiques à rester fidèles à leurs positions en cas de changement de situation. Pour conclure, M<sup>me</sup> Err a souligné l'importance de l'intégrité politique et affirmé que les membres de la majorité comme de l'opposition devaient avoir le courage de rester fidèles à leurs idéaux, tant quand ils entrent au gouvernement que quand ils le quittent, mais aussi de contester les vues dominantes de leur propre parti.

Un autre thème récurrent des échanges a été la nécessité de passer du débat au dialogue en politique et le rôle des médias à cet égard. Selon certains intervenants, le débat, l'affrontement d'opinions tranchées, sont inhérents au monde de la politique, et les médias encouragent cet état de choses censé susciter l'intérêt de la population; toutefois, il serait bon de passer à une forme plus complexe de dialogue raisonné. D'autres ont au contraire fait valoir que le débat n'était pas forcément une mauvaise chose et qu'il s'avérerait utile de temps à autre pour préciser les positions des partis.

*Pouvoir et autonomisation*

Quelques commentaires ont également été formulés à propos du point de vue pessimiste de M. Ries concernant les conditions préalables à la démocratie dans une grande partie du monde. D'après un chercheur danois, il ne faut pas priver les deux tiers de la population mondiale du droit à la lutte pour la démocratie; si ce combat n'aboutit pas immédiatement, son processus même pourrait permettre de renforcer la société civile.

## **SÉANCES PARALLÈLES SUR LES SOUS-THÈMES**

*Sous-thème n° 1*

*Une démocratie représentative adaptée  
à une ère nouvelle*

**Document de réflexion**

**Les défis de la démocratie représentative**

**Sven Bring**

*Conseiller principal en matière de démocratie  
et d'autogouvernance*

*Association suédoise des pouvoirs locaux et régionaux*

Il importe de toujours développer et approfondir la démocratie. En effet, il est important que les institutions et les procédures fonctionnent sans frictions, dans une perspective à long terme, mais cela, en soi, n'est pas suffisant. Pour émettre un diagnostic sur l'état de santé d'une démocratie, il convient aussi de soumettre le système politique à un examen exhaustif, axé sur l'observation et la promotion des droits de l'homme. Une condition minimale pour qu'une démocratie fonctionne correctement, c'est que des droits tels que la liberté d'expression, la liberté d'association et la liberté d'opinion soient garantis. Le succès des efforts visant au renforcement et à la protection des droits de l'homme dépend d'une réelle participation des citoyens. Les nouvelles générations doivent se réapproprier les valeurs fondamentales. Pour cette raison, la démocratie locale est vitale. C'est au niveau local que s'effectue l'éducation à la démocratie.

L'on est en droit d'affirmer que le Conseil de l'Europe a accordé une grande importance au bon développement de la démocratie locale et régionale dans ses travaux. La Charte européenne de l'autonomie locale, introduite dès 1985, en est la preuve. La création du Congrès

### *Pouvoir et autonomisation*

en 1994 et l'influence qu'il a dès lors exercée sur les travaux du Conseil en sont une autre preuve.

Dans ses activités en faveur de la démocratie, le Conseil de l'Europe a également été confronté à un certain nombre de défis, pour deux raisons principalement. Premièrement, parce que la démocratie locale et régionale doit affronter les mêmes problèmes généraux et les mêmes difficultés que la démocratie au niveau national, parfois avec des conséquences graves. En principe, tous les problèmes de la démocratie décrits dans la section suivante peuvent se retrouver dans le monde réel où le système politique fonctionne au niveau infranational. Deuxièmement, un certain nombre de facteurs spécifiques rendent le développement de la démocratie aux niveaux local et régional particulièrement difficile.

### *Problèmes d'ordre général*

Le Conseil de l'Europe s'intéresse de plus en plus à différents signes laissant entrevoir un déficit démocratique dans les Etats membres. Une participation électorale en déclin, jointe à une diminution généralisée de l'activité politique, en particulier chez les jeunes, est perçue comme un signal d'alarme. Il est à craindre que cette évolution soit l'expression d'une évolution irréversible des nouvelles générations, dont la conséquence à long terme serait une perte de légitimité pour le système parlementaire.

Le déficit démocratique est un problème aussi bien dans les anciennes démocraties que dans les nouvelles. La participation aux institutions politiques officielles continue de décliner, cependant que l'attention des citoyens politiquement actifs est de plus en plus souvent orientée vers des questions qui ne relèvent pas du contrôle de l'Etat national et qui sont tranchées en dehors des institutions traditionnelles chargées des décisions collectives. Face à cette évolution des formes d'engagement politique, la légitimité des institutions traditionnelles est remise en cause.

Les statistiques globales concernant l'ensemble des Etats membres du Conseil de l'Europe montrent un déclin des adhésions aux partis politiques. En Europe occidentale, cette tendance est généralisée et durable, mais la situation est différente dans certaines des jeunes démocraties. Les évaluations de l'importance de cette diminution de

l'adhésion aux partis politiques varient, mais il est raisonnable de présumer que ce phénomène est étroitement lié à la réduction de la participation aux élections, et qu'il convient donc de l'analyser comme une indication supplémentaire de la tendance à l'effritement de la légitimité du système représentatif.

Il convient d'ajouter à cela que, depuis plusieurs décennies, les partis politiques des vieilles démocraties ont aussi changé: les mouvements populaires sont devenus des appareils de campagne. Ce phénomène s'est accompagné d'une centralisation, d'une dépendance financière accrue à l'égard des gouvernements et de l'impératif d'une utilisation professionnelle des médias.

Certains signes laissent également penser que le «registre» politique des citoyens est en train de changer et de s'élargir; il est clair que ces changements revêtent une importance majeure pour les institutions politiques existantes. Les efforts du Conseil de l'Europe en vue de développer la démocratie doivent donc prendre en compte les formes d'activité politique nouvelles et différentes, et y faire face. Si, jadis, la participation politique consistait principalement à tenter d'exercer une influence directe ou indirecte grâce à la démocratie représentative, il est clair que, désormais, le système traditionnel tend à être perçu simplement comme une manière, parmi bien d'autres, d'exercer une influence.

Ces problèmes sont encore aggravés par une autre tendance de fond, à savoir la défiance croissante à l'égard de la politique. Une certaine dose de scepticisme est saine dans tout système démocratique, mais le déclin de la confiance à la fois dans la politique et dans les institutions politiques constitue une menace dans la mesure où il accroît la distance, et donc l'aliénation, entre les citoyens et leurs représentants élus. Le professionnalisme croissant et le manque de transparence des systèmes politiques exacerbent probablement cette tendance négative.

#### *Problèmes spécifiques aux niveaux infranationaux*

La Charte européenne de l'autonomie locale existe depuis plus de vingt ans. Quarante-deux Etats membres du Conseil l'ont ratifiée. Ses principales dispositions sont, d'une part, le principe de subsidiarité, et, d'autre part, le droit reconnu aux pouvoirs locaux d'examiner la

législation nationale et les autres actes normatifs du pouvoir central susceptibles de porter atteinte à l'autonomie locale. Toutefois, à l'occasion d'un réexamen conduit en 1998, le Congrès a découvert que, dans de nombreux pays, ces principes ne transparaissent pas en droit interne et que souvent, par exemple, les pouvoirs locaux n'étaient toujours pas dotés des instruments nécessaires pour conduire l'examen juridique des lois nationales afin d'y déceler des manquements éventuels à la charte.

Les rapports du Conseil sur la démocratie dans les différents Etats membres donnent une image complexe et plutôt pessimiste de la situation. Si peu d'Etats sont ouvertement critiqués parce qu'ils ne défendent pas suffisamment la démocratie locale, il est souvent souligné que la charte n'est que partiellement respectée. Dans une large mesure, ces critiques visent le défaut d'application du principe de subsidiarité. On peut donc encore considérer la charte comme un point de départ pour le développement de la démocratie locale, et beaucoup reste à faire avant qu'elle ne soit pleinement mise en œuvre. En dehors du fait que, dans bien des cas, la manière d'envisager l'autonomie locale est ambiguë, le travail est également entravé par les variations considérables des structures institutionnelles d'un Etat à un autre, tant aux niveaux central que local.

Différents modes de gouvernance à plusieurs niveaux sont de plus en plus répandus en Europe, ce qui s'explique en partie par une tendance généralisée à la décentralisation, mais aussi par une meilleure coopération entre le secteur public et les acteurs extérieurs. Ces tendances sont à l'origine de plusieurs problèmes principalement liés au manque de clarté et à la difficulté accrue de déterminer les responsabilités. Pour la plupart des citoyens, il est en effet extrêmement difficile de savoir qui est responsable des différentes décisions.

Pour remédier à cette situation, il faut naturellement plus de transparence et de clarté dans la définition des domaines de compétence des différents niveaux décisionnels, mais il n'existe pas de réponse simple quant aux moyens d'y parvenir en pratique. Les possibilités, et la nécessité, d'innover sont immenses en la matière.

La décentralisation n'est pas sans conséquence sur l'efficacité. Ses avantages évidents sont que les décisions politiques se prennent à un

niveau plus proche de ceux qu'elles concernent directement, et qu'elles ont donc une chance d'apporter une réponse efficace aux attentes et d'être fondées sur une connaissance exacte de la situation locale. Les inconvénients apparaissent lorsque, en raison de l'échelle réduite des opérations, les ressources et le savoir-faire font défaut.

Les problèmes généraux de la démocratie représentative nés du changement de nature des partis politiques sont aggravés aux niveaux local et régional par le fait que les partis y exercent des fonctions et y jouent des rôles assez différents de ceux qui sont les leurs au niveau national. La politique locale se caractérise souvent par beaucoup plus de pragmatisme et une approche plus consensuelle que la politique nationale. Les partis, en tant que représentants des idéologies et des groupes d'intérêt, y sont donc moins importants et les questions locales et d'ordre pratique se trouvent plus souvent au centre des préoccupations. Un plus grand professionnalisme et un contrôle centralisé d'un côté, un pragmatisme local et une orientation pratique de l'autre sont à l'origine d'une division verticale et d'un affaiblissement de la démocratie à l'intérieur même des partis. En même temps, la proximité entre les citoyens et leurs représentants élus tend à favoriser une focalisation sur la personnalité des représentants politiques, ce qui, en retour, a tendance à affaiblir encore la position des partis.

#### *Développement de la démocratie aux niveaux local et régional*

En principe, deux voies s'ouvrent au Conseil de l'Europe dans son action en faveur du développement de la démocratie. La première consiste à réunir les Etats membres autour d'un ensemble coordonné de principes et de normes démocratiques applicables dans l'ensemble de l'Europe, tout en continuant d'œuvrer pour s'assurer qu'ils sont mis en œuvre. Cette approche est basée sur la Charte européenne de l'autonomie locale. La seconde voie consiste à tirer parti des possibilités étendues d'apprendre et d'échanger les connaissances entre les Etats, en particulier s'agissant de l'amélioration des institutions et des méthodes démocratiques. Ces échanges pourraient porter sur des questions centrales telles que:

– Comment répondre aux attentes des jeunes souhaitant exercer de nouvelles formes d'influence?

- Comment améliorer la transparence et créer une vision plus claire de la répartition des responsabilités dans le cadre d'une gouvernance à plusieurs niveaux?
- Comment faire face à une situation dans laquelle les fonctions des partis à différents niveaux sont de plus en plus différenciées et où l'unité verticale est de plus en plus difficile à maintenir?

Deux des responsabilités centrales du Conseil de l'Europe consistent à créer des forums où se pratiquent le dialogue et l'échange d'expériences, et aussi à garantir la continuité du processus de développement. Le nombre des Etats membres a plus que doublé depuis une trentaine d'années. Beaucoup de ces Etats sont de très jeunes démocraties. Cela signifie que les cultures politiques, les problèmes et les solutions, ainsi que la conception des institutions politiques y sont notablement différents. Le travail de réforme et de développement de la démocratie doit donc laisser la possibilité de réaliser des ajustements en fonction des conditions locales. Ainsi, les possibilités d'échanger les connaissances et de faire un usage constructif de l'expérience issue des projets locaux seront fructueuses, à condition que ces connaissances soient réellement transmises et reçues.

Cependant, il existe un dilemme profond, inhérent à la question et difficile à traiter. D'un côté, la défense du système représentatif, avec ses assemblées élues, et le maintien de sa primauté en tant que forum de débats et de négociations politiques sont considérés comme incontournables et de première importance. De l'autre, vu le déclin de la confiance dans les assemblées élues, les populations souhaitent trouver de nouvelles formes d'engagement politique et de nouvelles voies permettant l'exercice de leur influence. Même si l'objectif est de défendre la démocratie représentative et ses domaines institutionnels, le résultat pourrait être que la confiance dans les institutions en question, précisément, sera encore amoindrie si de nouvelles formes d'influence réussissent à s'imposer.

L'analyse ne peut donc se cantonner aux institutions et à leurs cadres réglementaires. Il est d'égale importance d'examiner les règles informelles qui s'appliquent effectivement au «jeu» politique, règles qui, dans certains cas, soutiennent le système international et, parfois, s'y opposent. Le processus démocratique ne peut plus être considéré

comme synonyme d'action dans le cadre des systèmes officiels. L'«institutionnalisation» de la démocratie prend de nouvelles formes qu'il est également important d'identifier et de comprendre.

Une approche globale, recouvrant à la fois les aspects officiels et informels, augmentera nos chances de pouvoir concevoir des changements et des réformes à même de s'enraciner et de germer dans notre réalité politique. Les réformes ne pourront être mises en œuvre qu'au moyen de changements dans le comportement de ceux qui, au quotidien, façonnent et pratiquent la politique. Pour réussir, les réformes institutionnelles doivent donc être fondées sur, et interagir avec, les efforts créatifs de ces acteurs, plutôt que de les contrer et les entraver. Cela signifie que la recherche de la «solution parfaite» n'est pas d'une grande utilité, mais qu'il faut plutôt trouver et concrétiser des valeurs démocratiques grâce à une combinaison de différentes formes institutionnelles adaptables aux différents contextes culturels et politiques.

## **Rapport sur le sous-thème n° 1**

**Brith Fäldt**

*Membre du Congrès, Suède*

### *Introduction*

Quels sont les défis à relever pour la démocratie représentative aujourd'hui? Quelles sont les clés du succès? Nous avons abordé ces questions au moyen d'une technique de *brainstorming* connue sous le nom de World Café. Notre atelier réunissait des représentants de tous les acteurs essentiels du processus politique – gouvernements, parlements nationaux, autorités locales et régionales, ONG et médias – venus de nombreux pays du Conseil de l'Europe, afin d'identifier les vrais enjeux de la démocratie locale, d'en discuter et de suggérer des façons de progresser. Il s'agissait d'un véritable exercice de démocratie participative, passant par le dialogue, la consultation et la mise en présence de points de vue très variés.

Outre la teneur des discussions, le processus et la méthode utilisés pour l'atelier n° 1 sont importants en tant que tels pour le message du forum de Sigtuna.

Néanmoins, il n'est pas aisé de tirer des conclusions sur ces aspects, qui n'ont été approfondis ni avant ni après le forum. La présente synthèse est donc basée sur mes propres réflexions et expériences, développées au cours de travaux similaires.

Première remarque, l'analyse doit se situer à trois métaniveaux:

- les discussions et les résultats obtenus par les participants au cours de l'atelier;
- le déroulement de la journée, la méthode utilisée et les conclusions que l'on peut en tirer;
- les conclusions que l'on peut tirer de l'utilisation de ce type de méthode pour développer de nouvelles formes de participation citoyenne et d'activités consultatives.

*Discussions au cours de l'atelier*

Pendant l'atelier, chaque groupe a formulé ses principales idées et conclusions sur des feuilles de papier, qui ont été triées par les modérateurs et affichées dans la salle de travail. Nous les avons enregistrées et utilisées pour établir le résumé ci-dessous, rédigé juste après l'atelier et présenté par le rapporteur à la séance plénière finale de la conférence. Nous en reprendrons ici les points principaux, sans pouvoir rendre compte de la richesse des échanges qui ont eu lieu et du large éventail d'expériences personnelles dont ont fait part les participants.

*Trouver de nouvelles façons d'impliquer les citoyens*

C'est le défi principal pour la démocratie représentative aujourd'hui.

Il faudrait faire participer autant que possible les citoyens ordinaires au processus décisionnel, afin de combler le fossé qui les sépare des autorités. Les larges consultations publiques visant à élaborer les programmes des municipalités sont de bons exemples à cet égard, car ils donnent la possibilité à tous ceux qui le souhaitent – et pas seulement aux acteurs politiques – de participer à la détermination des priorités.

Certains éléments de démocratie directe peuvent aussi être utilisés pour impliquer, consulter et motiver les citoyens. La démocratie directe ne doit pas être perçue comme une menace pour la démocratie représentative, qu'elle complète utilement. Ainsi, les référendums sont une bonne façon de consulter le public sur des questions spécifiques. Dans l'idéal, ce sont les citoyens eux-mêmes qui prennent l'initiative de tels processus.

Une éducation à la citoyenneté est nécessaire pour aider les personnes à présenter leurs opinions et à participer à des consultations politiques. Il faut donc créer des possibilités de formation, pour que citoyens et responsables politiques puissent acquérir des méthodes de démocratie participative, le respect, l'argumentation, l'écoute, l'ouverture d'esprit, la prise en compte d'autres points de vue. L'existence de médias libres et dynamiques est essentielle pour le dialogue démocratique. Les médias peuvent en effet exposer les

### *Pouvoir et autonomisation*

vues des citoyens, les informer des problèmes importants et mettre en question le processus décisionnel.

#### *Etre à l'écoute*

Pour impliquer les citoyens, il faut avant tout les écouter, trouver de nouvelles façons de communiquer avec eux, de nouveaux moyens d'atteindre la majorité silencieuse. Il faut aussi instaurer un dialogue entre les différents niveaux de gouvernance. On peut se servir de nouvelles technologies, par exemple pour des consultations et des questionnaires en ligne. Une autre méthode consiste à faire appel à des jurys citoyens: consulter un échantillon aléatoire de la population sur une question donnée.

Le dialogue politique organisé est tout un art. Il doit réunir différents groupes politiques, mobiliser différents secteurs de la société, pour parvenir à un consensus et surmonter les problèmes. Ouvert, respectueux, il doit être axé sur les besoins et les points de vue des personnes concernées. Dans le cadre d'ONG, d'initiatives pour la jeunesse ou d'autres groupements citoyens, le public peut exercer des pressions en faveur du changement.

#### *Eviter la «tyrannie de la majorité»*

La démocratie représentative a aussi ses limites. La loi doit protéger les droits et les libertés des minorités. Le fait que les membres de minorités se sentent libres de s'associer et de s'exprimer est le signe d'une démocratie saine. Il incombe aux responsables politiques de les écouter et de les respecter en tant que partenaires essentiels dans la construction d'une société pluraliste.

#### *Préparer de meilleurs responsables politiques*

La qualité et les compétences des responsables politiques sont plus importantes que jamais. Ils doivent être capables d'écouter, de communiquer et de négocier. Ils doivent utiliser de solides plans de communication et évaluer régulièrement leurs stratégies en la matière. Ils ont également besoin d'être appuyés par des spécialistes. Enfin, il faut trouver des façons de faire participer davantage de femmes et de jeunes à la vie politique.

*Méthode de travail utilisée au cours de l'atelier*

L'atelier n° 1 comptait un grand nombre d'inscrits (80 personnes). Dans la matinée, nous avons commencé avec 16 tables rondes de cinq participants. L'atelier était conçu comme un World Café, demandant une participation active pendant toute la journée. A la dernière séance de l'après-midi, les participants n'étaient plus que 25 ou 30, autour de cinq ou six tables.

Il est intéressant de réfléchir sur les raisons de ce taux d'abandon. On peut bien entendu évoquer un manque d'intérêt ou une certaine désinvolture, mais d'autres facteurs entrent en ligne de compte. Avait-on choisi la bonne méthode? Les participants étaient-ils bien préparés pour l'atelier? Quel rôle a joué la composition du groupe et dans quelle mesure les participants étaient-ils disponibles pour s'impliquer dans une activité de ce type pendant une journée entière?

Comme je l'ai signalé plus haut, le choix de la méthode n'a pas fait, de mon point de vue, l'objet d'analyses et de discussions suffisantes en amont. Les participants ont reçu une présentation détaillée du programme, mais qui ne précisait pas que leur présence était importante toute la journée. Le résultat aurait peut-être été très différent, en nombre d'inscriptions et en nombre d'abandons, si cette information avait été communiquée à l'avance.

De nombreuses personnalités politiques s'étaient inscrites, alors qu'elles avaient d'autres engagements ce jour-là. Le thème suscitait un grand intérêt, mais certaines personnes avaient déjà des réunions prévues, des appels téléphoniques importants à passer ou d'autres affaires à régler. Or il est difficile de se replonger dans le processus après de telles interruptions, car le groupe a continué d'avancer dans l'intervalle.

Autre explication possible, les participants étaient issus de différentes cultures politiques, et la méthode retenue était mal connue de certains, qui l'ont trouvée trop informelle et l'ont peut-être perçue comme étrange ou peu rigoureuse.

En revanche, cette méthode a manifestement permis à tous les participants d'être actifs et de présenter leurs opinions sur un pied d'égalité. Les «voix silencieuses» du forum ont pu ainsi se faire entendre.

### *Pouvoir et autonomisation*

Cette méthode ne permet à personne de rester dans son coin sans rien dire.

En résumé, l'atelier a donné une bonne image de la société dans son ensemble, et en particulier des problèmes et des possibilités que comporte le développement d'un dialogue de qualité entre élus, autorités et citoyens.

L'un des groupes a formulé l'observation suivante: «Le dialogue politique organisé est un art.» C'est tout à fait vrai. Et beaucoup repose sur les épaules des organisateurs. Nous devons donc apprendre à maîtriser cet art pour créer de nouvelles modalités de dialogue et impliquer davantage les citoyens.

### *Conclusions concernant la méthode de travail pour les processus participatifs*

Premièrement, il faut choisir la méthode la plus appropriée en fonction des participants attendus ou du groupe cible.

On ne peut pas partir du principe que tous les citoyens pourront consacrer une journée entière à une activité donnée. Il faut donc disposer d'un éventail de méthodes de longueurs variées adaptées à différents groupes cibles. Beaucoup de citoyens seraient en mesure de participer à une consultation sur un domaine qui les concerne pendant une heure ou deux en journée ou en soirée, mais guère plus.

Beaucoup de groupes ont souligné au cours de l'atelier qu'il fallait éviter de donner aux citoyens le sentiment que l'on «se moque d'eux». La forme ne doit jamais être plus importante que le contenu, et une réunion doit toujours donner un sentiment de sérieux et d'authenticité.

Plusieurs facteurs humains ont été mis en évidence dans les exemples d'expériences réussies présentées dans les groupes. Notamment, la nécessité pour les responsables politiques et les autorités non seulement d'entendre mais aussi d'écouter leurs interlocuteurs citoyens. Il est offensant d'être invité à présenter un point de vue et de se rendre compte qu'il n'intéresse personne.

Il convient d'envisager des méthodes plus approfondies permettant aux participants de s'impliquer davantage dans différents domaines. En outre, il peut s'avérer difficile pour les participants de réfléchir et de tirer des conclusions rapidement aux cours des activités. Le suivi et le retour d'informations sont donc essentiels.

Deuxièmement, l'objectif d'une consultation doit être très clairement défini à l'avance.

Les citoyens doivent être précisément informés des conditions, afin de décider si cela vaut la peine pour eux de participer aux activités organisées. Ils doivent savoir ce qui peut en ressortir et comment leurs points de vue seront pris en compte, à quelle étape du processus décisionnel la consultation intervient et quelle est l'influence possible de leur participation sur la décision finale.

Les responsables de la consultation doivent être prêts à recevoir des avis «intempestifs», et savoir les gérer, en toute transparence. Pour reprendre la conclusion de l'un des groupes: «Après le dialogue, les élus doivent décider et “faire le sale boulot”; ils représentent l'intérêt général.» Il importe de ne jamais sous-estimer cet aspect, au risque de rendre un mauvais service à la démocratie.

Troisièmement, il faut examiner le rôle des responsables politiques dans le cadre d'une consultation.

De nouvelles activités de consultation créeront de nouvelles exigences à l'égard des responsables politiques, qui devront se doter de nouvelles compétences. Il est difficile d'imaginer que ces personnes puissent animer un atelier World Café, et je pense d'ailleurs que ce n'est pas souhaitable. Toutefois, leur participation est extrêmement importante. Reste donc à définir leur rôle, pour une consultation efficace, respectueuse des autres participants et garantissant une participation pleine et égale.

Il est important qu'ils connaissent bien les méthodes utilisées et les possibilités qu'elles offrent. Ils doivent également être conscients du rôle qu'ils ont à jouer au cours de l'activité.

Deux idées issues des discussions de l'atelier soulignent le rôle des acteurs politiques: «Le dialogue permet de créer une communauté et

de résoudre les problèmes *en dehors* des considérations politiques» (l'italique est de moi) et «Dans un dialogue entre citoyens, les politiques n'ont pas leur place». Ces commentaires sous-entendent un certain scepticisme à l'égard de la classe politique, qui mérite notre attention. Il s'agit peut-être d'une réaction à l'encontre des mécanismes de concurrence constants entre les partis politiques: le sentiment durable d'être manipulé, la crainte d'être repris, récupéré ou enrôlé, l'impression d'être pris au piège de calculs politiques. Les hommes et les femmes qui exercent des responsabilités risquent cependant de servir de boucs émissaires pour les torts de la classe politique en général et se voir tenus pour responsables de toutes les décisions passées.

Pour mettre en place les meilleures conditions possibles pour un dialogue créatif, il est important que tous les acteurs, politiques et autres, soient capables d'instaurer une ambiance de travail constructive.

Quatrièmement, il faut faire appel à des experts neutres pour animer les activités.

Les responsables politiques déterminés à consulter les citoyens dans un cadre structuré doivent avoir des connaissances, suivre une formation et avoir confiance dans les méthodes utilisées. Ils doivent connaître les conditions préalables exigées par les différentes méthodes et les possibilités qu'elles offrent. Ils ont besoin pour cela de l'appui de spécialistes neutres, intègres, capables d'assurer une médiation entre les participants, de saisir les nuances dans le dialogue et de gérer les conflits et le suivi le cas échéant. Ces experts doivent avoir un esprit d'à-propos, savoir intervenir au bon moment, traiter toutes les informations issues des activités, les évaluer et transmettre les résultats aux «clients» et des informations en retour aux participants.

Cinquièmement, il faut une analyse politique des résultats de la consultation.

Les messages issus de la consultation étant principalement politiques, c'est sur ce plan que doit se situer l'analyse des résultats; elle ne doit donc pas être confiée à des experts indépendants. Le résultat final doit prendre la forme d'un document politique débouchant sur une décision.

Sixièmement, il faut analyser à deux autres métaniveaux les modalités d'organisation de consultations réussies.

Il ne s'agit pas ici de phénomènes linéaires, et chaque réunion est différente, même si le thème, la méthode et la conception sont les mêmes que lors d'une réunion précédente. Pour organiser des consultations, il faut garder à l'esprit qu'il s'agit de processus dynamiques exigeant des analyses, des évaluations et des ajustements constants pour progresser.

Il est indispensable d'évaluer le déroulement de la consultation et d'en tirer des leçons. Si la première activité se solde par un échec, ce ne sera pas nécessairement le cas pour la suivante. L'évaluation constante des méthodes utilisées doit permettre d'élaborer de nouveaux outils, pour renforcer la participation des citoyens et améliorer la qualité des consultations par des méthodes innovantes.

Les citoyens d'aujourd'hui s'intéressent plutôt à des questions politiques spécifiques; ils se méfient dans une large mesure des personnalités et des partis politiques. On pourrait les qualifier de «spectateurs», «en attente», car ils ne sont prêts à participer et à s'impliquer que dans les domaines qui les intéressent, au bon moment et dans de bonnes conditions.

Pour que la démocratie représentative moderne ait une chance de toucher ces citoyens, il est crucial de trouver de nouvelles modalités de consultation. Les acteurs politiques à tous les niveaux ont donc besoin d'outils adaptés. Il leur faut de l'intuition, une connaissance des tendances politiques «glocales», un sens du moment opportun et une compréhension des types de questions adaptées à ces activités. Ils doivent en outre connaître les méthodes utiles et savoir les mettre en œuvre.

Il est essentiel que les résultats du forum de Sigtuna comprennent des propositions pour le développement des connaissances et des méthodes dans ce domaine. Les réflexions et les conclusions issues de l'atelier organisé à Sigtuna ont apporté des expériences d'une grande richesse, qu'il conviendra toutefois d'analyser de façon plus approfondie.

Il faut être précis et savoir où l'on va avant de lancer de telles consultations à une plus grande échelle. Il existe en effet un risque

*Pouvoir et autonomisation*

que les citoyens se lassent et désertent les réunions si celles-ci sont mal conçues. Les consultations doivent correspondre à des préoccupations réelles et être fondées sur l'égalité, la justice, le respect et l'équilibre. Pour finir, il faut traiter les résultats avec rigueur et professionnalisme.

*Sous-thème n° 2*

*Autonomisation de l'individu – Non-discrimination*

**Document de réflexion**

**Autonomisation par la participation et la non-discrimination**

**Jan Andersson**

*Ministère de l'Intégration et de l'Égalité entre les hommes  
et les femmes de la Suède*

L'*égalité politique* est aujourd'hui une caractéristique formelle des Etats membres du Conseil de l'Europe. A l'instar d'autres démocraties libérales, les Etats membres s'appuient sur le principe démocratique fondamental du suffrage universel et égalitaire. Cependant, un certain nombre d'études font état d'un décalage sensible entre la *promesse* d'égalité politique, d'une part, et les *inégalités réelles* en termes de niveaux de participation et d'influence dans la vie politique européenne d'autre part. Le tableau général qui se dégage de ces études est que tous les groupes de la société ne disposent pas des mêmes possibilités de faire entendre leur voix ni de voir leurs intérêts représentés dans les processus de prise de décision. Certains groupes, tels que les minorités ethniques, semblent se heurter à des obstacles visibles et invisibles de nature diverse dans leurs tentatives de défendre leur cause et de participer sur un pied d'égalité à la vie publique européenne.

Une faible participation au processus démocratique est préoccupante en ce qu'elle affecte le fonctionnement de la démocratie à tous les niveaux. Cette faible participation peut s'expliquer par l'existence de divers types d'obstacles, de nature (entre autres) juridique, économique, sociologique et culturelle. Cumulés, ces obstacles sont susceptibles de priver les groupes et catégories de personnes concernés de toute possibilité réelle de participer aux affaires publiques. Même s'ils ne sont pas toujours insurmontables, leur existence même peut avoir un effet démotivant sur les personnes concernées et générer chez elles un certain degré d'apathie civique et un sentiment de rejet. Faute d'éliminer ces obstacles, le problème du manque de participation risque donc de s'aggraver.

De nombreuses recherches ont établi l'existence de corrélations entre, d'une part, les différences en matière de ressources et d'aptitudes des personnes (profession, niveau d'instruction, confiance en soi, savoir et connaissances, etc.) et, de l'autre, leurs différents niveaux de participation et d'influence selon – par exemple – qu'elles sont nées et ont grandi en Europe ou hors d'Europe. C'est par rapport à ces structures politiques et sociales, entre autres, qu'ont pris forme les critères de l'appartenance et de la citoyenneté, de sorte que le monde politique se divise au final en un «intérieur» et un «extérieur», en «inclus» et en «exclus». En un mot, un grand nombre de personnes en Europe aujourd'hui ont le sentiment que les partis politiques et la politique traditionnelle, ce n'est pas pour eux. Certains se considèrent même comme empêchés de participer aux affaires publiques et à la prise de décision en raison des discriminations dont ils font l'objet. Il convient également de garder à l'esprit que les groupes sociaux typiquement sous-représentés se recoupent dans une certaine mesure. En conséquence, il faut prendre des mesures pour renforcer une participation plus équitable des citoyens au processus politique. Augmenter la participation des groupes sous-représentés – en dehors des périodes d'élections – ainsi que la marge d'action de leurs représentants élus est un exemple d'objectif important dans ce domaine. Mais connaît-on suffisamment les pratiques discriminantes accompagnant les processus politiques? Et comment parvenir à les supprimer?

En ce qui concerne certains groupes – tels que les enfants, les jeunes, les handicapés ou les personnes âgées – il est sans aucun doute nécessaire de prendre des mesures concrètes pour accroître leurs possibilités de peser sur les décisions politiques. Mais comment faire pour que les responsables politiques écoutent davantage ces citoyens sous-représentés, et comment partager les exemples de bonnes pratiques pour parvenir jusqu'à eux? L'égalité de participation des femmes et des hommes à la vie politique et à la prise de décision est également au cœur du fonctionnement de la démocratie pluraliste. Dans l'examen de la représentativité du système démocratique, il importe de ne pas prendre en compte uniquement les assemblées élues au suffrage direct; le constat qu'au niveau du pouvoir local la proportion de femmes décline à mesure que l'on monte dans la hiérarchie politique en constitue la meilleure illustration. Des lignes directrices ont été

édictees pour aider les Etats membres à promouvoir et à accroître la participation des femmes à la prise de décision. Il est essentiel que les initiatives en ce sens fassent l'objet d'un suivi, afin de s'assurer en permanence de l'adéquation des voies d'influence mises en place par les pouvoirs centraux et locaux et d'étendre les connaissances sur les conditions d'existence et de fonctionnement de la démocratie représentative. Il importe également de mettre à profit les observations et les constats effectués dans divers domaines. Mais comment s'assurer que l'égalité de représentation aboutisse à l'égalité de pouvoir? Quel rôle le Conseil de l'Europe pourrait-il jouer à cet égard?

Bien qu'il ne faille pas douter du lien existant entre participation et représentation, ce serait une erreur de supposer que, parce qu'un groupe particulier est sous-représenté dans le processus de prise de décision, il ne prend guère part aux affaires publiques. Au contraire, force est de constater que les groupes sous-représentés dans les organes publics locaux de prise de décision se montrent souvent aussi actifs que les autres. La sous-représentation ne vient pas nécessairement d'un manque d'intérêt ou d'engagement mais dépend plutôt du fonctionnement du système électoral, notamment des règles et procédures adoptées par les partis politiques pour sélectionner leurs candidats.

L'expression «participation directe» renvoie au rôle joué par les citoyens dans les processus de prise de décision, aux côtés de leurs représentants élus ou à leur place, qu'il s'agisse d'élaborer des mesures réglementaires, d'examiner des propositions d'action ou de prendre des décisions au niveau local. En d'autres termes, au-delà du droit d'élire leurs représentants au sein des organisations communautaires, il s'agit d'octroyer aux citoyens, à divers degrés selon les cas, les moyens de contribuer à résoudre les problèmes de la communauté et de leur permettre de s'exprimer directement sur les décisions importantes que celle-ci doit prendre.

Il existe manifestement de nombreuses manières d'encourager la participation, soit que l'on se concentre sur son aspect instrumental, expressif ou délibératif, soit qu'on la considère simplement comme un devoir civique. Pour les organes publics, elle fournit la légitimité requise et constitue le socle de toute prise de décision efficace. Enfin, elle aide à garantir le soutien actif des citoyens dans la poursuite

d'objectifs spécifiques. Le défi réside dans la difficulté de se doter de systèmes démocratiques où les citoyens aient le choix de participer, mais qui restent légitimes et efficaces même si ces derniers décident de s'abstenir. Les points clés de tels systèmes sont l'ouverture, du côté des institutions, et, du côté des citoyens, le fait de savoir qu'ils peuvent peser sur les décisions s'ils le jugent bon.

Les actions en vue de faciliter et d'encourager la participation parmi tous les groupes de citoyens doivent être conçues dans la perspective des droits de l'homme. Au fil des ans s'est affermie la conviction de la communauté internationale que les droits de l'homme sont indivisibles. Cela signifie que les droits économiques, sociaux et culturels importent autant que les droits civils et politiques, que les divers droits ont des effets les uns sur les autres et qu'ils se renforcent les uns les autres. Les personnes marginalisées socialement, économiquement ou culturellement n'ont en général guère les moyens de faire valoir leurs droits civils et politiques. La réalisation des droits de l'homme est donc indispensable si l'on souhaite donner aux citoyens le pouvoir de diriger leur propre vie et d'être autonomes. Le respect et le renforcement des droits de l'homme sont des piliers de la démocratie.

Inversement, une large participation des citoyens à un système démocratique efficace est nécessaire à la protection et à la promotion des droits de l'homme. La participation politique offre les moyens d'exercer une influence et de provoquer des changements, tant dans les situations personnelles que dans celles d'autrui. Les personnes qui participent à la vie de la démocratie et deviennent actives politiquement sont également mieux placées pour réagir en cas de remise en cause ou de violation d'un droit fondamental. De plus, le discours démocratique offre l'environnement le plus propice à la mise en balance de tous les droits de l'homme, qui entrent parfois en conflit les uns avec les autres.

En définitive, la démocratie doit se libérer de l'idéologie de l'homogénéité ethnique et culturelle qui lui sert de ciment depuis longtemps, ainsi que d'autres formes de théories discriminantes et de pratiques d'exclusion. La communauté démocratique européenne devrait, en théorie comme en pratique, se fonder sur les prémisses de l'inclusion et mettre tous les citoyens sur un pied d'égalité, indépendamment de

*Séances parallèles sur les sous-thèmes*

leur origine et de leurs diverses appartenances. Il s'ensuit qu'identifier et combattre les obstacles, notamment structureaux, qui empêchent les individus de prendre part aux processus politiques et, partant, d'exercer un pouvoir et une influence dans les affaires publiques, devrait constituer une priorité urgente pour les travaux à venir en matière de démocratie. Les systèmes démocratiques évoluent selon un processus vivant: les solutions jugées appropriées à un moment donné doivent être continuellement vérifiées et, le cas échéant, remises en question à la lumière des changements intervenus dans la société, ainsi que dans les besoins et les attentes des citoyens.

**Ana Isabel Leiva Díez**

*Secrétaire d'Etat à la Coopération territoriale,  
ministère des Administrations publiques de l'Espagne*

Afin d'éviter tout cas de discrimination, le Gouvernement espagnol a placé l'égalité des citoyens au cœur de son action politique, en renforçant la législation dans ce domaine.

Nous pensons que cette action doit être étendue à toutes les sphères, dans le domaine des droits politiques et des droits civils et sociaux.

Je développerai trois exemples pour illustrer ce propos:

- tout d'abord, la politique relative à l'égalité des individus au regard des questions familiales et matrimoniales;
- ensuite, la loi organique pour l'égalité effective des hommes et des femmes;
- et enfin, la loi sur l'autonomie des personnes et la dépendance.

1. La politique du Gouvernement espagnol en matière d'égalité des individus au regard des questions familiales et matrimoniales vise à respecter les choix de chaque citoyen quant au mariage et à la formation d'une famille, indépendamment de son orientation sexuelle. Nous sommes profondément convaincus que chaque citoyen devrait pouvoir choisir librement, selon ses désirs et ses préférences, la personne avec qui il veut vivre légalement et fonder une famille.

C'est pourquoi, grâce à la réforme du Code civil, le contrat de mariage, qui dépend du choix de chacun, a été étendu aux couples de même sexe, qui bénéficient ainsi des mêmes droits que les couples hétérosexuels. Des milliers de citoyens en Espagne ont souffert de discrimination du fait de leurs choix affectifs. Il s'agit donc, grâce à cette réforme, de respecter et de garantir la liberté intime de chacun.

Certes, les milieux conservateurs ont mal accueilli cette mesure, mais mon gouvernement et la majorité parlementaire qui y est favorable ont été extrêmement clairs: l'important est de respecter la liberté individuelle de sorte que certains paramètres culturels ne puissent être imposés à personne. Chacun est libre de choisir avec qui il se mariera et fondera une famille. L'Etat n'a pas à intervenir dans ce

choix personnel et aucun citoyen ne peut imposer ses convictions morales ou religieuses aux autres.

De plus, il s'avère finalement que la réforme a bénéficié à des personnes issues de classes sociales très diverses et aux tendances politiques variées et qu'une vaste majorité de la société espagnole, aujourd'hui très favorable à cette réforme, juge qu'elle est dans l'ordre des choses.

2. Mon deuxième exemple concerne les politiques relatives à l'égalité des sexes. Je citerai tout particulièrement la loi organique 3/2007 sur l'égalité effective des hommes et des femmes. Cette loi, véritablement transversale, vise à encourager l'égalité effective de tous les individus, indépendamment de leur sexe, dans tous les domaines.

Elle garantit résolument le principe d'égalité et de protection contre la discrimination. Elle entend donc assurer l'égalité de traitement et l'égalité des chances en ce qui concerne l'accès à l'emploi, la formation et l'avancement professionnels et les conditions de travail. Elle vise aussi à sanctionner le harcèlement sexuel sous toutes ses formes ainsi que toute pratique discriminatoire.

En outre, elle régleme les politiques publiques et la législation sur l'égalité, en obligeant le gouvernement, dans les domaines qui relèvent de la compétence de l'Etat, à définir périodiquement un plan stratégique d'égalité des chances, comportant des mesures visant à parvenir à l'égalité des hommes et des femmes et à éliminer la discrimination fondée sur le sexe. Le gouvernement doit régulièrement rendre compte de toutes les actions qu'il a menées à cette fin. Par ailleurs, la loi prévoit notamment l'application par les autorités publiques du principe de parité pour les nominations aux postes de responsabilité. Et pour parvenir à une répartition égale du temps de travail entre les hommes et les femmes, il est même prévu de donner la possibilité aux municipalités de réaménager les horaires des services publics en bénéficiant, le cas échéant, d'une aide technique de l'Etat.

La loi prévoit toute une série de domaines dans lesquels une action administrative devra être menée pour parvenir à l'égalité des sexes. Elle vise en particulier l'enseignement mais aussi la production et la création artistiques, la santé, l'information, le sport, le développement

rural, les politiques urbaines, le logement et l'aménagement du territoire, la coopération pour le développement, les subventions et les marchés publics.

La loi accorde une importance particulière à l'égalité dans les médias, au travail et dans le milieu des affaires, dans le secteur public et dans l'accès aux biens et aux services. Je tiens à souligner l'obligation pour les sociétés commerciales de s'efforcer d'intégrer un certain nombre de femmes dans leur conseil d'administration pour, d'ici à huit ans, équilibrer le nombre d'hommes et de femmes.

Autre aspect important de la loi sur l'égalité: les droits politiques. Il est prévu que la composition des listes de candidats présentées à diverses élections soit équilibrée entre les hommes et les femmes. Cela concerne les élections législatives, les élections municipales dans les communes de plus de 3 000 habitants et l'élection des membres des organes représentatifs des îles de plus de 5 000 habitants, les élections au Parlement européen et l'élection des membres des assemblées législatives des communautés autonomes. La liste complète des candidats devrait comporter au moins 40 % de femmes ou au moins 40 % d'hommes. Excepté dans les cas où le nombre de personnes à élire est inférieur à cinq, la proportion d'hommes et de femmes devrait être, autant que possible, numériquement équilibrée.

Afin que l'accès à un poste d'élu soit effectivement équilibré, la loi prévoit à long terme d'appliquer également aux listes des candidats dans les circonscriptions où cinq personnes au moins sont à élire la proportion minimale de 40 %.

L'application de ces dispositions a permis à plus de 22 000 femmes d'être élues aux élections locales qui se sont tenues dans toute l'Espagne le 27 mai, pour renouveler tous les représentants municipaux.

3. Pour finir, je décrirai brièvement les progrès que la loi 39/2006 sur la promotion de l'autonomie et des soins pour les personnes en situation de dépendance a permis de réaliser. Nous entrons maintenant dans la sphère des droits sociaux et allons aborder les moyens de surmonter les conditions qui, dans ce cas, empêchent l'égalité, à savoir les conditions physiques ou psychiques.

Il s'agit d'une loi très importante puisque, d'après les estimations, 9 % de la population espagnole est atteinte d'un handicap ou d'une déficience entraînant ou pouvant entraîner une dépendance au quotidien ou exiger une assistance pour être autonome et parvenir à l'égalité des chances.

Avec cette loi, le quatrième pilier de l'Etat providence est formé, à savoir le Système national de dépendance, et un nouveau droit universel et subjectif, garantissant une assistance et des soins aux personnes en situation de dépendance, est établi.

Ce système se compose d'un réseau à usage public qui comprendra des centres et services publics et privés agréés.

Toutes les administrations publiques participeront à son développement. Le Conseil du Système national de dépendance, en tant qu'instrument de coopération dans l'organisation du système, qui se compose de l'administration générale de l'Etat et des communautés autonomes, et le Comité consultatif du Système national de dépendance ont pour rôle de faire en sorte que la participation des institutions nationales, locales, des communautés autonomes et des administrations publiques soit effective.

L'Etat et les communautés autonomes financeront le système. Les bénéficiaires du système participeront aussi à son financement en fonction de leurs revenus et de leur patrimoine.

A partir de 2007, le droit d'une personne à voir évalués son degré de dépendance et le type d'assistance dont elle a besoin sera généralisé. La reconnaissance de ce droit sera accordée par les communautés autonomes et sera valable dans tout le pays.

Les titulaires de ce droit pourront bénéficier de prestations (prévention des situations de dépendance, téléassistance, aide à domicile, centres de jour et de nuit, soins en résidence) ou d'allocations en l'absence de prise en charge par les services publics (pour faire face aux frais que suppose le recours aux services privés, pour les soins reçus dans l'environnement familial – bien que cette dernière option ne soit valable que pour les cas exceptionnels – et pour les soins personnalisés).

*Pouvoir et autonomisation*

En conclusion, le Gouvernement espagnol a jugé nécessaire, à titre prioritaire, de renforcer les droits des citoyens dans le respect de l'égalité, en supprimant les obstacles qui empêchent la réalisation effective de ces droits. Par cette action, nous ne faisons ni plus ni moins que nous acquitter de la tâche qui nous incombe, en vertu de l'article 9, titre préliminaire, de notre Constitution, d'après lequel: «Il incombe aux pouvoirs publics de créer les conditions pour que la liberté et l'égalité de la personne et des groupes dans lesquels elle s'intègre soient réelles et effectives, de supprimer les obstacles qui empêchent ou entravent leur plein épanouissement et de faciliter la participation de tous les citoyens à la vie politique, économique, culturelle et sociale.»

Cependant, seuls un engagement ferme des citoyens et une action résolue des pouvoirs publics permettront de satisfaire à ces exigences complexes. Or, c'est exactement ce que nous essayons de faire.

**Marco Giugni**

Université de Genève, Suisse

*Comment l'Etat crée l'exclusion: droits et participation  
dans la politique d'immigration*

Le processus historique de formation de l'Etat a suivi différentes voies en Europe, selon la situation géopolitique et la disponibilité de divers types de ressources à tel ou tel moment. Dans un ouvrage important, Charles Tilly, sociologue et historien américain, montre, par exemple, que différentes combinaisons de coercition (pouvoir, ressources politiques) et de capital (argent, ressources économiques) ont créé trois voies et trois types d'Etats, qu'il qualifie d'Etats «à forte coercition» (*coercion-intensive*), «à fort capital» (*capital-intensive*) et à «coercition capitalisée» (*capitalized coercion*) (voir *Coercion, Capital, and European States*, Blackwell, 1990).

Dans le même temps, le processus de formation de l'Etat a eu, pour ainsi dire, deux grands effets secondaires. D'une part, il a contribué à la démocratisation de la société et de l'Etat lui-même, notamment en intégrant progressivement des segments de population plus larges dans le système et le processus politiques (que ce soit par un mécanisme descendant ou ascendant, éventuellement les deux à la fois, c'est-à-dire par une négociation entre les détenteurs de pouvoir et la population concernée). La majeure partie des ouvrages spécialisés ont mis l'accent sur ce type d'effet (voir, par exemple, *The Sources of Social Power* de Michael Mann, Cambridge University Press, 1986-1994). L'autre effet, opposé, apparu dans ce processus est l'exclusion sociale. En s'appuyant sur des mécanismes identiques à ceux qui ont conduit à la démocratisation, le processus de formation de l'Etat exclut également certains groupes des sphères politiques et sociales. Inclure les uns signifie exclure les autres.

Le processus de formation de l'Etat ayant emprunté différentes voies, ce schéma d'intégration et d'exclusion varie selon les pays. En d'autres termes, les Etats européens connaissent aujourd'hui divers degrés d'intégration et d'exclusion. Si dans les démocraties libérales tous les

citoyens sont – ou du moins devraient être – pareillement intégrés et jouissent des mêmes droits, ce n'est pas nécessairement vrai pour certains groupes sociaux. Dans une récente étude (voir *Contested Citizenship*, Koopmans *et al.*, University of Minnesota Press, 2005), nous nous sommes employés avec quelques collègues à montrer comment les Etats européens se différencient par l'octroi de droits à un groupe de plus en plus important, celui que forment les immigrants et les minorités ethniques. L'étude s'est attachée à montrer que ces différences sur le plan des droits ont une incidence sur la participation politique des migrants, d'où un double niveau d'exclusion: absence de droits et faible participation à la vie politique du pays d'accueil. C'est en ce sens que l'Etat crée, selon moi, l'exclusion.

Sous cet angle, l'idée centrale est liée à la notion de citoyenneté. Comme Rogers Brubaker l'a souligné dans *Citizenship and Nationhood in France and Germany* (Harvard University Press, 1992), l'Etat national est un instrument de fermeture sociale de nature double. D'une part, sur le plan territorial et politique: en délimitant ses frontières territoriales et politiques, l'Etat détermine qui est à l'intérieur et qui est à l'extérieur, qui sera intégré et qui est exclu, qui a droit à la citoyenneté et qui restera «étranger». D'autre part, l'Etat définit les frontières sociales et culturelles: qui fait partie de l'Etat au plan social et culturel et qui est exclu de la «communauté des citoyens».

Du fait de ce double processus de fermeture sociale, l'Etat accorde aux migrants un ensemble différencié de droits individuels d'accès à la citoyenneté et de droits en tant que groupe culturel. La combinaison de ces types de droits constitue ce que l'on pourrait qualifier de «modèle» ou de «configuration» de la citoyenneté. Avec deux grandes dimensions (l'une, formelle, relative à l'égalité d'accès individuel à la citoyenneté et l'autre, plus informelle, relevant de la différence culturelle et des droits de groupe), on obtient quatre situations (figure 1): l'assimilationnisme, qui associe une définition ethnique de l'identité nationale et de la citoyenneté à une vision moniste de la différence culturelle et des droits de groupe; l'universalisme, né de la combinaison d'une définition civique/territoriale de l'accès individuel à la citoyenneté et d'une vision moniste de la différence culturelle; le multiculturalisme, issu de critères civiques/territoriaux relatifs à l'accès

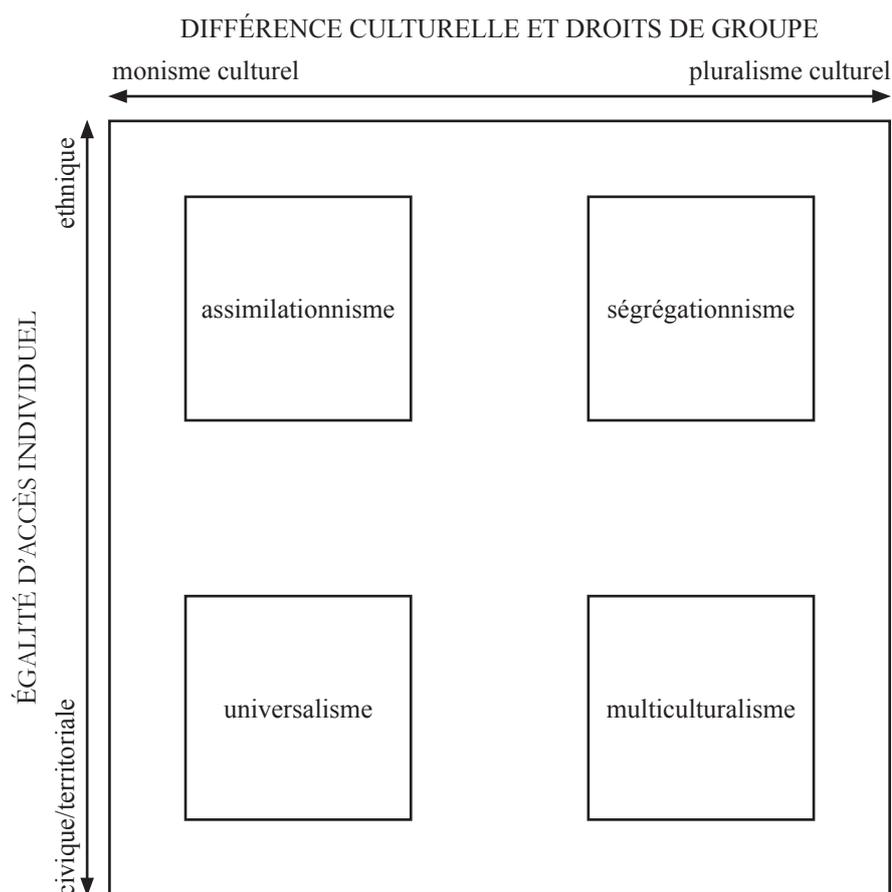
individuel et d'une conception pluraliste de la différence culturelle; et, enfin, le ségrégationnisme, où coexistent les critères ethniques de l'accès individuel et une vision pluraliste de la différence culturelle et des droits de groupe.

Trois de ces quatre modèles s'observent dans les pays traditionnels d'immigration (le quatrième a probablement existé dans le passé, par exemple dans le régime d'apartheid de l'Afrique du Sud, mais semble avoir aujourd'hui disparu). Nos recherches ont porté sur la Grande-Bretagne, la France, l'Allemagne, la Suisse et les Pays-Bas. Ces cinq pays se situent à différents niveaux de l'espace bidimensionnel des notions de citoyenneté. En se fondant sur un ensemble systématisé d'indicateurs de politiques et pratiques nationales concernant les immigrants, on peut dire que la Grande-Bretagne et les Pays-Bas correspondent au modèle multiculturel, l'Allemagne et la Suisse au modèle assimilationniste et la France, au modèle universaliste. Ce qui n'est guère éloigné de l'idée qu'on en a généralement.

En Europe, les pays d'immigration traditionnels accordent donc aux migrants des ensembles différents de droits (à la fois individuels et collectifs). Voici le premier niveau d'exclusion. Aux Pays-Bas, par exemple, les immigrants ont beaucoup plus de droits qu'en Suisse. L'essentiel toutefois est peut-être que ces différences conduisent au second niveau d'exclusion: celui de la participation politique. Nous avons émis l'hypothèse que les quatre modèles de citoyenneté cités précédemment offrent aux migrants des possibilités de participation différentes. Le principal argument, d'ordre plus général et s'appliquant également aux autres acteurs qui interviennent dans le domaine politique de l'immigration, se décline plus ou moins comme suit. Les variations transnationales des désaccords politiques dans les questions liées à l'immigration et aux relations ethniques s'expliquent par des conceptions différentes de l'identité nationale et leur cristallisation dans les politiques d'intégration et de citoyenneté propres à chaque nation. Ces conceptions et politiques agissent comme un ensemble de possibilités et contraintes institutionnelles et discursives. D'une part, elles déterminent les droits et les devoirs des immigrants, ainsi que les ressources et canaux institutionnels dont disposent les acteurs collectifs pour adresser des revendications à l'Etat et à d'autres acteurs

sociaux. Par ailleurs, les notions culturelles de citoyenneté et d'identité nationale déterminent quels sont les points de vue raisonnables sur les relations entre immigrants et société d'accueil, quelles sont les visions réalistes de la réalité et quels sont les revendications et acteurs collectifs légitimes au sein du système politique. Associées les unes aux autres, ces possibilités institutionnelles et discursives facilitent la mobilisation d'acteurs collectifs pour certains types d'identités collectives et demandes spécifiques, tout en empêchant ou en rendant plus difficiles la mobilisation d'autres acteurs et l'expression d'autres identités et demandes.

**Figure 1. Un espace bidimensionnel pour situer les conceptions de la citoyenneté**



Cette théorie reste-t-elle valable face aux données empiriques? Examinons le cas des migrants et plus précisément trois aspects de leur mobilisation politique: leur présence dans le domaine public, l'orientation de leur mobilisation et l'axe thématique de celle-ci (figures 2, 3 et 4). Premièrement, la part que prennent les migrants dans la formulation de revendications est plus élevée en Grande-Bretagne et aux Pays-Bas que dans les trois autres pays, en particulier qu'en Allemagne et en Suisse. L'exclusion conduit à une moindre participation. Deuxièmement, en Allemagne et en Suisse les migrants se mobilisent très souvent pour des questions se rapportant au pays d'origine, tandis que dans les trois autres pays, ils se rassemblent principalement pour revendiquer de nouveaux droits dans le pays d'accueil. L'exclusion se traduit par un manque d'intérêt pour le pays de résidence. Troisièmement, en Grande-Bretagne et aux Pays-Bas, les migrants mettent plus l'accent sur leur intégration dans le pays d'accueil que dans les trois autres pays, où la mobilisation est axée sur d'autres domaines. L'exclusion conduit à s'attacher à d'autres questions que l'intégration. On pourrait en dire autant des formes d'action, car il semble que les migrants aient davantage recours à la violence dans les deux pays assimilationnistes (l'Allemagne et la Suisse), c'est-à-dire lorsqu'ils sont davantage exclus.

**Figure 2. Acteurs des politiques d'immigration et des relations ethniques, par pays**

	<b>Pays-Bas</b>	<b>Grande-Bretagne</b>	<b>France</b>	<b>Allemagne</b>	<b>Suisse</b>
Gouvernements	29,3	16,1	17,4	22,3	17,4
Parlementaires et partis politiques	24,0	14,7	24,7	22,4	33,2
Pouvoir judiciaire	2,8	9,2	3,7	5,4	2,9
Organes exécutifs de l'Etat	6,9	13,5	4,7	7,3	10,7
<b>Total des acteurs de l'Etat et des partis</b>	<b>62,9</b>	<b>53,6</b>	<b>50,6</b>	<b>57,3</b>	<b>64,1</b>
Groupes d'intérêt socio-économiques	7,9	6,9	6,7	6,5	7,1

	<b>Pays-Bas</b>	<b>Grande-Bretagne</b>	<b>France</b>	<b>Allemagne</b>	<b>Suisse</b>
Migrants et minorités	8,8	18,1	10,2	6,5	5,3
Groupes d'extrême droite et racistes	6,9	2,7	10,2	10,4	7,0
Groupes antiracistes et promminorités	7,3	8,9	11,3	8,3	5,9
Autres groupes de la société civile	6,2	9,9	11,0	11,0	10,7
<b>Total des acteurs de la société civile</b>	<b>37,1</b>	<b>46,4</b>	<b>49,4</b>	<b>42,7</b>	<b>35,9</b>
Total	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %
N =	2 286	1 313	2 388	6 432	1 365

**Figure 3. Répartition des revendications des migrants entre les quatre types de formulation**

	<b>Pays-Bas</b>	<b>Grande-Bretagne</b>	<b>France</b>	<b>Allemagne</b>	<b>Suisse</b>
Transplantation de la politique du pays d'origine	9,1	1,8	2,6	27,3	42,9
Transnationalisme orienté vers le pays d'origine	9,1	3,3	3,9	15,6	12,3
Transnationalisme orienté vers le pays d'accueil	6,4	5,5	2,9	3,5	2,0
Revendications purement nationales	75,5	89,3	90,7	53,5	41,4
Non connu	-	-	-	0,1	1,5
Total	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %
N =	298	272	313	921	203

**Figure 4. Contenu des revendications des migrants concernant l'immigration et les relations ethniques**

	Pays-Bas	Grande-Bretagne	France	Allemagne	Suisse
<b>Politiques d'immigration, d'asile, des étrangers</b>	<b>23,6</b>	<b>19,8</b>	<b>37,5</b>	<b>27,2</b>	<b>26,3</b>
dont: droit de séjour et reconnaissance	7,4	6,6	28,5	9,6	0,0
dont: entrée et sortie	9,7	7,0	6,3	11,5	20,0
dont: autres	6,5	6,2	2,7	6,1	1,4
<b>Politiques d'intégration des minorités</b>	<b>55,1</b>	<b>55,0</b>	<b>30,3</b>	<b>18,7</b>	<b>27,5</b>
dont: citoyenneté et droits politiques	6,5	3,1	1,5	5,4	1,3
dont: droits sociaux	9,8	10,8	4,1	0,6	6,3
dont: droits religieux	15,7	12,0	12,4	2,6	3,8
dont: autres droits culturels	5,1	5,1	6,0	2,7	2,6
dont: discrimination et inégalité de traitement	4,6	19,8	1,5	1,7	2,5
dont: criminalité et extrémisme politique	10,2	1,6	3,0	2,1	0,0
dont: problèmes d'intégration divers/généraux	3,2	2,6	2,8	3,6	6,2
<b>Lutte contre le racisme</b>	<b>16,2</b>	<b>19,4</b>	<b>25,5</b>	<b>53,4</b>	<b>40,0</b>
dont: racisme institutionnel	3,7	7,4	0,7	4,0	1,3

*Pouvoir et autonomisation*

	<b>Pays-Bas</b>	<b>Grande-Bretagne</b>	<b>France</b>	<b>Allemagne</b>	<b>Suisse</b>
dont: racisme non institutionnel, xénophobie, extrême droite	12,5	12,0	25,1	49,4	38,8
<b>Conflits inter-et intra-ethniques</b>	<b>5,1</b>	<b>5,8</b>	<b>6,4</b>	<b>0,6</b>	<b>6,3</b>
Total	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %
N =	216	258	267	470	80

*Source des figures 1, 2, 3 et 4: Ruud Koopmans, Paul Statham, Marco Giugni et Florence Passy, Contested Citizenship: Immigration and Cultural Diversity in Europe, University of Minnesota Press, 2005.*

Pour conclure, ces données suggèrent que le processus historique de la formation de l'Etat a conduit à des degrés divers d'exclusion dans les Etats européens, en termes de droits et de participation politique. Le même type de raisonnement peut s'appliquer à d'autres domaines politiques et d'autres groupes sociaux. Nous nous sommes employés, par exemple, à montrer dans notre étude que les différences de conception de la protection sociale conduisent à des variations dans les droits et la participation des personnes sans emploi dans les pays européens.

## **Rapport sur le sous-thème n° 2**

**Laura Morales**

*Université de Murcie, Espagne*

Ce sous-thème visait à examiner les diverses manières dont la discrimination influe sur l'accès des citoyens à la sphère publique, et à proposer des idées et des solutions pour réduire les sources de discrimination en matière de participation aux processus de décision. Les discussions et débats de l'ensemble des séances et des groupes de travail ont eu pour dénominateur commun la nécessité de proposer des solutions institutionnelles qui faciliteraient l'égalité d'accès de tous à la scène publique et contribueraient ainsi à l'autonomisation des groupes défavorisés.

A cet égard a été soulignée en particulier la nécessité de comprendre clairement, dans chaque cas spécifique, les sources et les raisons de la non-participation. Celle-ci ne constitue pas un problème pour le processus démocratique si les citoyens ne participent pas parce qu'ils sont satisfaits; toutefois, le plus souvent, les citoyens souhaiteraient participer et faire entendre leur point de vue, mais ils ne peuvent le faire à cause d'un manque de ressources ou parce que l'occasion ne leur en est pas donnée. Et, malheureusement, les ressources et les occasions de participer ne sont pas réparties équitablement parmi la population et entre les groupes sociaux, ce qui constitue fréquemment une source d'exclusion et de discrimination.

Lors de l'examen du problème important de l'accès à la scène publique et de la participation politique, l'atelier consacré à ce sous-thème s'est en premier lieu intéressé à la question, vaste et générale, de la citoyenneté démocratique, des inégalités en matière de participation et du rôle de l'Etat dans la définition de l'inclusion.

### *Citoyenneté, participation et Etat*

La session plénière s'est ouverte sur ce rappel: si la participation et l'engagement dans la sphère publique au-delà des seules périodes d'élections sont d'une importance extrême pour la qualité de la démocratie, ils sont aussi la source d'inégalités supplémentaires pour l'inclusion politique dans les processus de décision. Dans notre

effort pour élargir les espaces de participation, nous devons tenir compte de ce risque potentiel d'augmenter les inégalités et veiller à ce que chaque individu, chaque groupe bénéficie du même degré d'autonomisation.

Partant de ce principe, M. Anders Westholm a présenté le caractère multidimensionnel de la participation à la sphère publique. Les différentes formes d'intervention sur la scène publique ont des impacts et des objectifs différents, et requièrent des ressources elles aussi différentes (temps, argent, compétences, contacts sociaux, etc.). Par ailleurs, la participation à la sphère publique peut viser principalement l'obtention de résultats collectifs ou, au contraire, elle peut être axée sur la réalisation d'objectifs individuels. C'est à cet égard qu'il peut être utile d'opérer une distinction entre démocratie «à grande échelle» et «à petite échelle»: la première désigne un large éventail de pratiques participatives destinées principalement à l'obtention de résultats collectifs (telles que les votes, les activités de parti, les contacts, les mouvements de protestation, la participation des consommateurs, etc.); la seconde a pour finalité première d'avoir un impact notable sur la vie quotidienne de l'individu qui agit (par exemple la participation dans le domaine du travail, l'éducation des adolescents et des jeunes adultes, l'éducation des enfants, la prise en charge des enfants, les soins de santé, le logement, etc.).

L'autonomisation des individus requiert naturellement qu'une attention suffisante soit accordée à ces deux stratégies d'inclusion participative: la démocratie à grande échelle et à petite échelle. Si l'on veut améliorer l'inclusion dans la sphère publique, il est indispensable que les citoyens soient consultés pour les décisions les plus importantes prises par les élites politiques et les diverses instances représentatives; mais il est tout aussi nécessaire que les individus puissent davantage faire entendre leurs points de vue dans les domaines qui touchent à leur vie quotidienne, que ce soit sur leur lieu de travail, à l'école, vis-à-vis du système de santé, dans leur quartier, etc.

A cet égard, M. Marco Giugni a souligné que le rôle de l'Etat ne devait pas être sous-estimé. En dépit de la mondialisation, et bien que les forces sociales et économiques soient les mêmes dans le monde entier,

nul ne peut mieux que l'Etat poser les bases de la citoyenneté et, partant, influencer sur l'inclusion ou l'exclusion. L'Etat, par l'octroi de droits et par son influence sur les perceptions des communautés culturelles, a un impact déterminant sur les ressources et les possibilités offertes aux citoyens pour la participation.

En résumé, toute entreprise visant à promouvoir la participation et l'autonomisation des citoyens doit prendre en compte les points suivants: la participation est un phénomène multidimensionnel et les individus peuvent être rendus autonomes à différents niveaux et dans divers domaines de leur vie; les différentes formes de participation nécessitent des ressources diverses; les ressources ne sont pas réparties équitablement entre les différents groupes sociaux; les institutions d'Etat jouent un rôle déterminant dans la manière dont les individus perçoivent et exploitent les possibilités de participer.

Ces considérations ont servi de trame aux débats qui ont eu lieu par la suite au sein des différents sous-groupes. Chacun de ceux-ci s'est intéressé à des aspects spécifiques des processus d'autonomisation et d'inclusion sur la scène publique: un premier sous-groupe a examiné la question de la discrimination et de l'exclusion; un deuxième a eu pour thème l'égalité entre les femmes et les hommes et l'inclusion; un troisième, enfin, a axé ses débats sur les bonnes stratégies et les bonnes pratiques pour promouvoir l'écoute des groupes exclus qui sont privés de parole.

#### *Discrimination et exclusion*

Ce groupe de travail a eu pour thème général la question de la discrimination et de l'exclusion. Il a été reconnu que les inégalités sociales se transforment très fréquemment en inégalités politiques. Certaines caractéristiques constitutives du statut social des individus sont des ressources extrêmement utiles pour l'action publique et facilitent l'accès aux centres de décision. Les inégalités sociales, si elles se traduisent par un accès inégal à la sphère publique, ont de fortes chances de se perpétuer dans une certaine mesure. Cependant, il n'est pas toujours possible de déterminer précisément comment et sous quelles conditions des caractéristiques socio-économiques telles que le niveau d'éducation, l'âge, l'origine ethnique, le sexe ou le niveau

de revenus deviennent des facteurs d'inégalité devant la participation. D'ailleurs, les inégalités sociales qui génèrent à leur tour des inégalités politiques varient considérablement entre les démocraties. Par conséquent, les diverses ressources et caractéristiques sociales n'ont pas les mêmes effets dans tous les contextes politiques, en raison précisément de l'interaction entre les institutions politiques et le rôle des diverses ressources socio-économiques pour favoriser ou entraver l'accès à la sphère politique. Les institutions politiques peuvent, par exemple, tempérer les inégalités dues aux différences d'accès à l'éducation ou de niveau d'éducation, en veillant à ce que l'accès aux espaces de décision politique soit facile et simple.

On distingue communément des formes directes et indirectes de discrimination. Par exemple, deux directives de l'Union européenne (2000/78 et 76/207) définissent la discrimination directe comme une situation où «une personne est traitée de manière moins favorable qu'une autre ne l'est, ne l'a été ou ne le serait dans une situation comparable». La discrimination indirecte est définie comme la situation où «une disposition, un critère ou une pratique apparemment neutre est susceptible d'entraîner un désavantage particulier pour des personnes (...) par rapport à d'autres personnes, à moins que cette disposition, ce critère ou cette pratique ne soit objectivement justifié par un objectif légitime et que les moyens de réaliser cet objectif ne soient appropriés et nécessaires».

La discrimination directe, lorsqu'elle repose sur des normes et des règles écrites, est relativement facile à détecter et à combattre. Lorsqu'elle a, au contraire, un caractère informel et qu'elle repose plus sur des pratiques que sur des normes, la discrimination directe est bien plus difficile à démontrer (autrement que par des probabilités statistiques) et plus difficile encore à combattre. Par exemple, les femmes sont dans la plupart des pays sous-représentées dans les fonctions électives. Cela peut s'expliquer par le fait qu'elles sont victimes d'une discrimination lors de la désignation des candidats (principalement de la part des états-majors des partis politiques) ou parce qu'elles n'ont pas la motivation ou les ressources nécessaires pour se présenter là où elles ont des chances d'être élues. Ce qui est vrai pour les femmes s'applique aussi à toutes les autres catégories

défavorisées (les jeunes, les minorités ethniques, les personnes handicapées, etc.).

Si la discrimination ne découle pas clairement de règles formelles, l'inégalité d'accès aux processus et espaces de décision peut provenir d'une discrimination plus subtile (dans les pratiques) ou du manque de ressources, ou d'une combinaison des deux. De sorte qu'il peut être difficile, dans les faits, de distinguer clairement la discrimination des inégalités sociales plus ordinaires. D'une certaine manière, les inégalités sociales et la discrimination constitueraient une sorte de continuum d'obstacles plus ou moins grands à l'accès à la sphère publique.

Comment les institutions politiques peuvent-elles réduire les inégalités sociales et la discrimination? Les mesures doivent être adaptées aux différentes sources des inégalités et de la discrimination. Lorsqu'il s'agit d'une discrimination formelle fondée sur des inégalités inscrites dans la loi, des réformes législatives sont nécessaires. Les droits doivent être énoncés et les pouvoirs publics ont le devoir de faire respecter ces droits et de sanctionner toute discrimination fondée sur leur violation.

Au contraire, lorsqu'il s'agit d'une discrimination informelle (qu'elle soit directe ou indirecte) fondée sur des pratiques plutôt que sur des normes discriminatoires, des réformes législatives pourraient n'être que d'une faible utilité. Face à des pratiques discriminatoires informelles, il est souvent plus utile de mettre l'accent sur l'éducation du public et des élites, et de privilégier les mesures d'encouragement.

D'ailleurs, il a été observé que trop souvent la question de l'autonomisation et de la discrimination est envisagée du point de vue du comportement des catégories défavorisées ou des minorités, et de leur aptitude à l'engagement, alors que leur participation requiert aussi une éducation de la population majoritaire à l'acceptation et à l'inclusion. L'autonomisation, par conséquent, requiert une interaction entre les groupes cibles de la discrimination et ceux qui en sont la source.

Enfin, lorsque les inégalités d'accès à la sphère politique découlent davantage du manque de ressources des groupes défavorisés que d'une

simple discrimination à leur égard, le moyen le plus efficace de réduire ces inégalités est de lever les obstacles qui interdisent l'accès en s'efforçant dans le même temps, naturellement, de réduire aussi les inégalités sociales initiales.

Sur la base de ces considérations, les membres du groupe de travail ont proposé une série de recommandations à l'intention du Conseil de l'Europe et de ses Etats membres:

- Le Conseil de l'Europe devrait envisager l'élaboration de lignes directrices sur des normes minimales que tous les Etats membres devraient respecter concernant les minorités ethniques.
- Les membres de ce groupe de travail du forum invitent le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe à prendre toutes les mesures nécessaires afin de rappeler et de proposer aux Etats membres de ratifier et de mettre en œuvre les instruments internationaux (protocoles et conventions) relatifs à l'intégration des migrants au sein des communautés d'accueil, et en particulier la Convention de 1992 sur la participation des étrangers à la vie publique au niveau local (STE n° 144).
- Il est important, dans la lutte contre la discrimination et les inégalités d'accès à la sphère politique, d'élaborer des recommandations spécifiques. Les recommandations générales sont en effet, inévitablement, trop larges et superficielles pour être d'une utilité claire à un grand nombre d'Etats membres. Par conséquent, il serait utile d'élaborer des recommandations différentes pour tel ou tel ensemble de pays, en particulier si des représentants de ces pays figurent parmi les membres des groupes de travail chargés d'élaborer ces recommandations.
- Les participants ont fortement souligné que l'éducation peut jouer un rôle déterminant et qu'elle est une condition essentielle de l'égalité politique, de l'inclusion démocratique et de la non-discrimination. L'éducation contribue à l'acquisition des connaissances, des compétences et de l'état d'esprit nécessaires pour prendre une part active à la vie démocratique et exercer ses droits et ses responsabilités dans une société démocratique.

- Le groupe de travail a convenu que l'éducation est un outil important pour promouvoir la démocratie et éliminer la discrimination. Toutes les parties prenantes au processus politique aux niveaux international, national, régional et local devraient prendre des mesures pour combler le fossé qui existe entre les politiques abstraites et la pratique, et pour évaluer leurs propres activités en vue de réaliser l'objectif d'«Apprendre et vivre la démocratie pour tous».
- A cet égard, le groupe a convenu de demander au Comité directeur de l'éducation de poursuivre ses travaux sur l'éducation à la citoyenneté démocratique et l'éducation aux droits de l'homme (ECD/EDH), ainsi que ses autres programmes dans ce domaine, en veillant spécifiquement à la lutte contre la discrimination et à l'élaboration de mesures concrètes pour l'éducation inclusive, à l'intention en particulier des groupes victimes d'une exclusion sociale et culturelle (par exemple les migrants et les minorités).
- D'une manière générale, le groupe attache une grande importance à ce que les jeunes et les adultes acquièrent les connaissances et les compétences dont ils ont besoin pour faire entendre leur voix et intervenir dans la sphère politique sur toutes les questions qui ont une incidence sur leur vie quotidienne. Il invite par conséquent les autorités locales et régionales à soutenir les mesures éducatives en faveur de la démocratie en mettant en œuvre, entre autres instruments, la Charte européenne de la participation des jeunes à la vie locale et régionale, ainsi qu'à promouvoir les occasions de participer à des projets d'ECD (par exemple des «sites citoyens») dans le cadre d'une coopération active avec des établissements d'enseignement.

Le groupe de travail s'est achevé sur cette conclusion générale qu'une évaluation plus approfondie de l'efficacité et de l'impact des mesures et initiatives mises en œuvre par le Conseil de l'Europe et les Etats membres serait nécessaire à l'avenir. Cette évaluation des réussites et des échecs devrait fournir des informations utiles sur les voies à approfondir, les bonnes pratiques et les mesures inefficaces.

#### *Egalité entre les femmes et les hommes et inclusion*

Cette session visait en premier lieu à réfléchir à la manière de parvenir à une représentation égale des hommes et des femmes et à déterminer

si celle-ci était un objectif suffisant pour le processus démocratique. A cette fin, il est apparu nécessaire de répondre à ces deux questions: l'égalité de représentation équivaut-elle à une égalité de pouvoir? Quel est l'impact de la répartition du pouvoir entre les femmes et les hommes sur l'égalité de représentation et sur la capacité des femmes à faire appliquer leurs droits démocratiques? Lors de l'examen de ces questions, un consensus s'est dégagé sur la nécessité de fournir au Conseil de l'Europe des lignes directrices et des recommandations afin d'appuyer ses efforts en faveur de l'égalité entre les femmes et les hommes.

En dépit du soutien unanime dont bénéficient les droits fondamentaux des femmes et les principes démocratiques, de nombreuses femmes sont encore exclues du processus politique ou, en pratique, empêchées d'y participer. Cette situation constitue un obstacle considérable à ce que les femmes puissent véritablement peser sur les décisions qui touchent à leur vie quotidienne. Le constat de départ est ainsi le suivant: les femmes ne bénéficient toujours pas d'un pouvoir égal à celui des hommes, ni d'un accès égal à la sphère politique, et leur autonomisation est donc nécessaire. La qualité de nos démocraties est clairement mise à mal lorsque la moitié de la population est, de fait, dans une situation d'inégalité et se trouve exclue d'aspects essentiels des processus de décision. Il est par conséquent important de souligner que l'égalité entre les femmes et les hommes doit être considérée comme un passage obligé dans le combat pour le respect des droits de l'homme, et qu'elle est donc tout autant l'affaire des hommes que celle des femmes.

La démocratie exige que le pouvoir soit partagé entre les différents groupes qui constituent la société, et elle a pour principe fondamental que tous les individus ont une capacité égale à contribuer à la direction de la communauté dans son ensemble. A cet égard, la simple existence d'institutions et de mécanismes représentatifs ne suffit pas si le pouvoir n'est pas véritablement partagé entre les différents groupes et s'il reste dans les mains d'une certaine fraction de la société. Le partage du pouvoir entre les femmes et les hommes pâtit toutefois du fait qu'ils vivent dans des systèmes sociaux différents. Dès l'enfance, les hommes et les femmes connaissent une différenciation, qu'il s'agisse

de la place qui leur est réservée dans la société, des aspirations que leur éducation leur inspire ou simplement de la manière dont ils sont traités. Il n'est donc pas surprenant que cette différenciation du système social entre les hommes et les femmes – qui prend des formes assurément variables selon les démocraties – se reflète aussi dans la structure du pouvoir, et ce phénomène trouve son expression la plus extrême dans la violence envers les femmes et la traite des êtres humains, deux problèmes majeurs et communs à toutes nos sociétés.

C'est en ce sens que les membres de ce groupe de travail ont souhaité souligner que la lutte contre la discrimination n'a pas pour seule finalité de parvenir à l'égalité de représentation au sein des institutions, même si cet objectif est naturellement d'une importance cruciale; elle exige aussi que le déséquilibre du système du pouvoir entre les femmes et les hommes soit éliminé à tous les niveaux de la société, et demande notamment à ce que les traitements inégaux soient combattus, et en particulier la violence envers les femmes.

La principale difficulté tient au fait que, contrairement à la mise en œuvre des changements institutionnels portant sur des questions formelles – telles que les quotas d'hommes et de femmes ou les réformes législatives – qui peut être relativement rapide, la transformation de la société dans le sens d'un meilleur équilibre du système du pouvoir s'avère être un processus de longue haleine. Le groupe de travail a pu convenir d'une série de recommandations à soumettre au Conseil de l'Europe, qui pourraient guider ses efforts à venir pour promouvoir l'égalité entre les femmes et les hommes et l'inclusion:

- Promouvoir une participation égale des femmes et des hommes à la prise de décision. Déterminer qui est inclus dans les processus et les organes de décision et qui en est exclu.
- Promouvoir le recours temporaire à des mesures spéciales, telles que les quotas d'hommes et de femmes, qui ont habituellement à court terme un impact positif sur la représentation des femmes. La Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (CEDAW) permet, dans son article 4, le recours à ce type de mesures temporaires.

- Prendre davantage en considération, en vue d’une démocratie véritable et effective, la différence entre l’égalité de droit (inscrite dans la législation) et l’égalité de fait. Il est capital de procéder périodiquement à des évaluations de l’impact de la législation relative à l’égalité sur la situation réelle en la matière.
- L’approche intégrée de l’égalité entre les femmes et les hommes est un pilier indispensable de toute stratégie d’égalité et d’inclusion, et cette approche devrait être utilisée parallèlement aux mesures temporaires telles que les quotas. Le Conseil de l’Europe et ses Etats membres devraient consacrer des efforts et des moyens financiers plus importants à l’approche intégrée de l’égalité entre les femmes et les hommes, et tenir compte de cette dimension dans les décisions et les programmes de toute nature.
- Il est fondamental d’intensifier les efforts destinés à éliminer les stéréotypes sexistes présents dans la société. A cette fin, il convient de favoriser la conciliation de la sphère publique et de la sphère privée (axées en premier lieu, respectivement, sur le travail et sur la famille) et de garantir l’égalité en matière d’indépendance économique.
- Il est d’une importance cruciale de créer un processus d’éducation et de documentation sur la perspective hommes-femmes dans le système social et dans le système de pouvoir au sein du Conseil de l’Europe, afin de promouvoir l’inclusion et les valeurs communes.
- Toute stratégie, pour réussir, devra impliquer les différents niveaux de gouvernement (international, national, régional et local). La mise en œuvre doit aussi être évaluée à l’échelon des pouvoirs locaux, car les actions et les résultats à ce niveau ont un impact direct sur la vie quotidienne des personnes et sur leurs attitudes vis-à-vis de l’égalité et de la participation démocratique. A cet égard, il convient aussi de reconnaître et de soutenir le rôle important des ONG et des médias.
- Il est également important de prendre en compte la diversité parmi les femmes et les hommes. Ces deux groupes ne sont assurément pas homogènes, et leurs besoins varient avec l’âge ou en fonction des identités sexuelles.

En résumé, la conclusion de ce groupe de travail est que l’égalité entre les femmes et les hommes doit être considérée comme un processus

d'apprentissage permanent. Les femmes doivent être rendues plus autonomes, et les hommes prendre leurs responsabilités démocratiques, partager le pouvoir et développer leur compréhension de la discrimination entre les femmes et les hommes. Cela implique que la société dans son ensemble soit prête à ce partage équitable du pouvoir et à accompagner le changement des mentalités et des valeurs.

*Ecouter ceux qui sont privés de parole*

Ce groupe de travail avait pour objectif principal de répondre à la nécessité de disposer d'instruments pour mesurer la manière dont évolue notre capacité d'écoute des «voix silencieuses». La difficulté majeure était de trouver un moyen de combiner, d'une part, des instruments juridiques qui garantiraient que ceux qui sont privés de parole puissent réellement se faire entendre et, d'autre part, le renforcement des capacités et autres initiatives inspirées par la base reposant sur le fait que les groupes exclus décident par eux-mêmes de faire entendre leur voix. Il a unanimement été conclu que des évaluations continues de l'impact des deux modèles d'inclusion sont nécessaires si l'on veut s'assurer de la meilleure manière de combiner les deux stratégies au moment opportun. Les ressources, compte tenu du fait qu'elles sont à la fois limitées et cruciales, doivent être allouées convenablement aux différents outils, en veillant à la combinaison judicieuse des deux stratégies.

En effet, il est nettement plus complexe de promouvoir des approches et des stratégies inspirées par la base que des réformes et des stratégies législatives. Les premières supposent un changement complet de perspective, puisque les procédures doivent prendre en compte les préférences des groupes sociaux «silencieux» quant aux instruments qui permettront que leur voix soit véritablement entendue. Les procédures et les instruments prédéfinis sont quasiment voués à l'échec s'ils n'intègrent pas les besoins spécifiques qu'ont les groupes exclus afin de se faire entendre. Un des aspects les plus difficiles de ces approches tient clairement à ce qu'elles exigent un renforcement des capacités au sein des groupes sociaux et des communautés défavorisés.

Par ailleurs, la conception des stratégies visant à promouvoir l'expression des groupes silencieux a aussi pour caractéristique essentielle

que la définition des groupes cibles doit en permanence être révisée et actualisée. L'écoute des «voix silencieuses» est un travail de chaque instant, un processus qui s'inscrit dans la durée. En effet, la composition et la situation sociale des groupes exclus sont en perpétuel renouvellement: des groupes autrefois exclus parviennent à s'intégrer, d'autres tombent dans l'exclusion et deviennent des groupes silencieux.

Un point important a été soulevé concernant le rôle qui devrait être confié aux partis politiques et le rôle attribué aux ONG. Quels sont les acteurs qui représentent le mieux les intérêts des groupes silencieux? Il a été largement reconnu que les ONG sont des acteurs essentiels pour représenter les préoccupations des citoyens, mais il a aussi été souligné que, le plus souvent, ce n'est pas la voix des groupes silencieux qu'elles expriment, puisque ceux-ci manquent souvent des ressources nécessaires pour s'organiser. En principe, cette défense des intérêts qui devrait aussi inclure les besoins et les attentes des groupes défavorisés est un rôle qui, dans les systèmes démocratiques représentatifs, est traditionnellement dévolu aux partis politiques. Néanmoins, il est préoccupant de constater que les partis politiques ne remplissent plus cette fonction convenablement et ne représentent plus les besoins des groupes exclus, du fait qu'ils misent de plus en plus sur les classes moyennes pour remporter les élections. Une conclusion unanime a été qu'il était de plus en plus nécessaire d'assurer une interaction et une coopération plus étroites entre les partis politiques et les ONG, en vue d'une meilleure représentation des «voix silencieuses».

Enfin, le groupe de travail a salué le rôle crucial des organisations internationales et régionales pour amplifier ces voix et diffuser leur message. Les activités de ces organisations contribuent à mieux faire connaître les besoins et les problèmes des groupes exclus, et elles offrent des synergies positives grâce auxquelles les groupes silencieux peuvent faire entendre leur voix. Le groupe de travail encourage le Conseil de l'Europe à continuer d'œuvrer à des projets et des programmes destinés à promouvoir activement l'écoute des «voix silencieuses».

*Sous-thème n° 3*

*Participation de la société civile – Respect de la liberté d’expression et d’association*

**Document de réflexion**

**Le respect de la liberté d’expression et de la liberté d’association est essentiel pour la participation de la société civile**

**Helene Lahti Edmark**

*Faculté des sciences sociales, université de Lund, Suède*

L’établissement d’une société civile forte est un défi que doivent relever tous les pays désireux de fonder une démocratie vivante. Toutefois, le moyen d’y parvenir est un thème de débat non seulement au sein de la classe politique et de la fonction publique, mais aussi entre chercheurs. Certains chercheurs considèrent que la principale méthode d’établissement d’une société civile vigoureuse consiste à soutenir la création d’ONG. En effet, non seulement une ONG a tendance à rassembler des participants autour de ce à quoi elle s’intéresse plus particulièrement, mais elle offre de bonnes chances de sensibiliser les esprits à des questions de société d’intérêt immédiat qui dépassent son principal thème d’intérêt, ainsi que d’assurer la mobilisation de ses membres. On estime que la formation aux compétences démocratiques dans le cadre d’une ONG a un effet d’entraînement très important. Il en ressort que les ONG peuvent contribuer de manière cruciale à dynamiser une société.

D’autres chercheurs jugent essentiel, pour la construction d’une société civile forte, que des relations de confiance s’établissent entre citoyens et fonctionnaires de l’Etat, mais selon eux, cela ne dépend pas forcément de la présence d’ONG. Ils s’appuient sur l’hypothèse qu’on dispose d’un large éventail de modes démocratiques de communication, à savoir non seulement le droit à la liberté d’expression, mais aussi les forums nécessaires. Dans de nombreux pays, pourtant, ces choses sont loin d’être acquises. Ce sont alors souvent les ONG qui prennent le relais et qui ont à cœur d’œuvrer à la création d’un climat de discussion ouvert, caractérisé, entre autres, par la liberté d’expression, ce qui peut avoir un effet vivifiant sur la société.

Dans les pays nordiques, il existe depuis longtemps des relations étroites entre ONG indépendantes et fonctionnaires de l'Etat. On y croit beaucoup à la compréhension mutuelle entre les unes et les autres, qui débouche sur une gamme étendue de solutions consensuelles, et la liberté d'expression et d'association y est un droit acquis. Mais cela signifie-t-il l'absence de tout problème? Un débat actuel met en lumière le risque de voir des relations trop étroites entre l'Etat et les ONG en place exercer un effet restrictif sur la liberté d'action de ces dernières et d'autres ONG. D'une part, cela peut se produire chaque fois que l'Etat profite de ces relations pour essayer de contrôler une ONG afin d'obtenir d'elle ce qu'il veut; d'autre part, de telles relations ont tendance à créer une situation dans laquelle les ONG ayant pignon sur rue occupent le terrain des négociations, excluant de ces dernières les ONG émergentes. Il y a là une lutte pour l'espace vital et les ressources dans le cadre de laquelle, afin de se faire entendre, les ONG en place livrent une concurrence non seulement aux forces du marché commercial, mais aussi aux formes et générations nouvelles d'ONG.

Bien que l'on appréhende d'une manière essentiellement variable d'un pays à l'autre la situation des ONG et les conditions de leur existence, l'exemple ci-dessus montre que chaque pays a un bon motif de poser la question suivante: les ONG ont-elles toutes les mêmes chances de se créer? Si tel n'est pas le cas, comment leur garantir à toutes les mêmes chances? Peut-on leur assurer l'égalité d'accès aux organes décisionnaires? Les décideurs souhaitent-ils tous écouter ce que les citoyens ont à dire au sein des ONG? Que se passe-t-il à cet égard dans les autres pays? Existe-t-il des éléments pouvant être perçus comme la base éventuelle d'un code de bonne conduite?

Malgré l'existence – dans les pays nordiques, par exemple – de bonnes possibilités de s'organiser, on observe que les ONG «anciennes» commencent à perdre des participants. Si l'on pense que les ONG peuvent contribuer largement à dynamiser le corps social, il faudra trouver une série de moyens pour encourager les citoyens à s'engager dans la société civile. Les nouveaux mouvements sociaux et les ONG nouvelles montrent fréquemment la voie d'une forme d'engagement plus globale. Souvent axés sur un unique sujet d'intérêt, ils se

répandent très vite et s'affranchissent des frontières nationales grâce aux nouvelles technologies. Mais ces nouvelles générations d'ONG comprennent-elles et partagent-elles automatiquement les valeurs fondamentales de la démocratie? Peuvent-elles, à côté des ONG bien établies, offrir la possibilité de résoudre des problèmes tels que l'écart qui s'est creusé entre les citoyens et les décideurs? Et qu'en sera-t-il dans le cas contraire? Que peuvent faire les décideurs si les citoyens ne s'estiment ni représentés ni écoutés?

Si l'on veut une société vigoureuse, il est vital de découvrir comment assurer la participation des citoyens. Or, les ONG permettent d'atteindre un grand nombre de citoyens déjà prêts à s'engager, du moins pour ce qui est de leurs intérêts fondamentaux. Il existe beaucoup d'enseignements à partager quant aux possibilités de jeter des ponts entre citoyens et décideurs, par exemple en soutenant et en encourageant la création d'ONG. En ce sens, le respect de la liberté d'expression et d'association est essentiel pour la construction et le maintien d'une démocratie vivante.

### **Ateliers sur le sous-thème n° 3**

#### **Jean-Marie Heydt**

*Vice-Président de la Conférence des organisations internationales non gouvernementales du Conseil de l'Europe*

Pour introduire notre sujet, je souhaiterais rappeler, ou positionner, quelques éléments majeurs qui aideront à mieux cibler ce dont nous voulons débattre et que je qualifie de «fracture participative».

Nous savons que la vitalité de la société, fondée notamment sur la liberté d'opinion, d'expression et d'association, est un facteur important de la démocratie.

Cependant, nous ne pouvons plus ignorer aujourd'hui que la situation que nous connaissons, celle qui a alerté nos élus depuis quelques années, tire sa source, et donc induit fortement le présent, dans un vaste phénomène de «décroyance» et de «désengagement». Un auteur français, Jean-Claude Guillebaud, affirme que «la perte des croyances (...) avec l'éloignement des religions, le désintérêt de la politique et le délabrement des organisations syndicales et familiales [ont provoqué] un état d'esprit égocentrique et [les] pertes de convictions pour la construction de l'Europe». Selon lui, nous sommes dans une période où la porte est grande ouverte au «retour des idoles» provoquant de fait un «passage de la croyance à la décroyance»<sup>1</sup>.

Je crois, pour ma part, que nous avons tous contribué à cette décroyance, qui se construit lentement depuis la période des philosophes des Lumières, en n'accordant qu'une valeur secondaire à la notion de participation. Cette participation nous la demandons, nous l'affirmons, nous y travaillons, et souvent on nous déclare qu'elle existe vraiment – on l'écrit même!

Mais si je me permets une image, pour bien comprendre où se trouve encore trop souvent cette participation, je dirais qu'elle est reléguée dans une activité de cour de récréation d'école, alors qu'en même temps l'avenir se décide dans la salle de classe de cette même école, juste au-dessus de la «cour de la participation».

1. Jean-Claude Guillebaud, *La force de conviction: à quoi pouvons-nous croire?*, Seuil, 2005.

Nos organisations se sont retroussé les manches et se donnent les moyens d'une voie nouvelle de la participation dans nos sociétés démocratiques.

C'est pourquoi notre débat devra comporter, intégrer, deux dimensions indissociables: la possibilité d'une participation de la société civile et les obstacles qu'elle rencontre.

Nous nous poserons donc les questions suivantes:

- Comment encourager la création d'ONG, tout en assurant à ceux qui souhaitent mener à bien ce projet une égalité des chances?
- Comment assurer l'égalité de l'accès aux instances décisionnelles? L'un des principaux défis auxquels la démocratie est confrontée est sans doute celui de la fracture entre les citoyens et les décideurs.

Il importe par conséquent de réduire cette fracture et de réfléchir à l'utilité de l'élaboration d'un code de bonnes pratiques pour la participation civique, déjà évoqué lors du forum de Varsovie en 2005.

Nous accueillons quatre experts qui vont, chacun à leur manière, nous apporter des contributions qui devraient nous permettre d'ouvrir le débat lors des ateliers.

Ces experts sont M<sup>me</sup> Nina Belyaeva, Fédération de Russie, «Nous, les citoyens!» (coalition d'ONG); M. Aleksandër Biberaj, Albanie, membre de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (PPE/DC); M<sup>me</sup> Basak Demir, Conseil consultatif pour la jeunesse du Conseil de l'Europe; M. Christer Hallerby, secrétaire d'Etat, ministère de l'Intégration et de l'Egalité entre les hommes et les femmes de la Suède

Le premier atelier va aborder la question: *Comment encourager l'engagement de la société civile?*

Comment encourager la création d'ONG? D'autres questions pourront être abordées; citons, par exemple: comment garantir l'égalité des chances entre les citoyens qui voudraient créer des ONG? Comment assurer l'égalité d'accès aux organes de décision? Quels seraient les éléments d'un éventuel code de bonnes pratiques pour la participation civique?

*Pouvoir et autonomisation*

Le second atelier va aborder la question: *Comment rapprocher les citoyens et les décideurs?*

Que faire lorsque les citoyens ont le sentiment de n'être ni représentés ni écoutés? Quels sont les effets d'une telle fracture sur la légitimité politique? Comment réduire cette fracture entre citoyens et décideurs? Que faire si les citoyens ne croient pas pouvoir tenir les décideurs comptables de leurs décisions?

**Pouvoir et autonomisation (*empowerment*) – L’interdépendance de la démocratie et des droits de l’homme vue sous l’angle de la jeunesse**

**Basak Demir**

*Conseil consultatif pour la jeunesse du Conseil de l’Europe*

La nécessité de faire participer les jeunes à la vie démocratique est soulignée dans plusieurs instruments dont la Charte européenne révisée sur la participation des jeunes à la vie locale et régionale, le Programme d’action mondial pour la jeunesse à l’horizon 2000 et au-delà, la Charte européenne des droits de la jeunesse et le Livre blanc sur la jeunesse. Tous ces textes appellent à l’élaboration de politiques de jeunesse et à l’instauration des mécanismes nécessaires pour faciliter la participation des jeunes aux processus de décision aux échelons local, national et régional.

Le Conseil consultatif pour la jeunesse du Conseil de l’Europe (CC) s’attache tout particulièrement à analyser les thèmes du Forum pour l’avenir de la démocratie sous l’angle de la jeunesse. Avec son système de cogestion, il constitue un exemple unique de participation des jeunes au processus de décision à l’échelon européen.

Le Conseil consultatif est un organe du Conseil de l’Europe et la branche non gouvernementale du Conseil mixte sur les questions de jeunesse. Il a pour principale fonction d’adresser des recommandations au Conseil mixte et à d’autres organes du Conseil de l’Europe sur les politiques et programmes en rapport avec le secteur de la jeunesse de l’Organisation. Il comprend trente représentants de réseaux et d’organisations non gouvernementales de jeunesse, sert d’intermédiaire pour la transmission des avis et des contributions des ONG de jeunesse sur toutes les activités du secteur de la jeunesse et veille à ce que les jeunes soient associés aux autres activités du Conseil de l’Europe. Il est représenté au sein du Comité de programmation pour la jeunesse qui élabore, suit et évalue le programme des Centres européens de la jeunesse et du Fonds européen pour la jeunesse.

Avec son système de cogestion du secteur de la jeunesse du Conseil de l’Europe, le Conseil consultatif pour la jeunesse donne à la société civile les moyens de participer à la vie publique et démocratique.

### *Pouvoir et autonomisation*

Afin de favoriser la démocratie, les droits de l'homme et les réseaux sociaux, le secteur de la jeunesse du Conseil de l'Europe se propose de promouvoir l'éducation aux droits de l'homme et le dialogue interculturel, la participation des jeunes et la citoyenneté démocratique, la cohésion sociale et l'inclusion des jeunes ainsi que l'élaboration de politiques de jeunesse, questions qu'il a inscrites au nombre de ses priorités pour 2006-2008.

La promotion des droits de l'homme, tels qu'ils sont définis dans la Convention européenne des Droits de l'Homme, constitue un élément clé de la mission du Conseil de l'Europe. Ce processus commence par la Convention elle-même et l'éducation aux droits de l'homme en est un élément essentiel.

*Le programme d'éducation aux droits de l'homme* pour les jeunes est un moyen important d'établir et de consolider l'enseignement et l'étude des droits de l'homme dans toute l'Europe. Il s'appuie sur les travaux du secteur de la jeunesse du Conseil de l'Europe concernant l'apprentissage interculturel, la participation et l'autonomisation des jeunes appartenant à une minorité, et sur ses compétences techniques en matière d'élaboration des méthodes et du matériel pédagogiques destinés aux travailleurs de jeunesse.

*La participation des jeunes* est un élément essentiel de la mission du secteur de la jeunesse. En établissant, dès le départ, un véritable partenariat entre la société civile (réseaux et organisations de jeunesse) et les gouvernements grâce à son système de cogestion, le secteur de la jeunesse fournit un modèle exemplaire qui devrait servir à promouvoir la participation des jeunes aux processus et institutions démocratiques dans toute l'Europe.

Aujourd'hui, les jeunes ont de plus en plus le sentiment que les institutions politiques sont coupées des réalités auxquelles ils se heurtent dans leur vie quotidienne et qu'elles ne sont ni pleinement représentatives, ni accessibles. Ceux qui sont issus de groupes marginalisés ou défavorisés n'ont souvent pas les moyens voulus pour exprimer leurs préoccupations et centres d'intérêt. Dans de nombreux pays, les femmes, et notamment les jeunes femmes, ne participent pas sur un pied d'égalité à la vie publique. Certains jeunes réagissent en tournant

plus ou moins le dos au processus politique démocratique, soit en ne s'y intéressant que brièvement et mollement au moment des élections, soit en devenant carrément indifférents.

Diverses mesures ont été prises pour renforcer la participation des jeunes, et notamment des jeunes issus de groupes défavorisés et/ou minoritaires, non seulement au sein des organisations et réseaux de jeunesse, mais aussi des institutions et processus de la démocratie pluraliste. D'autres s'imposent encore pour former de jeunes responsables démocrates.

*Les politiques de jeunesse* couvrent l'éducation et la formation, la santé, le logement, l'emploi, la justice pénale et la participation. Cette large conception des politiques de jeunesse suppose la prise en compte de cette dimension à tous les niveaux, la coordination interministérielle, le dialogue avec la société civile et une réflexion d'ensemble sur les jeunes. Toutefois, outre sur ces questions de principe, ces politiques peuvent aussi se centrer sur des mesures concrètes dans des domaines comme les activités de jeunesse, l'éducation non formelle, l'information, la mobilité, le bénévolat et le développement des ONG.

Les activités du programme triennal comprennent l'établissement de normes sur divers aspects des politiques de jeunesse; des séminaires et projets de formation associant des représentants des ONG de jeunesse et des autorités locales, régionales et nationales; des visites d'experts pour conseiller les Etats membres sur la législation et les mesures spécifiques en faveur de la jeunesse; des évaluations des politiques nationales de jeunesse; des colloques et réunions d'études thématiques en rapport avec les priorités générales du secteur de la jeunesse.

#### *Campagne «Tous différents, tous égaux»*

La campagne du Conseil de l'Europe «Tous différents, tous égaux»<sup>1</sup> visant à promouvoir la diversité, les droits de l'homme et la participation constitue un bon exemple de participation des jeunes à la mobilisation des Européens en faveur de la démocratie. Lancée en 1995, un demi-siècle après la fin de la seconde guerre mondiale, elle

1. Site <http://alldifferent-allequal.info/?q=node/35>.

### *Pouvoir et autonomisation*

visait à renforcer la lutte contre le racisme, l'antisémitisme, la xénophobie et l'intolérance.

Dix ans plus tard, la bataille n'est pas gagnée; c'est pourquoi le Conseil de l'Europe a décidé, en partenariat avec la Commission européenne et le Forum européen de la jeunesse, d'organiser, sous le même slogan, une nouvelle campagne pour la diversité, les droits de l'homme et la participation de juin 2006 à décembre 2007.

Lancée et mise en œuvre en partenariat avec les jeunes, cette nouvelle campagne est gérée par des comités nationaux dans 42 Etats membres du Conseil de l'Europe. Fait significatif, ces comités fournissent eux-mêmes de bons exemples de cogestion au niveau national.

### *Le programme de l'Agenda 21 local en Turquie*

Il est, en outre, essentiel de mettre en œuvre les politiques européennes de jeunesse aux niveaux local et national; le programme de l'Agenda 21 local (AL-21) de la Turquie en est un bon exemple à l'échelon local.

Mis en œuvre et coordonné, depuis 1997, sous les auspices du Programme des Nations Unies pour le développement et de la section des Cités et gouvernements locaux unis pour le Moyen-Orient et l'Asie occidentale – CGLU-MOAO –, l'AL-21 est un projet local majeur de démocratisation. Il a pour but général de renforcer la gouvernance locale en garantissant que la société civile participe au processus de décision et influe sur les investissements locaux. Couvrant actuellement plus de 73 grandes villes, il traduit une approche décentralisée qui libère les potentialités et se fonde sur l'établissement de réseaux et la coopération entre des partenaires égaux. Les décisions et la mise en œuvre du projet sont, pour l'essentiel, confiées aux parties prenantes locales, principalement organisées sous forme de conseils municipaux et soutenues par des groupes de travail, des conseils de femmes et de jeunes et des associations représentant les enfants, les personnes âgées et les personnes handicapées.

Exploitant l'expérience déjà acquise grâce au programme, les activités de jeunesse dans le cadre de l'AL-21 sont coordonnées et facilitées par l'Association des jeunes pour l'habitat, qui fonctionne aux niveaux

national et international et assure le secrétariat du Réseau international des jeunes pour l'habitat.

*Les activités de jeunesse de l'AL-21 en Turquie*

- constituent une partie essentielle de ce projet local de démocratisation qui aide les jeunes à acquérir de nouvelles compétences et savoir-faire;
- permettent aux jeunes d'avoir leur mot à dire dans le processus de décision au niveau local;
- institutionnalisent les plates-formes locales de jeunesse afin de rendre les activités de jeunesse durables;
- servent de base à une future structure nationale de jeunesse qui naîtra de ces plates-formes locales de jeunesse.

*Les conseils et centres locaux de jeunesse couverts par le programme AL-21<sup>1</sup>*

- rassemblent des représentants des associations d'élèves du secondaire, des conseils d'étudiants, des organisations de jeunesse locales, régionales et nationales ainsi que des jeunes salariés ou chômeurs;
- encouragent la transférabilité des moyens de développer les compétences des jeunes au même niveau éducatif;
- donnent aux jeunes le sentiment d'appartenir à leur communauté;
- trouvent des solutions aux problèmes des jeunes à l'échelon local;
- favorisent l'interaction entre les groupes de jeunes à différents niveaux sociaux;
- permettent à des jeunes de milieux différents de travailler ensemble de manière productive;
- offrent des services urbains dont les jeunes seraient autrement privés.

---

1. Sites [www.la21turkey.net](http://www.la21turkey.net) et [www.youthforhab.org.tr](http://www.youthforhab.org.tr).

Dans le cadre du programme AL-21, les dirigeants des plates-formes de jeunesse AL-21 se réunissent régulièrement depuis 2001 pour renforcer et consolider leur réseau national. Des réunions nationales de coordination sont organisées tous les trois mois et donnent aux plates-formes locales une chance de partager les enseignements qu'elles ont tirés de leur expérience et d'établir des contacts. Chaque réunion s'accompagne de programmes de formation et de renforcement des capacités gérés par des professionnels et des experts.

Dans le prolongement des nombreuses réunions locales, régionales, nationales et internationales organisées depuis 1997, un Sommet national des jeunes s'est tenu parallèlement à la Journée de la jeunesse et des sports en souvenir d'Atatürk, le 19 mai 2003. Des plans ont alors été élaborés pour la création, dans le cadre de l'AL-21, du Parlement national de jeunesse institué officiellement en 2004.

Le Parlement de jeunesse, fondé sur les plates-formes locales de jeunesse – qui ont abouti à l'établissement d'un Conseil national de jeunesse – et sur la participation démocratique, constitue une base pour la conception et la mise en œuvre efficace de politiques et programmes nationaux de jeunesse.

Le Parlement de jeunesse a formulé des recommandations concernant les modifications à apporter à la loi sur les municipalités et organisé des réunions avec les autorités nationales, afin de renforcer la participation des jeunes au processus de décision à l'échelon local. En conséquence, la loi a été modifiée le 8 octobre 2006 et permet désormais aux conseils locaux de jeunesse d'exercer une plus grande influence au niveau municipal par l'intermédiaire des conseils municipaux.

Le Parlement de jeunesse a également fait campagne avec succès pour que l'âge auquel une personne peut briguer un mandat de député au Parlement turc soit abaissé et passe de 30 à 25 ans, en organisant, à cette fin, de nombreuses réunions avec des représentants des partis politiques et des autorités nationales. Ses efforts ont été largement soutenus par les élus locaux, les ministres et l'opinion publique. De ce fait, les jeunes ont à présent, pour la première fois dans l'histoire de la république, le droit de représenter l'électorat national à la Grande Assemblée nationale de Turquie.

**Christer Hallerby**

*Secrétaire d'Etat, ministère de l'Intégration et de l'Égalité  
entre les hommes et les femmes de la Suède*

Monsieur le Président,

Nous sommes tous d'accord, je crois, sur le fait qu'une société civile dynamique est le signe d'une démocratie saine, soucieuse des droits de l'homme et de la liberté.

Les ONG favorisent le développement démocratique de plusieurs manières:

- Les ONG sont un cadre de formation aux compétences et procédures nécessaires pour instaurer une culture démocratique.
- Les ONG offrent un moyen de s'engager dans l'intérêt des citoyens et d'influer sur les questions importantes qui les concernent.
- Les droits de l'homme et les libertés fondamentales, telles que les libertés d'expression, de réunion, d'association, de religion, etc., sont les conditions indispensables à l'existence de la plupart des ONG; par voie de conséquence, des ONG puissantes sont les meilleurs promoteurs de ces droits et libertés.
- Les ONG offrent des services et un large éventail d'activités, ainsi qu'une plate-forme permettant aux citoyens de participer volontairement aux affaires publiques; elles défendent les citoyens et les engagent à défendre les autres.
- Les ONG permettent de s'exprimer à des groupes qui, en d'autres temps et dans d'autres sociétés, auraient eu du mal à se faire entendre.

Comme l'a affirmé Robert Putnam dans son ouvrage intitulé *Making Democracy Work*, la communauté civique a de profondes racines historiques. C'est une observation démoralisante pour ceux qui considèrent les réformes institutionnelles comme une stratégie de changement politique; l'histoire institutionnelle progresse lentement.

Cette évolution historique fait souvent défaut aux nouvelles démocraties ou sociétés en mutation et la communauté civique n'y est

traditionnellement présente ni dans les délibérations, ni dans le processus de décision.

Un autre phénomène auquel nous sommes confrontés dans les démocraties plus anciennes et plus stables, c'est la perte de membres, de pouvoir et d'influence des ONG traditionnelles. Les nouvelles générations trouvent de nouveaux modes d'engagement mais, comme le souligne l'ouvrage en question, c'est plus souvent dans le monde virtuel que dans le monde réel.

Par conséquent, dans les nouvelles démocraties, il faut du temps pour que la société civile se développe, tandis que, dans les anciennes démocraties, les effectifs des ONG et la participation baissent. Faut-il en déduire que la démocratie elle-même est menacée?

Pas nécessairement. Selon Robert Putnam, les associations ne sont pas une panacée pour les maux dont souffre notre démocratie. De surcroît, l'absence de capital social – normes, confiance, réseaux d'associations – n'élimine pas la politique. Cependant, sans capital social, nous risquons d'avoir une politique d'un autre type, une politique à distance. S'il n'y a pas de contacts face à face, s'il n'y a pas de retour d'informations immédiat, si nous ne sommes pas obligés de soumettre notre point de vue à l'examen critique des autres, il nous est facile d'adopter des positions hâtives et de diaboliser ceux qui sont en désaccord avec nous. L'anonymat est fondamentalement contraire à la délibération démocratique.

Si nous voulons nous assurer que les ONG jouent un rôle important dans la revitalisation de nos sociétés démocratiques, il nous faut trouver un éventail de moyens pour encourager l'engagement civique; c'est l'un des défis à relever pour l'avenir.

En Suède, nous estimons que certaines mesures s'imposent pour garantir aux ONG une véritable influence. Il est essentiel, pour cela, que les ONG soient invitées à participer, dès le départ, au processus de décision. Il est également important de soumettre les ONG avec lesquelles le gouvernement coopère à un examen minutieux afin de s'assurer que les ONG traditionnelles et bien établies ne sont pas les seules à être invitées à coopérer.

En Suède, les conclusions d'études comparatives montrent qu'il y a aujourd'hui une répartition inégale du capital social entre nos concitoyens. Cependant, l'un des aspects intéressants de ces conclusions, c'est qu'au sein d'une association ou d'un mouvement populaire, les citoyens semblent en mesure de *compenser* les inégalités sociales, politiques et économiques qui existent dans la société. L'appartenance à des associations ou mouvements populaires est donc importante dans la mesure où elle apporte à ces citoyens certaines ressources *politiques*, contribuant ainsi à leur autonomisation.

Conformément à ce que j'ai affirmé au début de cette intervention, nous sommes, semble-t-il, dans un cercle vicieux de déclin de l'engagement civique, de baisse du nombre de personnes participant aux activités associatives et d'affaiblissement des ONG. Le véritable défi à relever est de transformer ce cercle vicieux en cercle vertueux. Certains facteurs peuvent nous aider à opérer cette transformation. Compte tenu du peu de temps dont je dispose, je me bornerai à en citer deux: deux facteurs que certains d'entre vous prennent, peut-être, pour des menaces mais que nous devons, à mon sens, considérer comme des chances: la mondialisation et internet.

Le processus de mondialisation est également marqué dans le monde associatif. En fait, il l'a toujours été. Depuis longtemps, de nombreuses ONG ont une orientation internationale et sont présentes à l'échelon mondial. Des organisations comme Amnesty International ou la Croix-Rouge n'ont jamais considéré une frontière internationale comme une limite à leurs opérations. Nous devons nous en féliciter car cette attitude renforce la société civile et les valeurs démocratiques. C'est aussi une force d'équilibre pour les entreprises et la politique mondialisées. On peut s'inquiéter lorsque des Etats-nations et des responsables politiques fébriles, centrés sur les affaires nationales, perçoivent les ONG et leurs activités comme des menaces, pour la simple raison qu'elles sont d'origine étrangère. La décision prise par la Russie en 2005 en vue d'entraver l'action des ONG et de les placer sous le contrôle de l'Etat en est un exemple récent.

Internet aussi offre des possibilités. Nous y passons de plus en plus de temps: nous envoyons des courriers électroniques, nous faisons des achats, nous conversons en ligne, nous créons des blogs. Internet est

une vaste base de connaissances; il nous permet de nous tenir informés et d'avoir accès aux nouvelles et aux médias. Putnam affirme que c'est le capital social qui change les choses. Or, le capital social est constitué de normes sociales, de réseaux et de confiance. Aujourd'hui, beaucoup ont, je crois, du mal à associer internet à des termes tels que «normes» et «confiance».

Il en ira peut-être autrement demain. De nouveaux types de communautés émergent, de vastes lieux de réunion, où l'on peut se rencontrer et dialoguer avec les autres, mener des activités. Des lieux qui ont leurs propres normes, leurs propres modes d'instauration de la confiance et même leurs propres lois et leur propre monnaie. «Second Life» est l'un de ces lieux, et la Suède y a ouvert, depuis quelques semaines, sa propre ambassade tridimensionnelle. Le coût de l'opération s'est élevé à 100 000 dollars pour le terrain, la conception, le bâtiment, etc. Beaucoup d'autres organisations se sont installées sur «Second Life». Les quatre principaux candidats aux élections présidentielles en France disposaient d'un siège de campagne virtuel sur «Second Life». Ce site internet et d'autres offrent de nouvelles possibilités d'engagement civique et de développement de la démocratie. «Second Life» ne pourra jamais remplacer le monde réel mais fournit des moyens complémentaires de faire participer les citoyens.

En conclusion, je pense que la mondialisation et internet peuvent nous permettre de rentrer dans un cercle vertueux d'engagement civique qui renforcera la démocratie. Mais pour qu'il en soit ainsi, les responsables politiques fébriles, anxieux et centrés sur la nation doivent changer de mentalité et accepter cette évolution.

### **Rapport sur le sous-thème n° 3**

**Helene Lahti Edmark**

*Faculté des sciences sociales, université de Lund, Suède*

Le sous-thème a été introduit dans une brève séance en panel, présidée par M. Jean-Marie Heydt, vice-président de la Conférence des organisations internationales non gouvernementales du Conseil de l'Europe. Les experts membres du panel étaient M<sup>me</sup> Nina Belyaeva, coalition d'ONG «Nous, les citoyens!» (Fédération de Russie), M. Aleksandër Biberaj, membre de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (Albanie), M<sup>me</sup> Basak Demir, Conseil consultatif pour la jeunesse du Conseil de l'Europe, et M. Christer Hallerby, secrétaire d'Etat, ministère de l'Intégration et de l'Egalité entre les hommes et les femmes (Suède).

La séance en panel a été suivie de deux séances de discussion en quatre groupes parallèles. Les groupes étaient présidés par M<sup>me</sup> Nina Belyaeva, de la coalition d'ONG «Nous, les citoyens!» (Fédération de Russie), M<sup>me</sup> Gaya Bartuseviciute, du Forum européen de la jeunesse, M. Igor Kohut, directeur de l'Ecole des études politiques de Kiev (Ukraine), et M<sup>me</sup> Helene Lahti Edmark, de l'université de Lund (Suède), également rapporteur du sous-thème.

L'examen du sous-thème n° 3 s'est terminé par une courte séance commune présidée par M. Jean-Marie Heydt, au cours de laquelle les quatre présidents des groupes de discussion ont résumé les conclusions de leurs groupes respectifs.

#### *Rapport de l'atelier*

Une société vivante, fondée sur la liberté d'opinion, d'expression et de réunion, constitue un élément important de la démocratie. Le sous-thème n° 3 était centré sur les possibilités de participation de la société civile et les obstacles à cette participation.

#### *Réflexions du rapporteur*

Je dirais que le travail en quatre groupes parallèles nous a permis de faire l'expérience directe du respect de la liberté d'expression. Le

dialogue et la communication qui sont recommandés dans de nombreux documents ont vraiment été engagés au sein de nos groupes.

Une des questions que nous avons dû traiter dans le cadre du sous-thème n° 3 concernait la manière de rapprocher les citoyens des décideurs. Dans nos discussions, nous n'avons pas seulement parlé des moyens de les rapprocher. En dialoguant de manière participative, ouverte et créative, nous avons certainement jeté des ponts par-dessus des fossés auparavant infranchissables.

Des rencontres ont eu lieu par-delà les frontières, nous avons fait la connaissance de nouveaux collègues et jeté les bases d'une coopération et de réseaux futurs fructueux. Je suis impressionnée par toute l'expérience, la sagesse et le sérieux des réflexions qui ont marqué ces séances.

Quelles en sont donc les conclusions? Rendre compte de toutes les questions abordées de manière équitable n'est pas facile. Dans ce rapport, je ne donnerai qu'un aperçu du contenu des débats. Mais avant de présenter les conclusions, permettez-moi de vous rappeler les questions qui étaient soulevées dans le document de réflexion du sous-thème n° 3, afin de guider et d'orienter les discussions des groupes.

Bien que la situation et les conditions d'existence des ONG varient selon les pays, chaque pays a de bonnes raisons de se demander si toutes les ONG ont les mêmes chances de se créer. Si tel n'est pas le cas, on peut se demander comment (et s'il faut) leur garantir à toutes les mêmes chances, et comment leur assurer l'égalité d'accès aux organes décisionnaires. Il importe aussi d'examiner l'expérience acquise dans différents pays, en tenant compte du fait que tous les décideurs ne sont pas nécessairement prêts à écouter les ONG.

Les bonnes pratiques impliquent souvent de trouver des moyens de rapprocher les décideurs des citoyens. Mais quelles sont les conditions préalables et les actions possibles? On pourrait aussi se poser des questions concrètes: que faire si les citoyens estiment qu'ils ne sont ni représentés ni écoutés et quels sont les effets de déficits en matière de légitimité politique? Serait-il possible de trouver une base commune pour un code de bonnes pratiques?

*Thèmes, déclarations et conclusions des groupes de discussion*

Les participants aux discussions des différents groupes ont conclu, comme les membres du panel, que l'engagement des citoyens est essentiel pour la société; on pourrait même dire qu'il est au cœur d'un processus vital de la démocratie. La participation démocratique est fondée sur le respect mutuel et englobe:

- l'information;
- l'éducation;
- des moyens et des chances d'action.

*Le besoin d'agir*

Le principal défi consiste à faire en sorte que la reconnaissance, la compréhension et le respect de la participation et des activités volontaires dépassent les simples déclarations politiques. Transformer les discours et les ambitions en actions s'avère souvent beaucoup plus difficile. Il est facile de faire des déclarations d'intention, mais si elles ne sont pas suivies par des stratégies et des formes concrètes et possibles de participation, elles sont une source de confusion qui nuit au développement.

*La nécessité d'une législation facilement accessible*

Il est extrêmement important d'avoir un environnement politique engagé et des responsables politiques disposés à reconnaître et souligner le rôle des ONG. Cet intérêt pourrait se traduire, par exemple, par une simplification de la législation concernant les ONG. Les membres des groupes de discussion ont indiqué qu'un cadre juridique inadapté et une bureaucratie trop lourde constituent des obstacles très importants au développement de la société civile. Par contre, une législation concernant les ONG soigneusement conçue, comportant des règles d'enregistrement claires, des procédures faciles, compréhensibles et compatibles entre les différents niveaux de gouvernement, permet de fonder des relations très favorables et perfectibles entre l'Etat et les ONG. En veillant à ce que la législation reste simple et accessible, on peut dynamiser la société. Tant que cette volonté de changement n'apparaîtra pas, le fossé entre les décideurs et les citoyens continuera

### *Pouvoir et autonomisation*

de s'élargir. Ceux dont la voix n'est pas entendue seront à leur tour à l'origine de tensions dans les relations avec les autorités.

### *Les processus de prise de décision*

Une manière d'encourager l'engagement et les activités de la société civile consiste à créer des conditions et des possibilités durables de participer à un stade précoce à l'élaboration et la mise en œuvre des plans et des calendriers de développement aux niveaux national et local. Les gouvernements devraient agir de manière transparente à tous les niveaux, en partageant avec la société les grandes préoccupations nationales et en encourageant l'ensemble des citoyens à participer. Aux niveaux national et local, les principales préoccupations gouvernementales devraient être bien identifiées, présentées et expliquées, et des moyens alternatifs devraient être prévus pour faciliter la participation de la société civile.

Une définition claire des rôles en matière de prise de décision, l'accès à l'information et la transparence des systèmes permettront de soutenir durablement l'engagement des citoyens. Là encore, ce seront les actions des autorités, et pas seulement les discours, qui prouveront le sérieux de la prise en compte de ces questions. En même temps, il est important de bien connaître le point de vue des dirigeants (*top down*) et de la base (*bottom up*). C'est une question de pouvoir qui a une influence essentielle à de nombreux niveaux, par exemple qui décide des questions à mettre à l'ordre du jour, quels sont ceux qui se font entendre et qui influe sur les décisions.

### *Les besoins en matière de recherche, d'échanges et d'évaluation*

Certains participants ont souligné que la création de centres de recherche et d'évaluation constitue un facteur important garantissant le progrès des connaissances et le futur développement de la participation de la société civile et des ONG. Les nouvelles connaissances et compétences deviennent ainsi accessibles. Les programmes de formation pourraient être un moyen d'acquérir des compétences et des connaissances professionnelles. Mais des connaissances élémentaires sont aussi nécessaires. Les possibilités d'échanger des

connaissances et d'étudier les modes de prise de décision ou la formation aux techniques de présentation des problèmes importants pourraient jouer un rôle déterminant pour l'établissement d'un calendrier d'action commun. Tout aussi importante est la reconnaissance des avantages du travail en réseau et du partage des expériences.

Les gouvernements ne doivent pas se sentir gênés de demander des conseils aux ONG. Le monde des ONG est très riche de connaissances et d'expériences qui peuvent être extrêmement précieuses pour tout gouvernement. Le processus d'apprentissage est réciproque et doit être considéré comme un facteur important pour une évolution dynamique et permanente. Les différences, les paradoxes et les expériences diverses doivent être pris en compte et considérés comme des apports utiles puisqu'ils font tous partie intégrante du processus d'apprentissage.

#### *Le besoin d'éducation*

Une des recommandations des participants au sous-thème n° 3 concerne le soutien de l'éducation à la participation civique le plus tôt possible, de préférence dès l'école primaire. Grâce à cet apprentissage précoce à l'école, les enfants apprendront à adopter un programme d'action, à avoir le respect et le souci d'autrui et à assumer la responsabilité de leurs choix.

#### *La nécessité de la liberté d'expression et de l'accès à l'information*

Le problème important de la liberté d'expression et de l'accès à l'information est étroitement lié à la question de la connaissance. Les groupes de discussion ont insisté sur trois points:

- la liberté des médias est nécessaire;
- les médias doivent être invités et bien accueillis;
- il faut proposer aux journalistes une éducation civique.

On aurait ainsi rapidement des conditions favorables à un débat ouvert.

*Le besoin d'un soutien sous diverses formes*

Au sein des groupes de discussion, de nombreuses formes d'action concrètes ont été proposées pour soutenir la participation et l'engagement des citoyens, aux niveaux national et local, par exemple:

- réunir les gens pour qu'ils se rencontrent au niveau local, en n'invitant pas seulement des membres d'ONG;
- travailler au niveau des quartiers. Fournir les fonds nécessaires pour soutenir les activités et les groupes d'entraide locaux, afin qu'ils organisent la vie de la collectivité;
- organiser des auditions publiques pour débattre de questions urgentes;
- promouvoir la création de nouvelles ONG;
- organiser diverses conférences d'ONG, aux niveaux national et international, afin de diffuser les meilleures pratiques et de partager les expériences;
- mettre en place des ateliers;
- soutenir les initiatives de travail en réseau, comme les bases de données ouvertes concernant les ONG;
- diffuser les manuels existants, les compléter et les actualiser en fonction des besoins.

Une suggestion récurrente concerne l'instauration d'organes consultatifs officiels pour soutenir la création d'ONG, afin d'améliorer les possibilités dans ce domaine. Cela pourrait se faire au moyen de projets spéciaux bénéficiant d'un budget spécifique séparé pour le soutien des ONG. L'étape suivante consisterait à créer des agences pour soutenir les activités des ONG, notamment lorsqu'elles viennent d'être créées. Il a également été proposé de soutenir la création d'un «médiateur» des ONG.

Dans tous les cas, les participants ont jugé indispensables la liberté de l'information, le dialogue et la communication, tant interne qu'externe. La possibilité de partager des expériences et des connaissances constitue un aspect. Un autre aspect est le droit d'être dans l'opposition, qui implique la possibilité d'exprimer des opinions démocratiques qui ne sont pas toujours celles du gouvernement.

*La nécessité d'accepter de nouvelles ONG*

Des groupes ont indiqué que certains gouvernements n'accueillent pas favorablement les nouvelles ONG, alors qu'ils se sont accommodés de celles qui existent déjà. Un lien trop proche entre une ONG et un gouvernement risque d'être un obstacle à la création de nouvelles ONG. On constate souvent une tendance à favoriser les ONG déjà bien établies.

La lutte pour obtenir un espace de négociation est une réalité dans de nombreux pays, de même que la conscience qu'il existe des différences de traitement entre les ONG en matière d'accès et de conditions de création. Pour que les organisations et personnalités représentées ne soient pas toujours les mêmes, il faut établir des critères transparents et raisonnables concernant le choix des représentants des ONG au sein de différents organes. Cela pourrait se faire par roulement pour éviter que les mêmes personnes au sein des ONG soient constamment en relation avec les gouvernements.

*Le besoin d'organisations démocratiques*

Il faut mettre en évidence les diverses formes d'engagement. Les normes et les valeurs adoptées par les ONG soulignent l'importance de la transparence, non seulement de la part des gouvernements mais aussi du côté des ONG. Les participants aux groupes de discussion ont insisté sur le fait que ce sujet méritait que l'on s'y intéresse, car on considère parfois trop facilement que toutes les ONG respectent les valeurs de la démocratie et des droits de l'homme. Cette question doit être placée à l'ordre du jour des priorités.

*Finances*

De même qu'il faut absolument une législation transparente pour faciliter l'accès au cadre législatif et sa compréhension, la création de fonds de soutien aux ONG est jugée essentielle. Tous les groupes ont estimé qu'il était important que les règles et les directives de financement soient transparentes. D'autres aspects sont également jugés importants:

- des critères ouverts concernant le financement par le gouvernement;

### *Pouvoir et autonomisation*

- des formulaires de demande de financement simples;
- des institutions indépendantes chargées de contrôler le financement;
- la possibilité pour les ONG d'obtenir une aide grâce à un budget spécial.

Les groupes ont également apprécié une discussion sur les méthodes de recherche de financement des activités de la société civile. Il leur a semblé extrêmement important que les ONG soient pleinement acceptées, reconnues et respectées. L'acceptation des ONG serait facilitée si les gouvernements s'intéressaient davantage aux ONG en organisant régulièrement des réunions et des débats avec celles-ci.

### *Code de bonnes pratiques pour la participation de la société civile*

La dernière question débattue au sein des groupes concernait un code de bonnes pratiques pour la participation de la société civile, suggéré à l'occasion du forum 2005 à Varsovie. Si des voix se sont élevées contre le mot «code», jugé trop fort, la plupart des participants ont soutenu l'idée d'élaborer un code de bonnes pratiques. Ce code devrait servir à établir une base générale concernant des principes de coopération, plutôt que d'essayer de fixer des détails et des procédures qui risqueraient d'en limiter l'application. Les points importants suivants ont été mentionnés (ils sont cités sans ordre de priorité):

- mettre l'accent sur l'indépendance des ONG;
- encourager le dialogue sur un pied d'égalité;
- disponibilité du gouvernement à écouter, reconnaître et accepter les ONG;
- exiger la responsabilité du gouvernement envers les citoyens et celle des ONG envers leurs membres et leurs sympathisants;
- garantir la diversité, prendre en compte les points de vue différents. Par exemple, les ONG devraient pouvoir contester les décisions du gouvernement et proposer d'autres solutions;
- viser la pleine transparence dans de nombreux domaines, par exemple la législation, la prise de décision;
- promouvoir la confiance, le respect et la responsabilité mutuels;

*Séances parallèles sur les sous-thèmes*

- encourager les citoyens à participer et à apporter leur soutien à la création de nouvelles ONG. Ainsi, il sera possible d’attirer de nouveaux groupes de personnes;
- inciter les jeunes à participer au développement des politiques de jeunesse;
- ne pas dialoguer uniquement avec les ONG déjà en place;
- étudier et faire connaître les bonnes pratiques, constituer des réseaux;
- promouvoir une culture de la participation. Importance du travail de proximité;
- promouvoir la concertation. La société civile doit consulter le gouvernement, mais la consultation doit se faire aussi dans l’autre sens. Ecouter les ONG et prendre en compte leurs points de vue et leurs connaissances;
- favoriser la souplesse et la diversité des formes de dialogue;
- exiger le respect de la non-violence et des valeurs démocratiques fondamentales;
- mettre en œuvre les principes de solidarité et de respect envers toutes les ONG;
- soutenir l’élaboration de guides sur les outils et les pratiques pour le partage des bonnes pratiques et des expériences;
- encourager le développement démocratique dans les nouvelles démocraties membres du Conseil de l’Europe.

Il convient de noter particulièrement la prise de conscience des différences de conditions des ONG entre les anciennes et les nouvelles démocraties. Si les codes de bonnes pratiques sont jugés essentiels pour sauvegarder les connaissances acquises, on estime aussi indispensable de disposer d’outils spécifiques concernant des éléments importants et des conditions nécessaires à l’existence des ONG dans les nouvelles démocraties. Il faut prendre spécifiquement en compte ces différences. En même temps, les ressemblances et les différences entre les anciennes et les nouvelles démocraties peuvent avoir un effet stimulant. On constate un processus permanent d’apprentissage mutuel, qui nécessite un esprit ouvert et appelle au développement d’un code général de bonnes pratiques. Par contre, pour répondre

*Pouvoir et autonomisation*

à la diversité des besoins actuels des ONG dans tous les pays, des recommandations spécifiques par pays sont nécessaires.

*Remarques en guise de conclusion*

Les participants des groupes de discussion ont reconnu la complexité de la situation des ONG. Il n'existe pas de solution valable pour toutes les ONG. Il faut prendre en compte les conditions différentes ainsi que les expériences respectives. Dans tous les pays, un minimum de respect des ONG est nécessaire. Il est apparu dans les groupes de discussion qu'il y avait au sein de la société civile un engagement fort dont il s'agit de tirer le meilleur parti.

Par respect pour les ONG et tout le travail qu'elles effectuent, il faut encourager aux niveaux national et local les discussions concernant les conclusions et documents du présent forum et des forums précédents. Et surtout, il faut se mettre au travail.

*Sous-thème n° 4*

*Favoriser la démocratie, les droits de l'homme  
et les réseaux sociaux – Mesures à prendre*

**Document de réflexion**

**L'expérience des plans d'action nationaux pour la protection  
et la promotion des droits de l'homme, des indicateurs et des  
institutions nationales des droits de l'homme**

*Haut-Commissariat aux droits de l'homme des Nations Unies*

*Plans d'action nationaux pour la protection et la promotion des  
droits de l'homme*

La Déclaration de Vienne, adoptée lors de la Conférence mondiale sur les droits de l'homme à Vienne en 1993, a lancé l'idée de plans d'action nationaux pour les droits de l'homme (NHRAP) en recommandant que «... *chaque Etat examine s'il est souhaitable d'élaborer un plan d'action national prévoyant des mesures par lesquelles il améliorerait la promotion et la protection des droits de l'homme*».

Selon les informations dont dispose le Haut-Commissariat aux droits de l'homme (HCDH), 23 pays ont adopté depuis un plan d'action national<sup>1</sup>, dont quatre Etats membres du Conseil de l'Europe<sup>2</sup>. Ces plans, qui sont considérés comme des outils permettant d'améliorer la situation des droits de l'homme et de la démocratie, ont une portée et des cibles extrêmement variées. Ils couvrent les droits civils et politiques ainsi que les droits économiques, sociaux et culturels et concernent parfois spécialement des groupes vulnérables comme les populations indigènes, les minorités, les enfants et les adolescents, les femmes, les personnes âgées, les minorités sexuelles, les détenus, les personnes handicapées, les migrants ou les réfugiés. Ils prennent en compte le cadre institutionnel national: parlement, gouvernement,

1. Voir le recueil des plans d'action nationaux pour les droits de l'homme du HCDH sur le site [http://www.ohchr.org/english/issues/plan\\_actions/index.htm](http://www.ohchr.org/english/issues/plan_actions/index.htm).

Des plans d'action sectoriels liés aux droits de l'homme, concernant par exemple l'éducation aux droits de l'homme, la lutte contre la discrimination, les enfants, les femmes, les réfugiés, ont également été adoptés par plusieurs pays pour soutenir l'action au niveau national dans les secteurs pertinents.

2. Lettonie, Lituanie, Moldova et Suède.

### *Pouvoir et autonomisation*

tribunaux, ONG, agences des forces de l'ordre. Certains traitent de questions telles que les droits de l'homme et l'environnement, les droits des consommateurs ou des victimes d'infractions, les droits des non-citoyens ou la protection des organisations religieuses.

Depuis la conférence mondiale, le HCDH a élaboré des lignes directrices pour les plans d'action nationaux, qui ont été validées par des ateliers d'experts<sup>1</sup>. Le HCDH a fourni une aide au développement des plans d'action de plusieurs pays, suit l'état d'avancement d'un certain nombre de ces plans et fait maintenant le point de la situation. Il n'y a pas encore beaucoup de documents et on ne dispose pas systématiquement d'informations concernant l'expérience des pays en matière d'élaboration et de mise en œuvre des plans d'action. Cependant, il est déjà possible de tirer quelques leçons de la pratique et d'indiquer les domaines dans lesquels il convient de poursuivre la réflexion.

### *Elaboration des plans d'action nationaux*

#### *Méthodologie*

Le manuel du HCDH sur les plans d'action nationaux pour la protection et la promotion des droits de l'homme (*Handbook on National Human Rights Plans of Action*) propose des principes généraux qui devraient s'appliquer à tous les plans. La préparation d'un plan d'action national est aussi importante que ses résultats; une consultation large et approfondie de la société civile et de la population doit être organisée; le plan doit avoir une portée générale, reflétant l'interdépendance et le caractère indivisible des droits de l'homme; il doit être orienté vers l'action et sa mise en œuvre doit être suivie et évaluée efficacement. Parmi les principaux aspects de l'approche suggérée pour l'élaboration d'un plan d'action national on peut citer: la mise sur pied d'un comité national de coordination comprenant des agences gouvernementales et des organisations de la société civile, pour effectuer une étude sur la situation des droits de l'homme dans le pays et pour piloter le processus; la participation de divers secteurs de la société civile à l'élaboration et à la mise en œuvre du plan; et l'inclusion dans le plan d'action national de mécanismes de mise en

1. HCDH, *Handbook on National Human Rights Plans of Action*, Professional Training Series n° 10, New York et Genève, 2002.

œuvre, de suivi et d'évaluation. Ces principes ont été diversement appliqués par les pays qui ont adopté un plan d'action national.

*Atouts et avantages des plans d'action nationaux*

L'expérience des dix dernières années en matière de plans d'action nationaux a mis en évidence les atouts et les avantages de ces instruments pour garantir un meilleur respect des droits de l'homme, mais aussi leurs inconvénients et les problèmes qui peuvent se poser. Parmi les bénéfices majeurs pour les pays, figure le fait que la préparation même d'un plan d'action, si elle est bien conçue, constitue une occasion de sensibiliser et d'éduquer la population aux droits de l'homme. Les plans d'action nationaux contribuent à améliorer l'image des droits de l'homme dans les débats politiques nationaux, constituent un instrument d'éducation publique au niveau des collectivités et peuvent contribuer à renforcer une culture des droits de l'homme. Ils permettent d'améliorer le dialogue entre les différents secteurs de la société et d'élargir la participation du public à l'élaboration des politiques en matière de droits de l'homme. Ils constituent également un moyen important d'identifier les priorités des pays en matière de droits de l'homme, de fixer des objectifs à terme et d'adopter des programmes en conséquence.

*Mécanismes*

Les mécanismes constitués pour l'élaboration et la mise en œuvre des plans d'action nationaux sont variés. Dans certains cas, c'est un comité national pour les droits de l'homme, comprenant des représentants des ministères, de la société civile et des médias, qui est chargé d'élaborer le plan, parfois sous la coordination du ministère de la Justice. Dans d'autres cas, une commission nationale des droits de l'homme contrôle tout le processus, tandis qu'un comité (ministères, société civile, universités, médias, personnalités indépendantes) est spécialement constitué pour élaborer le plan d'action. La Commission des droits de l'homme du parlement est parfois responsable politiquement du plan d'action national dont elle contrôle la mise en œuvre, et une commission nationale comprenant des représentants des pouvoirs publics, des ONG et des Nations Unies coordonne la mise en œuvre du plan. D'autres plans d'action nationaux prévoient la création d'un

### *Pouvoir et autonomisation*

comité chargé de suivre leur mise en œuvre. Dans certains cas, les Nations Unies ont joué un rôle majeur de promotion ou d'aide à l'élaboration du plan. Dans d'autres cas encore, les gouvernements s'en sont occupés sans faire appel à une aide extérieure.

### *Facteurs de succès*

L'expérience de la mise en œuvre des plans dans le monde entier montre que les conditions préalables nécessaires au succès d'un plan d'action national sont un engagement politique au plus haut niveau, la présence de responsables politiques de haut niveau au sein des organes de coordination qui suivent l'élaboration du plan d'action et le fait que l'initiative et la mise en œuvre du plan incombent au gouvernement. Une large participation de tous les secteurs de la société civile à l'élaboration du plan garantit aussi que l'opinion publique contribue à la définition des priorités en matière de droits de l'homme, assure au plan reconnaissance et soutien et incite tous les acteurs intéressés à contribuer à sa mise en œuvre. Une étude visant à identifier les lacunes en matière de promotion ou de protection des droits de l'homme constitue également un excellent point de départ pour l'établissement d'un plan d'action national.

### *Mise en œuvre des plans d'action nationaux*

#### *Pièges à éviter*

C'est au niveau de la mise en œuvre des plans que les pays rencontrent les principales difficultés. Les rares cas de plans d'action nationaux qui sont passés à la phase de mise en œuvre révèlent quelques pièges à éviter. La préparation et la mise au point des plans peuvent s'avérer très longs au point d'absorber le temps et l'énergie nécessaires à leur mise en œuvre. Il faut préciser aussi que des plans d'action nationaux trop longs et ambitieux sont très difficiles à mettre en œuvre et peuvent devenir extrêmement difficiles à gérer pour un gouvernement. Lorsqu'un nouveau gouvernement est nommé pendant la période de mise en œuvre d'un plan d'action national, apparaît aussi un risque d'absence de continuité et de motivation à l'égard du plan adopté officiellement par le gouvernement précédent. L'absence de soutien de l'Etat, du point de vue tant des allocations financières que

des ressources humaines, constitue sans aucun doute un obstacle à la mise en œuvre d'un plan d'action national.

*Facteurs de succès*

La constitution d'un organe gouvernemental efficace capable de mener à bien le plan d'action national est une condition préalable à sa réussite. Le choix d'objectifs précis, réalistes et réalisables dans des délais raisonnables s'avère essentiel pour la mise en œuvre du plan. Il semble qu'il soit vraiment nécessaire d'avoir des objectifs viables et pratiques pour garantir la mise en œuvre. Afin de faciliter la mise en œuvre de leur plan d'action national, certains pays en ont extrait des recommandations ou des propositions d'action pour les inclure dans un plan pluriannuel pour les droits de l'homme ou un plan d'action gouvernemental plus vaste. Les plans concis et très pratiques, qui recommandent des solutions, qui définissent les principaux acteurs concernés et prévoient les impacts financiers, sont plus faciles à mettre en œuvre et ont plus de chance de réussir que les autres.

Un facteur essentiel pour réussir la mise en œuvre d'un plan d'action national, malgré les difficultés, semble être la volonté et la participation dynamique des institutions de l'Etat, c'est-à-dire l'engagement et le soutien de toutes les agences du gouvernement, des ministères et de leurs partenaires. Il faudra motiver les organes de l'Etat au moment de l'élaboration du plan. Par exemple, la création, lors de l'élaboration du plan, d'un réseau de points de contact pour les droits de l'homme au sein des institutions pertinentes permettra de disposer d'un mécanisme de soutien pour sa mise en œuvre. Il semblerait que l'organisation de séminaires à l'intention des fonctionnaires et des ONG, pendant l'étape finale de l'élaboration du plan, constitue une bonne pratique qui les aide à intégrer une perspective «droits de l'homme» dans leur travail quotidien. D'ailleurs, les fonctionnaires chargés d'élaborer les politiques des pouvoirs publics, les mécanismes d'évaluation et les indicateurs, ainsi que les ONG, jouent un rôle essentiel dans la mise en œuvre d'un plan d'action national.

L'allocation de fonds provenant du budget de l'Etat pour mettre en œuvre les activités prévues constitue également un facteur clé, preuve de l'engagement du gouvernement à l'égard du plan. Un plan d'action national doit également prendre en compte d'autres plans et priorités

### *Pouvoir et autonomisation*

au niveau national et viser la cohérence et l'harmonisation de tous ces plans. Le lien du plan d'action national aux processus budgétaires et à l'autorité centrale de planification est extrêmement important: par conséquent le ministère des Finances doit jouer un rôle majeur dans l'élaboration du plan d'action national pour la protection et la promotion des droits de l'homme.

### *Utilisation d'indicateurs pour la mise en œuvre de la protection et la promotion des droits de l'homme*

Au cours des dernières années, de nombreux secteurs de l'action menée en faveur des droits de l'homme ont démontré la nécessité d'élaborer des indicateurs de suivi de la protection des droits de l'homme, visant notamment à rendre compte des atteintes aux libertés fondamentales ou de la mise en œuvre des traités, ou plus généralement à guider les Etats dans leur politique en matière de droits de l'homme. Il apparaît une demande croissante d'indicateurs tant quantitatifs que qualitatifs pour contribuer à la mise en œuvre de la protection et la promotion des droits de l'homme. Les indicateurs sont considérés comme des outils qui permettent de présenter et de faire progresser les revendications des mandants, ainsi que de formuler les politiques et programmes publics destinés à promouvoir la réalisation des droits de l'homme. Des indicateurs et critères d'évaluation sont également nécessaires pour procéder efficacement au suivi de la mise en œuvre des plans d'action nationaux pour la protection et la promotion des droits de l'homme. La première étape requise consisterait à parvenir à un accord général sur le choix des indicateurs. Il conviendrait par la suite de déterminer des critères de rendement pour les indicateurs choisis.

### *Cadre du HCDH pour les indicateurs*

Le travail accompli par le HCDH à propos des indicateurs a été entrepris en réponse à une demande de la réunion intercomités des organes conventionnels de protection des droits de l'homme<sup>1</sup> pour les aider à

---

1. Les organes conventionnels des droits de l'homme sont des comités d'experts indépendants qui surveillent la mise en œuvre des principaux instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme. Il existe sept organes conventionnels des droits de l'homme.

utiliser des informations statistiques dans les rapports des Etats parties évaluant la mise en œuvre de la promotion et la protection des droits de l'homme. Le HCDH, en consultation avec un panel d'experts, a mis en place un cadre méthodologique et conceptuel visant à identifier les indicateurs de la réalisation des droits de l'homme qui puissent fonctionner de manière satisfaisante<sup>1</sup>. Le défi principal consiste à traduire les normes universelles en matière de droits de l'homme sous forme d'indicateurs qui soient adaptés au contexte de chaque pays.

Les caractéristiques principales du cadre sont:

- Une approche commune visant à identifier les indicateurs de suivi des droits civils et politiques, ainsi que des droits économiques, sociaux et culturels, renforçant ainsi la notion d'indivisibilité et d'interdépendance des droits de l'homme.
- Le cadre traduit le contenu normatif des droits de l'homme (à commencer par les dispositions applicables des instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme et les commentaires d'ordre général des organes conventionnels) en quelques attributs caractéristiques et en une configuration d'indicateurs *structurels*, de *processus* et de *résultat*. Les indicateurs identifiés mettent en avant une évaluation des mesures prises par l'Etat partie pour s'acquitter de ses obligations – de l'acceptation des normes internationales en matière de droits de l'homme (indicateurs structurels) aux efforts entrepris par le principal mandataire, l'Etat, pour remplir les obligations qui découlent des normes (indicateurs de processus) et aux résultats de ces efforts du point de vue des détenteurs de droits (indicateurs de résultat).
- Le cadre permet d'identifier plus aisément des indicateurs significatifs concernant les normes en matière de droits de l'homme universellement acceptées. Il ne cherche ni à établir une liste commune d'indicateurs à appliquer dans tous les pays, indépendamment de leur développement économique, politique et social, ni à instaurer une

1. Le cadre a été défini dans le Rapport sur l'utilisation des indicateurs pour la surveillance de l'application des instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme, qui a été préparé pour la réunion intercomités des organes créés en vertu desdits instruments (HRI/MC/2006/7), tenue en juin 2006. Ce rapport est disponible sur le site <http://www.ohchr.org/english/bodies/icm-mc/documents.htm>.

mesure à l'échelle mondiale pour procéder à des comparaisons de pays à pays quant à la réalisation des droits de l'homme.

– Le cadre met l'accent sur deux catégories d'indicateurs et de mécanismes générateurs de données: les indicateurs qui sont ou peuvent être compilés par des systèmes de statistiques officiels utilisant des études statistiques et des comptes rendus administratifs; et les indicateurs ou informations standardisés plus généralement compilés par des sources non gouvernementales et des organisations de défense des droits de l'homme axées sur les violences présumées signalées par des victimes, témoins ou ONG.

– Le cadre met également l'accent sur des indicateurs quantitatifs et qualitatifs pour évaluer la mise en œuvre efficace de la promotion et la protection des droits de l'homme. Des efforts ont été faits pour que les indicateurs identifiés restent simples, fondés sur une méthodologie objective et transparente, et, dans la mesure du possible, la priorité est donnée à la désagrégation d'indicateurs identifiés par types de discrimination interdite (par exemple de sexe, d'origine ethnique, de handicap, etc.) et par groupes de population vulnérables ou marginalisés.

A titre d'exemple, le cadre peut être appliqué au «droit de jouir du meilleur état de santé physique et mentale». Certains des attributs du «droit à la santé» qui peuvent être isolés sont: la santé reproductive; la mortalité infantile et les soins de santé; l'environnement naturel et professionnel; la prévention, le traitement et le contrôle des maladies; et l'accessibilité des installations de santé et des médicaments essentiels. Chacun d'entre eux peut être mesuré par une configuration d'indicateurs structurels, de processus et de résultats. Ainsi, l'attribut de «l'accessibilité des installations de santé et des médicaments essentiels» pourra être vérifié en fonction de la période d'application et de couverture de la politique nationale en matière de santé (indicateur structurel); de la proportion de la population couverte par l'assurance-maladie (indicateur de processus); de l'espérance de vie à la naissance, à un an, de l'espérance de vie ajustée sur la santé (indicateur de résultat). Il existe d'autres indicateurs disponibles pour mesurer ce droit, de même que d'autres droits.

### *Statut du travail*

Sur la base du cadre convenu, des listes d'indicateurs illustratifs ont été élaborées pour plusieurs droits de l'homme – les droits civils et politiques ainsi que les droits économiques, sociaux et culturels. Ces listes sont actuellement en cours de validation par l'intermédiaire de consultations et de pilotage à l'échelle des pays pour le droit à la vie, le droit au recours en révision de la détention (le droit à la liberté et à la sécurité des personnes), le droit de participer aux affaires publiques, le droit de ne pas être soumis à la torture, aux peines ou traitements cruels, inhumains et dégradants, le droit à la santé, le droit à une nourriture adéquate, le droit à un logement adéquat et le droit à l'éducation. Le travail de préparation des indicateurs pour d'autres droits de l'homme et sujets relatifs à la mise en œuvre de la protection et la promotion des droits de l'homme se poursuit également.

### *Des défis pour l'avenir*

Certains défis sont apparus lors de la phase d'élaboration des indicateurs et de pilotage du cadre. De bonnes statistiques supposent des données fiables et des professionnels capables de les interpréter correctement. La liberté de diffuser des informations qui pourraient être dérangeantes pour un Etat est également une condition préalable à l'obtention d'informations statistiques fiables. Un équilibre doit également être trouvé entre les indicateurs «pratiques» et «souhaitables» qui devraient être élaborés. En outre, des indicateurs ne devraient pas être développés pour tout ce qui est important, mais uniquement dans le cas où les statistiques présentent une valeur ajoutée.

### *Institutions nationales des droits de l'homme*

Une institution nationale des droits de l'homme (INDH) est un mécanisme par lequel un Etat assume sa responsabilité internationale «d'adopter toutes les mesures appropriées» pour garantir que les instruments internationaux des droits de l'homme sont mis en œuvre au niveau national. La création d'une INDH peut être le signe qu'un pays prend ses obligations en matière de droits de l'homme au sérieux; la force de cet engagement peut être mesurée en fonction du degré

### *Pouvoir et autonomisation*

réel d'indépendance de l'institution et des pouvoirs et ressources nécessaires pour qu'il soit effectif.

Les INDH sont un élément fondamental des systèmes nationaux de protection des droits de l'homme, dont le renforcement est au cœur des activités du HCDH.

### *Compétence et fonctions*

Les Principes de Paris prévoient que les institutions nationales des droits de l'homme doivent avoir compétence pour promouvoir et protéger les droits de l'homme au moyen d'un mandat aussi étendu que possible, clairement défini dans un texte constitutionnel ou législatif. Les INDH soumettent des recommandations, propositions et rapports au gouvernement, parlement et tout autre organe compétent. Le sujet peut être toute disposition législative ou administrative relative à la protection des droits de l'homme, toute situation de violation des droits de l'homme ou bien la rédaction de rapports sur la situation nationale des droits de l'homme ou des sujets plus spécifiques.

Les INDH peuvent promouvoir la conformité des lois et pratiques nationales aux instruments internationaux des droits de l'homme, ainsi qu'encourager la ratification d'instruments internationaux des droits de l'homme et garantir leur mise en œuvre. Une institution nationale peut également contribuer au processus de présentation de rapports sur les résultats de cette mise en œuvre en vertu des instruments internationaux des droits de l'homme (en respectant dûment l'indépendance de l'institution). Les INDH peuvent aider à l'élaboration et à la mise en œuvre de programmes d'enseignement et de recherche dans le domaine des droits de l'homme, et contribuer à sensibiliser davantage le public aux droits de l'homme par l'information et l'éducation.

Les INDH doivent pouvoir librement envisager toute question relevant de leur compétence, entendre toute personne et obtenir toute information et document nécessaire pour analyser des situations dans l'exercice de leur mandat. Elles doivent également consulter les autres organes chargés de la protection et de la promotion des droits de l'homme, entretenir des relations avec les ONG de défense et de protection des droits de l'homme, et s'adresser à l'opinion publique. Plus largement, une institution nationale peut coopérer avec

les Nations Unies, les institutions régionales ou les INDH d'autres pays, compétentes dans les domaines de la protection et de la promotion des droits de l'homme.

Enfin, les INDH peuvent avoir compétence pour recevoir et agir dans le cadre de plaintes individuelles pour violation des droits de l'homme.

*Rôle en matière de plans d'action nationaux  
pour les droits de l'homme*

Toutes les INDH participent virtuellement à la promotion des droits de l'homme, mènent des enquêtes relatives à des plaintes, sont chargées du suivi des droits de l'homme et conseillent le gouvernement sur des questions relatives aux droits de l'homme. La pratique veut également qu'elles participent au développement et à la mise en œuvre des plans d'action nationaux pour les droits de l'homme.

S'il est important que le plan soit dans son ensemble du ressort du gouvernement, l'institution nationale peut jouer un rôle majeur. A titre d'exemple, une institution nationale peut guider la conduite de l'étude de base sur les droits de l'homme qui devrait constituer le fondement du plan d'action national pour les droits de l'homme et jouer un rôle majeur dans le cadre du processus de consultation en vue de son élaboration. La pratique montre qu'une institution nationale peut avoir un rôle de tout premier ordre pour superviser l'élaboration générale d'un plan d'action national pour les droits de l'homme. Elle peut se charger de mettre en œuvre des domaines spécifiques du plan, tels que l'éducation en matière de droits de l'homme à l'adresse du grand public. Compte tenu de son statut d'indépendance à l'égard du gouvernement, une institution nationale des droits de l'homme peut participer au suivi et à l'évaluation de la mise en œuvre du plan de façon objective avec d'autres représentants (organisations de la société civile, représentants de l'Etat, du pouvoir judiciaire et législatif). Dans les pays où il n'y a pas d'INDH, leur création pourrait être un objectif clé du plan national.

**Améliorer le respect des normes de droits de l'homme:  
initiatives et missions du PNUD en matière de coopération  
au développement**

**Maria Luisa Silva**

*PNUD, Skopje, «l'ex-République yougoslave de Macédoine»*

Il est aujourd'hui communément admis que la promotion de la démocratie et le respect des droits de l'homme sont essentiels au développement. Les pays sont plus nombreux que jamais à vouloir se doter de systèmes de gouvernance démocratique qui soient fondés sur des normes de droits de l'homme et se proposent d'apporter de réels progrès aux populations concernées. Lorsque les chefs d'Etat et de gouvernement affirment clairement au Sommet mondial de 2005 que le développement, la paix et les droits de l'homme sont indissociables et se renforcent mutuellement, ils inscrivent résolument le lien entre démocratie et développement dans la politique et le droit.

Comment transcrire l'ambition des discours dans la réalité des faits? Comment traduire les déclarations politiques dans de réelles améliorations de la vie des citoyens?

En ma qualité de coordinatrice du système de développement des Nations Unies, je m'attacherai essentiellement aux moyens de traduire les droits de l'homme dans la pratique par des actions de développement. Concrètement, je m'appuierai sur l'expérience du PNUD en Europe orientale et en Asie centrale pour illustrer mon propos et réfléchir sur la manière dont ses interventions concourent à induire les changements d'attitude qui s'imposent, pour les institutions et les individus, pour mieux faire respecter les droits de l'homme dans la pratique. Le présent exposé part du principe que la condition fondamentale de la protection des droits de l'homme est l'existence – aux plus hauts niveaux de décision politique – d'une réelle et ferme volonté de les défendre, de les respecter et de les promouvoir.

L'ONU a été la première organisation à intégrer les droits de l'homme dans les actions de développement en leur accordant une large place dès 1997, avant d'adopter en 2003 un accord commun interagences sur l'importance d'une approche fondée sur les droits de l'homme dans l'établissement d'un programme de développement. Le PNUD,

comme bon nombre d'autres agences des Nations Unies, est allé plus loin en traduisant l'accord commun des Nations Unies dans ses missions. Sa «Note sur les droits de l'homme» (*Practice Note on Human Rights*, 2005) détermine trois domaines d'intervention:

- soutien aux systèmes nationaux de promotion et de protection des droits de l'homme;
- promotion et application d'une approche fondée sur les droits de l'homme dans l'établissement des programmes de développement;
- renforcement de l'adhésion au dispositif international de protection des droits de l'homme.

Le bureau régional pour l'Europe orientale et l'Asie centrale a effectué une brève analyse des activités du PNUD en matière de droits de l'homme d'où il ressort que:

1. De nombreuses initiatives portent principalement sur l'aide à la mise en place et au renforcement des capacités des institutions nationales de droits de l'homme et sur la sensibilisation aux droits de l'homme, notamment par l'éducation en la matière, en particulier dans les sociétés «moins démocratiques». Le travail sur les droits de l'homme constituant pour le PNUD un objectif de développement à part entière, il faut que les professionnels du terrain lui portent l'attention qu'il mérite et que les pays hôtes soient disposés à engager des réformes dans le domaine des droits de l'homme.

2. Un grand nombre de bureaux, notamment dans les nouveaux pays membres de l'Union européenne et de l'Europe du Sud-Est, semblent s'être ralliés à la cause des droits de l'homme pour remédier à l'inégalité et à l'exclusion au moyen d'actions portant sur les deux aspects de la relation porteur de devoirs/détenteur de droits. Ces bureaux visent à conférer une autonomie accrue aux groupes vulnérables (Roms, femmes, personnes handicapées, minorités, etc.) et à renforcer les capacités des institutions publiques leur permettant de répondre aux besoins particuliers de ces groupes par des politiques ou des interventions ciblées.

Parmi les pays qui ont récemment rejoint l'Union européenne, certains sont allés plus loin en combattant résolument la discrimination par

des programmes de sensibilisation ou la mise en œuvre d'une législation antidiscrimination à l'échelle de l'Europe.

3. Dans les pays ayant connu des conflits ou des révolutions, de rares bureaux œuvrent aussi au renforcement des capacités des systèmes judiciaires pour traiter les violations des droits de l'homme et/ou pour améliorer l'accès à la justice des plus démunis et des plus marginalisés.

4. Relativement peu de bureaux du PNUD mènent des programmes plus radicaux pour intégrer les droits de l'homme dans les processus de planification locaux ou généraux. A cet égard, le programme de développement local axé sur les droits et mené en coopération avec le bureau du haut-commissaire aux droits de l'homme en Bosnie-Herzégovine constitue un bon exemple<sup>1</sup>.

5. Malheureusement, le PNUD n'a pas institutionnalisé son adhésion au dispositif international des droits de l'homme ni effectué d'analyse approfondie de ce lien. Il semblerait toutefois, d'après des informations recueillies çà et là, que le poids politique et normatif des recommandations de l'organe conventionnel soit dûment apprécié et que les professionnels du PNUD souhaitent améliorer l'efficacité du système pour mieux sensibiliser l'opinion et diffuser l'information. Les rapporteurs spéciaux et les experts indépendants en particulier passent pour être en mesure d'influer fortement sur l'établissement des programmes législatifs et politiques nationaux. S'il demeure nécessaire de renforcer plus avant les capacités d'analyse et de gestion du dispositif pour créer des synergies plus étroites entre les procédures spéciales et les actions de développement, des expériences intéressantes ont pu être observées, telles que les suites données par la Géorgie aux recommandations du rapporteur spécial sur la torture.

Nombre d'activités étant relativement récentes, leurs résultats n'ont pas encore fait l'objet d'une évaluation approfondie. En attendant,

---

1. Toutefois, il convient de noter que cette analyse ne couvre pas l'éventuelle mise en œuvre des droits de l'homme par des programmes dans d'autres domaines du PNUD, comme la réduction de la pauvreté ou les interventions de gouvernance plus générales, et n'évalue pas non plus la contribution éventuelle aux droits de l'homme des travaux analytiques du PNUD, comme les rapports nationaux sur le développement humain.

trois conclusions préliminaires peuvent être tirées de l'action du PNUD en matière de droits de l'homme en Europe orientale et en Asie centrale:

1. De grands progrès ont été accomplis à maints égards: soutien aux institutions nationales de droits de l'homme, défense des droits de l'homme et sensibilisation de l'opinion, éducation et formation aux droits de l'homme, élaboration de plans d'action nationaux. La nouveauté des libertés individuelles et des valeurs démocratiques dans la plupart des pays de la région justifie l'importance des efforts que déploient les bureaux du PNUD. Pour que ces efforts s'inscrivent dans la durée, il sera peut-être nécessaire d'accorder une attention plus systématique et un soutien plus large aux capacités institutionnelles pour les renforcer sous l'angle des ressources techniques, financières et humaines, ainsi que sous l'angle du poids politique des systèmes de protection et de promotion des droits de l'homme.

2. La prompte adhésion du PNUD à des stratégies de «développement inclusif» en matière de droits de l'homme dans l'établissement de programmes pour la région tient probablement à des facteurs tant internes que contextuels. Sans doute le PNUD a-t-il adopté cette approche d'autant plus aisément que le «développement inclusif» est l'une de ses grandes priorités. Mais d'autres facteurs, propres à l'Europe orientale et du Sud-Est sont également intervenus, comme la réceptivité des populations et des institutions aux politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion héritée de l'égalitarisme socialiste, le rôle de «pivot» joué par l'Union européenne pour adapter les systèmes juridiques et institutionnels aux valeurs européennes, dont celles de la démocratie et des droits de l'homme; et, dans une région confrontée aux divisions ethniques, la contribution particulière de cette approche à l'établissement de la stabilité postconflit.

Cela étant, les politiques de sensibilisation et de suivi qui sont requises pour produire les transformations nécessaires à la mise en œuvre de la nouvelle législation «non discriminatoire» n'ont été menées que dans les pays ayant déjà adhéré à l'Union européenne.

Comme on pouvait s'y attendre, dans ceux qui ne peuvent guère se prévaloir d'une longue tradition de primauté du droit et d'indépendance

de la magistrature, le renforcement de l'autonomie juridique des personnes démunies et vulnérables ne figure pas encore dans le catalogue des droits de l'homme que le PNUD entend faire respecter en priorité dans la région.

3. Les expériences pilotes menées en Bosnie-Herzégovine et en Macédoine pour accompagner les pouvoirs locaux dans l'adoption d'approches multisectorielles en matière d'évaluation et de programme ont souligné l'importance de la participation et de l'inclusion pour donner aux acteurs locaux les moyens d'agir et conférer plus de légitimité et de responsabilité aux institutions locales. Elles ont également redonné toute leur place à la protection sociale et à la défense de l'environnement dans les programmes. Mais il reste beaucoup de questions en suspens: comment contrer le risque d'une participation élitiste; comment alléger le processus de planification, l'inscrire dans la durée et l'intégrer dans un processus global non tributaire d'aides extérieures; comment faire face au mieux aux inévitables compromis, en particulier lorsque les ressources sont limitées, comme c'est encore le cas à l'heure actuelle dans les nombreux pays à faibles revenus que compte la région.

Trois réflexions finales:

1. Loin d'être un concept importé, purement technocratique, les droits de l'homme font partie intégrante des valeurs sociales et des systèmes politiques. En conséquence, la jouissance des droits de l'homme s'accroît de pair avec l'évolution des sociétés. Popper a souligné la complexité économique et politique des sociétés, ce que confirme la pratique du développement. La pratique politique est en réalité «la science de l'ingérence, un processus fragmentaire de comparaisons limitées avec un enchaînement sans fin d'essais et d'erreurs»<sup>1</sup>. Je n'irai pas jusqu'à dire, comme certains, que tous les droits de l'homme ne peuvent se réaliser que progressivement. Mais j'estime en revanche que le degré de développement d'une société a une influence sur l'efficacité des stratégies mises en œuvre pour opérer sa transformation. Des analyses plus approfondies des raisons contextuelles qui font

1. «The science of meddling through, a piecemeal process of limited comparisons with endless sequences of trials and errors», William Easterly, *The White Man's Burden*, Oxford University Press, 2006.

le succès ou l'échec d'une stratégie aideront incontestablement les spécialistes à définir des approches mieux adaptées à la réalité sur laquelle ils tentent d'influer.

2. Il reste à veiller à ce que l'élaboration, la mise en œuvre et le suivi des politiques de développement globales et sectorielles, des stratégies nationales et des programmes et projets particuliers accordent la place qui leur est due aux droits de l'homme. D'importants travaux ont été menés ces dernières années pour aider les professionnels du développement dans cette tâche, tels que les lignes directrices du bureau du haut-commissaire aux droits de l'homme sur une approche fondée sur les droits de l'homme pour réduire la pauvreté, l'étude de l'OCDE sur l'«Intégration des droits de l'homme dans le développement» ou les travaux du centre d'Oslo du PNUD et du bureau du haut-commissaire aux droits de l'homme sur l'évaluation de la gouvernance démocratique et l'élaboration d'indicateurs pour les droits de l'homme, pour n'en citer que quelques-uns.

Pour avancer, il faudra néanmoins mener davantage de travaux pluridisciplinaires d'analyse, de méthodologie et d'évaluation pour remédier aux difficultés recensées par les spécialistes du développement. Ce ne sont pas les cœurs, mais les esprits qu'il faut gagner. Rester sur le terrain des lois et des causes à défendre serait pour la communauté des droits de l'homme commettre la pire des erreurs.

3. Enfin et surtout, le potentiel du système européen et international pour améliorer le respect des droits de l'homme grâce à de meilleures synergies avec les actions de développement demeure largement inexploité. Malgré les obstacles politiques et institutionnels qui peuvent s'opposer au resserrement des liens entre l'action normative et le travail de développement, c'est là le dernier domaine à explorer pour renforcer le rôle de la coopération internationale dans la traduction des droits de l'homme dans les faits et la pratique.

## **Les plans d'action nationaux suédois pour les droits de l'homme**

**Marcus Brixskiöld**

*Directeur, ministère de l'Intégration et de l'Égalité  
entre les hommes et les femmes de la Suède*

### *Contexte*

- Recommandation de la Conférence mondiale de 1993 de l'ONU sur les droits de l'homme adressée aux Etats membres afin qu'ils étudient l'opportunité d'élaborer des plans d'action nationaux pour les droits de l'homme.
- Le premier plan suédois établi pour la période 2002-2004 a fait l'objet d'un suivi et a été évalué.
- Le plan d'action pour 2006-2009 a été présenté au Riksdag (Parlement suédois) en mars 2006 sous la forme d'une communication gouvernementale.
- Cette communication comporte une étude de base sur la situation des droits de l'homme et un plan d'action.

### *Le plan d'action pour 2006-2009*

- La communication est le résultat d'un large processus de consultation de près de 400 acteurs/parties prenantes invités à participer à diverses phases de l'élaboration de l'étude de base et du plan d'action.
- Le plan d'action comporte 135 mesures à mettre en œuvre au cours de la période 2006-2009.
- L'étude de base et le plan d'action couvrent un large éventail de questions. De manière générale, l'accent est mis sur le principe de non-discrimination.
- L'une des mesures phares est la constitution de la Délégation pour les droits de l'homme en Suède qui a pour mission, entre autres, de soutenir les efforts des organismes gouvernementaux, des municipalités et des conseils régionaux afin de garantir le plein respect des droits de l'homme dans leurs activités. Elle doit, en outre, élaborer et

mettre en œuvre des stratégies destinées à diffuser l'information sur les droits de l'homme au sein des divers groupes sociaux et à favoriser le débat public sur les droits de l'homme en Suède.

- Un groupe de travail interministériel rassemblant des représentants de tous les ministères suit la mise en œuvre du plan d'action.
- Le plan d'action et les travaux de la Délégation pour les droits de l'homme seront évalués après 2009.

*La valeur ajoutée*

- Le plan se traduit par une approche plus systématique et cohérente des droits de l'homme en Suède.
- Il a aussi pour conséquence que les droits de l'homme sont reconnus comme des questions relevant de la politique nationale (pas simplement de la politique étrangère).
- Le recensement systématique des problèmes fait que l'on peut espérer éviter de négliger certaines questions ou de laisser certains problèmes passer à la trappe.
- Un plan d'action général pour les droits de l'homme permet de constituer une base commune pour l'établissement de documents d'orientation/plans d'action plus spécialisés.
- Il y a deux objectifs: le processus et son issue.
- L'élaboration du plan a contribué à susciter un nouvel intérêt pour les droits de l'homme et à mieux faire comprendre leur importance au niveau national, au sein de l'administration ainsi qu'en dehors des instances gouvernementales.
- Le processus d'élaboration et le plan contribuent à intégrer une démarche soucieuse des droits de l'homme dans l'activité ordinaire des administrations.
- Il contribue aussi à donner à l'ensemble du gouvernement et non pas seulement à un ministère en particulier le sentiment d'être responsable de ce domaine.
- C'est une façon d'exploiter les critiques nationales et internationales de manière constructive.

*Pouvoir et autonomisation*

- C'est l'occasion d'engager un vaste dialogue sur des questions sensibles.
- Cette démarche permet de définir des priorités et des solutions possibles et d'asseoir leur légitimité.
- Le plan d'action pour les droits de l'homme pourrait-il être le point de départ d'une approche plus globale des droits de l'homme, tant aux niveaux national qu'international?

**Document de réflexion**

**Révolution ou renforcement? La portée de la démocratie électronique en Europe**

**Lawrence Pratchett**

*Université De Montfort, Leicester, Royaume-Uni*

*La révolution de la démocratie électronique?*

La participation électronique à la politique est aujourd'hui une réalité dans de nombreux pays, du moins pour les ressortissants relativement privilégiés de la plupart des Etats démocratiques. Aux niveaux national, régional et local, les gouvernements semblent tous désireux d'exploiter les nouvelles technologies pour combler le fossé qui existerait entre l'Etat et ses citoyens, et ils trouvent des moyens toujours nouveaux d'informer, de consulter et de mobiliser les populations dans le processus politique. De leur côté, ces populations saisissent les opportunités que leur offre l'ère de l'information pour débattre et s'organiser par-delà les frontières géographiques et politiques traditionnelles, pour demander des comptes à leurs dirigeants politiques et exercer leur influence sur eux. Comme l'a montré un récent symposium organisé par le Comité ad hoc du Conseil de l'Europe sur la démocratie électronique (CAHDE), les choses bougent, sous l'impulsion des gouvernements et des organisations de la société civile.

La liste des initiatives de démocratie électronique est longue mais parmi les plus communes, on peut citer:

- les systèmes de pétition électronique qui permettent aux citoyens de faire pression sur les décideurs (par exemple sur le Bundestag en Allemagne, le Parlement écossais et le Bureau du Premier ministre au Royaume-Uni);
- la consultation électronique qui permet aux entités publiques de consulter largement sur les questions les concernant et quelquefois d'informer les citoyens par courriels ou SMS sur des sujets qui les intéressent;
- les blogs politiques (weblogs) ou forums de discussion en ligne qui permettent un dialogue continu entre les citoyens et les politiques,

ou de mener des campagnes politiques de citoyen à citoyen (par exemple Etienne Chouard en France);

- les systèmes d'observation et d'information qui permettent aux citoyens de suivre facilement les préférences et les comportements des politiques;
- le vote et les campagnes électorales électroniques (par exemple en Estonie, en Suisse et au Royaume-Uni).

Ces outils, et d'autres encore, renferment un énorme potentiel, et en particulier celui de changer radicalement la manière dont fonctionnent la politique et la démocratie. Pour commencer, ils peuvent être des outils de mobilisation de masse: au Royaume-Uni, près de deux millions de personnes ont signé une pétition électronique protestant contre de possibles propositions de «taxe de circulation» (*congestion charges*) et, en France, le blog du professeur de lycée Etienne Chouard, dans lequel celui-ci expliquait pourquoi il voterait contre la proposition de Constitution européenne en 2005, a enregistré, dans les jours de pointe, plus de 25 000 connexions. En second lieu, les outils de la démocratie électronique peuvent changer fondamentalement les relations entre les gouvernants et les gouvernés: les forums de discussion en ligne permettent aux citoyens de s'adresser directement aux politiques, en contournant souvent les médias traditionnels; et les systèmes d'observation et d'information rendent les activités politiques plus transparentes que jamais. Les outils du vote électronique offrent la possibilité de tenir des élections et des référendums en ligne plus efficaces, donnant ainsi aux citoyens davantage d'occasions de participer directement à la prise de décision.

Dans quelle mesure ces nouveaux outils sont-ils vraiment révolutionnaires? En dépit du vif intérêt suscité par quelques expériences très en vue de démocratie électronique, la réalité est que la démocratie et la politique restent avant tout des «affaires hors ligne». En fait, même les initiatives couronnées de succès, telles que le blog d'Etienne Chouard ou la pétition électronique sur la taxe routière au Royaume-Uni, ont pris de l'ampleur du fait de l'intérêt que leur portaient les médias traditionnels. Aux Etats-Unis et en France, entre autres, des candidats à la présidence se sont impliqués dans les nouvelles technologies du Web 2.0 («My Space», «Second Life», etc.) au cours de ces derniers

mois mais, en dépit du battage médiatique, ces initiatives restent des éléments surajoutés plutôt que des alternatives aux méthodes traditionnelles de faire campagne. De plus, à mesure que ces technologies deviennent plus connues, elles peuvent être absorbées par la politique conventionnelle, renforçant alors les rapports de force plutôt que changeant radicalement la politique. La raison pour laquelle ces technologies ne sont pas aussi révolutionnaires que certains le prédisent ou l'espèrent est simple: leur effet sur la démocratie dépend beaucoup de la manière dont les gens (politiques, groupes de campagne, citoyens, etc.) les utilisent. Les forums en ligne fonctionnent différemment et ont des impacts divers en fonction des différentes manières dont ils sont utilisés. La manière dont les technologies sont «insérées» dans les systèmes politiques est donc importante.

Dans les systèmes politiques réels, la démocratie électronique peut être révolutionnaire et réactionnaire en même temps, en fonction de la manière dont les technologies sont utilisées et des raisons pour lesquelles elles le sont. Plus l'on débattera aujourd'hui de la démocratie électronique et plus les gouvernements, les politiques, les organisations de la société civile et les citoyens seront en mesure de façonner, en connaissance de cause, les outils spécifiques dont ils auront besoin pour leurs fins spécifiques. Ceux qui s'intéressent à la démocratie électronique doivent examiner trois grandes questions:

1. Quel rapport existe-t-il entre les solutions de la démocratie électronique et les vrais problèmes démocratiques qui se posent aux divers pays?

Les discussions des problèmes démocratiques portent généralement sur: la baisse de la participation (notamment celle des jeunes); la baisse de la confiance dans les institutions politiques; l'aliénation et le sentiment d'être privés des droits civiques dans certains groupes; et la montée de l'extrémisme et du racisme dans certains pays. On peut se demander dans quelle mesure la démocratie électronique peut avoir un impact significatif dans ces domaines. Certains pensent que les initiatives de démocratie électronique, notamment dans les domaines du Web 2.0, aideront à remotiver les jeunes, mais il existe aussi de nombreuses raisons de penser que ce genre d'initiatives n'aura, au mieux, qu'un impact marginal sur les jeunes mécontents.

Certains vont même plus loin, disant que des initiatives mal conçues de démocratie électronique axées sur les jeunes peuvent avoir un effet contraire à celui recherché et renforcer leur conviction que la politique est ennuyeuse et sans rapport avec leur style de vie.

## 2. Pouvons-nous prédire l'impact qu'auront les «technologies insérées» sur la démocratie?

Il est dangereux d'essayer de prédire comment des technologies précises affecteront ou façonneront la politique ou la démocratie. Dans la mesure où les individus réagissent aux technologies et les utilisent de manières diverses, voire imprévisibles, les effets des innovations sont aussi difficiles à prédire. Il est peu probable que les visions utopiques de démocratie plus délibérative ou directe se réalisent entièrement dans quelque pays que ce soit. De même, les visions les plus pessimistes, qui prédisent la fin de la démocratie parlementaire ou une démocratie «presse-bouton» dans laquelle le populisme l'emporterait sur la délibération, ne risquent guère de se réaliser. Ces deux visions sont effectivement possibles mais la manière dont elles sont façonnées par ce qu'en pensent les individus est complexe et imprévisible. Le rôle des gouvernements est donc de se méfier des chausse-trapes et d'impulser la mise en œuvre des technologies dans des directions précises.

## 3. Est-ce que la fracture numérique implique que la démocratie électronique favorise toujours les riches aux dépens des pauvres, ceux qui sont déjà politiquement connectés aux dépens de ceux qui se sentent privés de leurs droits?

Une des principales critiques adressées à la démocratie électronique est qu'elle facilite la participation de ceux qui sont riches et bien éduqués et qu'elle crée de nouveaux obstacles à la participation de ceux qui sont déjà écartés de la vie politique. Du fait du fossé numérique, tant à l'intérieur des divers pays qu'entre eux, ceux qui n'ont pas un bon accès à la technologie et, surtout, ceux qui n'ont pas l'habitude de l'utiliser dans leur vie quotidienne vont se trouver encore plus exclus par toute application qui demandera qu'on l'utilise pour communiquer. Les gouvernements doivent se protéger contre le danger d'exclure

encore plus ceux qui sont déjà privés de leurs droits en favorisant les voies électroniques aux dépens des voies traditionnelles.

Il est impossible d'examiner ici toutes les questions ni même d'entrer dans le détail de celles qui sont présentées. Cependant, la nature révolutionnaire ou réactionnaire de la démocratie électronique est importante, notamment parce qu'elle est directement liée au thème des droits de l'homme du 3<sup>e</sup> Forum pour l'avenir de la démocratie. Les nouvelles technologies peuvent créer des gouvernements plus transparents et plus réceptifs en accroissant la liberté de parole, l'accès à l'information, etc. Cependant l'utilisation inappropriée des mêmes technologies peut constituer une menace pour les droits de l'homme, priver de leurs droits certains groupes socio-économiques et miner les institutions fondamentales de la démocratie. Autrement dit, et c'est l'idée que nous avons esquissée, ce que les gouvernements vont faire et la manière dont ils vont le faire influera sur le développement de la démocratie électronique. En tant que thème, celle-ci est au cœur des futures discussions sur les droits de l'homme et la démocratie en Europe.

## **La démocratie électronique: une nouvelle voie de progrès?**

**Ann Macintosh**

*Coordonnatrice de recherche de DEMONET, Université Napier,  
Royaume-Uni*

L'expression «démocratie électronique» recouvre deux notions. D'une part, l'intention de soutenir la démocratie et, d'autre part, les recherches sur les résultats et le contexte de ce soutien.

Mais que signifie pour nous l'expression «soutenir la démocratie»? Pour moi, il s'agit de favoriser les processus démocratiques de prise de décision pour évoluer vers un modèle de démocratie représentative plus participatif permettant à la société civile de faire plus que simplement voter tous les quatre ou cinq ans.

Les principales technologies sont internet et d'autres technologies numériques, auxquelles on accède par une variété croissante de canaux, y compris les ordinateurs personnels, utilisés à domicile et dans les lieux publics, les téléphones portables et la télévision numérique interactive. Je tiens aussi à distinguer parmi les processus démocratiques de prise de décision ceux qui concernent les élections, y compris le vote électronique, et ceux qui concernent la participation en ligne des citoyens, la participation électronique.

En soi, le vote électronique ne résoudra pas le problème du déclin de la participation électorale. L'objectif du vote électronique est de faire entrer la procédure électorale dans le XXI<sup>e</sup> siècle et de garantir aux personnes âgées, aux personnes handicapées et à tous ceux qui ne peuvent pas se rendre dans un bureau de vote un accès adéquat aux installations de vote. D'autre part, la participation électronique s'efforce de traiter la désaffection des électeurs en leur offrant des moyens de s'engager entre les élections et en élargissant et en renforçant la participation.

Aujourd'hui, je vous parlerai essentiellement de la «participation électronique».

La participation électronique couvre les actions qui visent à élargir et renforcer la participation politique en permettant aux citoyens:

- de se connecter entre eux;

- de se connecter avec leurs représentants élus et avec le gouvernement, grâce aux technologies numériques.

Je pars d'une double constatation:

- tout d'abord, on a de plus en plus l'impression que le public ne veut plus s'engager dans les activités politiques traditionnelles, telles que le vote, l'adhésion à un parti et le suivi de l'actualité politique, et que ce désengagement reflète une crise de confiance à l'égard des gouvernements;

- deuxièmement, beaucoup estiment qu'il est possible d'utiliser internet et les autres technologies numériques pour élargir et renforcer le processus démocratique et le rendre plus transparent, inclusif et accessible.

D'ailleurs, de nombreux pouvoirs locaux, régionaux et nationaux s'efforcent de renforcer la démocratie en utilisant ces technologies comme moyens de communication efficaces avec la société civile.

Si les résultats démocratiques ne sont pas toujours assurés, on ne peut pas contester que les nouvelles technologies offrent des possibilités d'approfondir le débat participatif grâce à des réunions virtuelles qui peuvent être organisées indépendamment du temps, du lieu ou de la présence physique des participants.

Ce potentiel qu'offrent internet et les autres technologies pour développer la participation politique et combler le déficit démocratique croissant en Europe a fait longtemps l'objet d'un débat dans les milieux universitaires. Cependant, ce n'est que récemment que les applications technologiques au service de la démocratie ont été suffisantes pour que l'on puisse envisager d'utiliser ce potentiel en vraie grandeur.

Est-ce un succès?

- Les gouvernements réussissent-ils à remotiver le public?
- Internet et les autres technologies numériques utilisées pour faciliter ce réengagement rendent-t-ils la prise de décision plus transparente, inclusive et accessible?

On ne peut que répondre: «Non, pas encore.» Depuis dix ans, nous avons fait des progrès notables, mais il reste encore de nombreux problèmes difficiles à résoudre pour comprendre comment et pourquoi la participation électronique peut faciliter ce réengagement, être gérable, évolutive et durable.

J'en arrive à la nature de la recherche sur la participation électronique en Europe.

La recherche sur la participation électronique en Europe a souffert d'être dispersée, inégale et trop générale, les chercheurs ignorant trop souvent les développements qui se produisaient dans d'autres disciplines. La Commission européenne a donc lancé en janvier 2006 un réseau d'excellence en matière de recherche sur la participation électronique, et je coordonne la recherche stratégique de ce réseau. L'idée consiste à réunir d'éminents chercheurs d'un certain nombre de pays et de disciplines universitaires différentes afin de consolider et de compléter les recherches techniques et sociotechniques concernant la participation électronique.

Il s'agit de changer l'orientation de la participation électronique.

Nous utiliserons pour cela plusieurs méthodes. Je vous en présenterai deux:

1. Tirer parti de l'expérience accumulée par les grands centres de recherche qui ont étudié les principes sous-tendant la participation électronique et ont travaillé activement avec les parlements et les gouvernements pour la mettre en pratique.

A ce jour, nous avons des contacts informels avec plus de 100 centres de recherche dans près de 40 pays. Nous profitons donc de l'expérience accumulée dans le monde entier en matière de participation électronique.

2. Etudier les obstacles à la participation électronique et les défis à relever dans ce domaine, selon différentes perspectives.

La complexité sociale: il s'agit de prendre en compte l'extrême diversité des partenaires qui ont des préférences et des besoins différents en matière de participation.

La culture politique: par exemple, l'absence de volonté politique de prendre en compte les points de vue des parties concernées.

Les structures organisationnelles et juridiques: il est important de ne pas seulement examiner la technologie mais aussi les processus de participation impliqués.

Les contraintes technologiques: il faut s'inquiéter de l'inégalité d'accès à la technologie.

Enfin, il y a un besoin urgent de mieux comprendre les applications actuelles de la participation électronique: ce qui fonctionne, dans quel contexte et pourquoi.

Tout à l'heure, lors de la deuxième séance, j'examinerai plus en détail ces obstacles et ces défis.

En conclusion, la participation électronique associe de manière innovante des mesures techniques, sociales et politiques, et il faut donc tenir compte des processus complexes nécessaires à son succès. Nous devons concevoir et mettre en œuvre ces processus combinés de manière à assurer le progrès de la démocratie et non son érosion.

La participation électronique ne fonctionnera pas si elle est conçue pour renforcer l'adhésion de la population à un calendrier d'action fixé par le gouvernement.

La démocratie n'est pas un cadeau du gouvernement aux citoyens.

L'engagement des citoyens doit être une collaboration fondée sur le partenariat. La participation électronique doit permettre de parler avec les gens, plutôt que de faire des discours, de travailler avec eux, plutôt que de leur imposer un travail.

Pour évaluer la participation électronique, il faut établir dans quelle mesure les citoyens réussissent à attirer l'attention de leurs représentants élus et des fonctionnaires.

Si nous parvenons à développer la démocratie électronique en établissant ce partenariat entre les élus, les fonctionnaires et la société civile, je pense que nous ouvrirons une nouvelle voie de progrès pour nos sociétés.

## **Rapport sur le sous-thème n° 4**

**Hans-Otto Sano**

*Directeur du Service de la recherche, Institut danois  
pour les droits de l'homme*

Le groupe de travail sur le sous-thème n° 4, «Favoriser la démocratie, les droits de l'homme et les réseaux sociaux – Mesures à prendre», s'est réuni le jeudi 14 pour une séance matinale, regroupant tous les membres du groupe, et a tenu deux ateliers, l'un sur le thème: *Une action systématique en faveur des droits de l'homme – Plans d'action nationaux et autres méthodes*; l'autre sur: *La démocratie électronique – Un facteur déterminant pour faciliter et renforcer les processus démocratiques?* Les ateliers ont fonctionné de 11 heures à 17 h 30. L'ensemble du groupe s'est réuni à nouveau à 17 h 45; cette réunion a permis aux modérateurs et aux rapporteurs de présenter au groupe un compte rendu succinct des ateliers.

Les séances du groupe et les ateliers se sont concentrés sur les exposés et débats portant sur deux thèmes majeurs, à savoir:

- les droits de l'homme, l'accent étant mis sur les plans d'action en faveur des droits de l'homme et d'autres instruments de mise en œuvre;
- les possibilités offertes par la démocratie électronique.

S'agissant des droits de l'homme, les exposés et les débats ont surtout porté sur les contraintes et les problèmes que posent la promotion de la démocratie et l'application des droits de l'homme, ainsi que sur les divers instruments permettant cette application. S'agissant de la démocratie électronique, ils se sont focalisés sur l'état actuel de la démocratie électronique et les possibilités qu'elle offre de faciliter les processus démocratiques.

Ci-dessous, le compte rendu des débats est divisé en deux parties; la première concerne les droits de l'homme, l'autre la démocratie électronique.

*Droits de l'homme*

Plusieurs exposés ont souligné la nécessité de garantir leur mise en œuvre et non d'établir des normes.

Pour que la mise en œuvre soit efficace, il faut:

- un contrôle indépendant qui est, dans de nombreux pays, effectué par un médiateur et des organes nationaux de protection des droits de l'homme;
- des statistiques fiables en matière de droits de l'homme, ventilées par minorités, situations régionales ou groupes sociaux;
- une coordination entre les responsables. L'obligation, pour ces responsables, de rendre des comptes peut être concrétisée, par exemple, en chargeant un ministre donné de certains domaines d'application spécifiques;
- parfois, des disparités existent entre les échelons local et central s'agissant de la mise en œuvre des droits de l'homme. Les travaux menés dans le cadre du plan d'action suédois en faveur des droits de l'homme illustrent les défaillances locales en la matière.

Les intervenants ont souligné la nécessité d'une coopération constructive entre les gouvernements, les ONG et les professionnels, ce qui suppose aussi que les principaux professionnels, comme ceux mentionnés ci-dessous, soient suffisamment informés sur les droits de l'homme:

- la police;
- les professionnels de santé;
- les juristes;
- les enseignants, afin de garantir une éducation aux droits de l'homme à l'école;
- les responsables de l'éducation aux droits de l'homme, afin de créer une culture des droits de l'homme.

Le contexte de mise en œuvre des droits de l'homme est d'une importance considérable. L'expérience du soutien aux droits de

l'homme en Europe du Sud-Est, par exemple, a inspiré les réflexions suivantes:

- Les droits de l'homme ne sont pas une construction technocratique mais font partie des valeurs sociales. L'application des droits de l'homme évolue à mesure que la société se transforme. Actuellement, la politique consiste à savoir se débrouiller. En particulier, lors de leur adhésion, les pays candidats d'Europe du Sud-Est ont souscrit aux principes des droits de l'homme, ce qui suppose de lutter contre les inégalités et l'exclusion et de favoriser l'autonomisation des groupes vulnérables, à savoir les Roms, les femmes, les personnes handicapées et les minorités.
- Certains pays adhérents sont parvenus à un stade plus avancé et mettent l'accent sur la non-discrimination.
- Un nombre très limité de pays s'emploie à renforcer la capacité du système judiciaire à remédier aux violations des droits de l'homme.
- Certains participants ont, en outre, souligné que des progrès ont été accomplis dans l'élaboration d'instruments permettant la mise en œuvre des droits de l'homme. Parmi les exemples mentionnés, on peut citer l'établissement, par le bureau du haut-commissaire aux droits de l'homme, de lignes directrices relatives aux stratégies de réduction de la pauvreté axées sur les droits de l'homme, l'étude de l'OCDE sur l'intégration des droits de l'homme dans le développement, les travaux du centre d'Oslo du PNUD sur la gouvernance et l'élaboration, par un groupe d'experts, d'indicateurs des droits de l'homme, sous l'égide du bureau du haut-commissaire aux droits de l'homme.

Les participants au groupe n° 4 ont eu la possibilité de réfléchir à la valeur ajoutée du plan d'action suédois pour les droits de l'homme. Le plan a été adopté par le parlement en 2006 et devrait être évalué en 2009-2010. Le plan est à la fois une étude de base et un plan d'action; 400 parties prenantes ont été associées à son élaboration qui a demandé un an et demi; le plan comporte 135 activités, tout en mettant essentiellement l'accent sur la non-discrimination et l'application des droits de l'homme. La création de la Délégation pour les droits

de l'homme représente une contribution importante à l'élaboration et à la mise en œuvre du plan.

Les indications concernant la valeur ajoutée étaient les suivantes:

- une plus grande cohérence et une meilleure coordination entre les divers secteurs gouvernementaux;
- l'amélioration de la capacité du gouvernement à faire face à la complexité de ses missions de protection des droits de l'homme, en évitant de perdre de vue la nécessité de rendre des comptes en la matière;
- la possibilité pour les organismes gouvernementaux de se faire une meilleure idée de la diversité des priorités en matière de droits de l'homme;
- la dissipation des doutes sur la possibilité d'appliquer les droits de l'homme;
- le fait d'amener l'ensemble du gouvernement à se sentir responsable des droits de l'homme;
- l'instauration plus facile d'un large dialogue sur les questions sensibles, par exemple en développant un langage commun sur l'application des droits de l'homme.

Le débat a mis l'accent sur les droits de l'homme et les plans d'action en faveur des droits de l'homme en insistant sur les points suivants:

1. Les plans d'action revêtent des formes différentes selon le contexte et les moyens. Les approches sectorielles sont une possibilité, et ces plans peuvent être davantage orientés vers la promotion que vers la protection. Cependant, les plans d'action en faveur des droits de l'homme ne sont pas nécessairement efficaces s'agissant de remédier aux violations actuelles des droits de l'homme; ils peuvent avoir des effets positifs à long terme mais pas à court terme.
2. Il existe d'autres instruments que les plans d'action pour assurer l'application des droits de l'homme, à savoir:
  - le renforcement des études de base sur les droits de l'homme et le recours à des indicateurs et critères;

*Pouvoir et autonomisation*

- le renforcement du dialogue avec les organes conventionnels qui assurent le suivi de la mise en œuvre des textes, de manière à ce que le dialogue et l'établissement de rapports par ces organes ne soient pas simplement un processus activé tous les trois ou quatre ans.

L'équilibre entre les activités menées aux niveaux national et international a également fait l'objet d'un débat: les plans d'action en faveur des droits de l'homme peuvent contribuer à développer les initiatives au niveau national, ce qui est nécessaire, mais il faut qu'en parallèle des efforts soutenus soient déployés au niveau international.

La réforme actuelle du Conseil des droits de l'homme est importante; de nouveaux instruments de suivi sont en cours d'élaboration comme l'examen périodique universel.

Les participants ont formulé un certain nombre d'observations au cours de la séance finale sur les droits de l'homme:

- Le consensus s'est fait sur la nécessité de garantir leur application.
- Il est nécessaire d'élargir le dialogue, en y associant d'autres milieux. L'application des droits de l'homme, qui était le domaine des juristes, est à présent l'affaire d'une plus grande partie de la société car elle touche à d'autres questions; pour ce qui est des réformes sociales et de la participation de certains groupes sociaux, il y a encore des insuffisances.
- Les participants ont également souligné l'importance de la gouvernance locale dans l'intégration d'une démarche soucieuse des droits de l'homme. Comment peut-on programmer l'application des droits de l'homme à l'échelon local? Il convient de procéder par expérimentations.
- Il y a également des insuffisances en termes d'accord conceptuel car, par exemple, certains Etats continuent de mettre en question le cadre international; en outre, les initiatives pour lutter contre le terrorisme ont parfois pour effet de saper le renforcement des droits de l'homme, et les droits économiques, sociaux et culturels font toujours débat.
- Des plans d'action ont été établis dans 23 pays seulement.

- Les recherches sont insuffisantes en matière de droits de l’homme. Il convient de renforcer le programme de recherche.

### *La démocratie électronique*

Selon les participants au groupe de travail, la démocratie électronique est un instrument qui n’est pas censé remettre en question la démocratie représentative mais, au contraire, la soutenir. Les principales technologies sont internet et le numérique. Il faut établir une distinction entre le vote électronique et la participation des citoyens en ligne.

Le vote électronique fera entrer le processus électoral dans le <sup>xxi</sup>e siècle mais ne réglera pas le problème de la désaffection politique. La participation électronique s’efforce de remédier à cette situation.

Les intervenants du groupe ont formulé deux observations générales:

- Le sentiment que la population s’est détournée des processus politiques traditionnels, en termes de participation aux scrutins électoraux et d’adhésion aux partis politiques, est largement répandu.
- L’impression est, en outre, que la technologie numérique peut servir à élargir et à approfondir le processus démocratique, en le rendant plus transparent et participatif.

Quels sont donc, à ce jour, les indices de succès?

- On considère que, jusqu’à présent, la technologie n’a pas réglé le problème de la désaffection politique, comme on l’espérait. Des progrès notables ont été réalisés au cours des dix dernières années mais, peut-être parce que la participation électronique est fragmentée et non ciblée, les résultats obtenus ne constituent pas des avancées majeures.
- Il ne fait aucun doute que la participation électronique peut devenir importante mais il faut s’attaquer à sa complexité. Il n’existe pas d’instrument correspondant à tous les cas de figure. Il y a des problèmes liés à la diversité sociale, à la culture politique, aux structures organisationnelles et aux moyens technologiques. Certains obstacles

à la démocratie électronique sont les mêmes que les obstacles à la démocratie tout court.

Parmi les autres observations, il convient de mentionner les suivantes:

- Les mécanismes de participation électronique peuvent engendrer la constitution de gouvernements plus responsables et transparents, ainsi que renforcer la liberté d'expression et l'accès à l'information. Il convient d'exploiter les synergies possibles entre la participation électronique et le renforcement des droits de l'homme.
- Afin d'accroître le potentiel de la participation électronique, il faut développer la coopération et les partenariats entre le gouvernement et toutes les parties prenantes. C'est un moyen de favoriser la citoyenneté active à tous les niveaux.
- Il faut dispenser une formation à internet et aux médias à tous les niveaux.
- Il faut accorder une attention particulière à l'inclusion des membres de groupes minoritaires, âgés ou défavorisés, tout en gardant la porte ouverte aux jeunes qui sont désireux de participer.
- Il faut instaurer un cadre de réglementation: des discussions sur le respect de la vie privée viennent de commencer. Des questions telles que le respect de la vie privée, la sécurité, l'authentification, l'accès aux sources sont à prendre en considération.

L'un des exposés sur le thème examiné a mis l'accent sur le fait que pour constituer une base de connaissances plus solide en vue de renforcer les possibilités de participation électronique, un grand programme de recherche, financé par l'Union européenne, a débuté en la matière. Cette étude vise à instaurer des réseaux de recherche et à mieux définir les obstacles, ainsi qu'à étudier, par exemple, l'importance de la culture politique qui peut entraver la participation électronique.

## SESSION DE CLÔTURE

### **Jean-Marie Heydt**

*Vice-Président de la Conférence des organisations internationales non gouvernementales du Conseil de l'Europe*

Mesdames et Messieurs,

Je souhaite vous dire à quel point, en tant que représentant de la Conférence des OING au Conseil de l'Europe, j'ai eu plaisir à participer à ce forum qui touche à sa fin, et que ce plaisir est largement, je crois, partagé par mes collègues.

Lorsque je dis «plaisir», certes, c'est aussi pour l'excellente qualité de l'accueil et de l'organisation de nos amis suédois qui ont vraiment tout mis en œuvre pour faciliter notre quotidien et nos travaux!

Mais ce «plaisir» ne repose pas que sur cette convivialité et l'aspect touristique; ce «plaisir» repose aussi et surtout sur la qualité de nos échanges.

En effet, nous avons vraiment pu approfondir, confronter, faire évoluer nos perceptions, nos expériences et nos pratiques de la démocratie et de ses évolutions possibles.

Si j'affirme cela, c'est parce que les nombreuses situations nous enseignent que le chemin est encore long mais pas impossible!

Permettez-moi un bref instant de revenir sur un constat.

Nous savons tous que le fossé abyssal qui s'est creusé entre le citoyen et les institutions représentatives n'est pas le seul fruit d'un désintérêt de la chose publique mais la partie visible d'un vaste phénomène de «décroyance» et de «désengagement». Nous observons et parfois même nous participons à «la perte des croyances (...) avec l'éloignement des religions, le désintérêt de la politique et le délabrement des

organisations syndicales et familiales [qui ont provoqué] un état d'esprit égocentrique et [les] pertes de convictions pour la construction de l'Europe»<sup>1</sup>.

Je crois que nous avons tous contribué à cette décroissance, qui se construit lentement, notamment depuis la période des philosophes des Lumières, qui n'accordent qu'une valeur secondaire à la notion de «participation». Et pourtant, cette participation nous la demandons, nous l'affirmons, nous y travaillons, et souvent on nous déclare qu'elle existe, vraiment – preuve en est, on se permet même de l'écrire!

C'est donc un fossé qui s'est creusé entre, d'un côté, les dirigeants, les chercheurs, les intellectuels de tous horizons et, de l'autre, les «citoyens ordinaires». Et ces deux côtés, ces deux sphères, ne se parlent pas ou, lorsqu'ils le font, ne se comprennent pas. Le «citoyen ordinaire» a le sentiment d'inégalité, d'enfermement, qu'il vit dans une logique de ghettoïsation, car il y voit une absence de reconnaissance, de sa reconnaissance! Et vous n'ignorez pas que tout sentiment de manque «à être» – *est-ce que j'existe et pour qui?* – se traduit généralement par une revendication de «l'avoir» – *je veux; j'ai droit à, etc.*

Si nous ne comblons pas ce fossé, nous le laisserons se transformer en une véritable «tombe» pour la démocratie et les droits de l'homme, car nos efforts, créateurs d'avenir, seront engloutis dans ce «trou noir» qui les aspire continuellement! Fort heureusement, nous avons bien entendu ces jours-ci que nous voulons tous aller de l'avant!

Si les ONG nationales et la Conférence des ONG internationales défendent aussi les «causes perdues», les exclus de nos sociétés, elles développent également des lieux de dialogue pour tous, elles sont actrices d'un lien social grâce à cette volonté qui nous anime d'établir une société cohésive.

Alors, non, les ONG ne sont pas un quelconque «nouveau pouvoir» et ne prétendent pas le devenir. Nous ne saurions pas plus être une «instance décisionnelle» supplémentaire des dispositifs étatiques ou régionaux qu'il faudrait interroger coûte que coûte avant toute décision. Et nos ateliers de travail ont clairement rappelé que nous nous

1. Jean-Claude Guillebaud, *op. cit.*

inscrivons, non en concurrence, mais en complémentarité et en coopération active des choix élaborés dans l'intérêt des citoyens.

Il faut aussi rappeler que nous avons tout simplement, dans nos actions bénévoles quotidiennes, le contact permanent avec ce «citoyen ordinaire», parce que nous vivons avec lui, parce que nous entendons ses plaintes, ses détresses, la perception qu'il a de «sa» «non-reconnaissance». Hélas, trop souvent, nous sommes les témoins d'une ambivalence, car, à la fois:

– nous avons connaissance de violations des droits de l'homme dans la vie quotidienne, dans tous les pays membres du Conseil de l'Europe. Nous comprenons bien que cela ne peut être dû à une mauvaise volonté généralisée des autorités, mais que c'est bien le fruit d'un mécanisme – non voulu – au fond duquel se trouve une sorte d'aveuglement envers le vécu, une forme de méconnaissance de la signification des actes posés par des citoyens;

et nous connaissons aussi,

– d'innombrables initiatives de qualité de la part de citoyens, individuellement ou en groupes, qui vont contribuer très activement au bien commun.

Trop souvent, nous observons d'excellentes graines qui pourraient germer, porter du fruit, et qui, malheureusement, par manque de compréhension et de clairvoyance politique locale, vont se dessécher, voire vont être écrasées directement avant d'avoir pu germer.

Nous aimerions pourtant tellement pouvoir entendre que la construction, l'évolution, le renforcement de la démocratie, que tout cela est aussi l'œuvre de «citoyens ordinaires», et qu'ainsi leurs dirigeants politiques puissent en parler avec fierté et les encourager, voire même les accompagner!

Alors que faire pour y parvenir?

Tout d'abord, mieux développer les interactions entre ONG et décideurs politiques pour confronter, en permanence, nos avis et nos actions respectives. Nous ne pouvons plus continuer ce fonctionnement où chacun évolue dans une sphère différente. Permettez-moi une image caricaturale, que j'ai utilisée en atelier, hier, pour bien faire

comprendre où se trouve encore, trop souvent, cette notion de «participation»: elle est reléguée dans une activité de cour de récréation d'école, alors qu'en même temps l'avenir se dessine et se décide dans la salle de classe du premier étage de cette même école, juste au-dessus de la «cour de la participation». Travaillons ensemble pour le bien commun même si nous devons tous faire un pas, même si nous devons nous réunir dans l'escalier de cette «école» entre la cour de récréation et la salle de classe!

Nos organisations se sont retroussé les manches et se donnent les moyens d'une voie nouvelle de la participation dans nos sociétés démocratiques.

Pour ce faire, nous voulons vraiment:

- redonner confiance aux personnes que nous côtoyons sur le fait que «leur participation» a de la valeur, sert à quelque chose, pour le bien commun;
- espérer que la proposition faite par le représentant de l'Assemblée parlementaire, lors de nos ateliers, visant à créer une plate-forme d'échange entre ONG et Assemblée parlementaire, voit le jour;
- compter sur la réalisation du «code de bonnes pratiques pour la participation civique», non pour avoir un texte de plus, mais pour qu'il vive, qu'il soit un outil, que nous pourrions notamment utiliser avec les plus jeunes pour en faire une vraie éducation à une «participation civique intégrée». Mais si l'éducation des plus jeunes est fondamentale, l'apprentissage des aînés est incontournable. Sans apprentissage collectif, la prospective participative risque vite de tourner à vide ou en rond!
- que l'ensemble de nos Etats membres traduisent localement, en faits et en actes, cette volonté d'un travail complémentaire pour l'ensemble du processus démocratique de nos sociétés.

Je ne résiste pas à poser, ou reposer, l'éternelle question du «qui t'a fait roi?». Pourquoi as-tu été fait roi? Et qu'as-tu fait de cette royauté? Ces questions-là ne se posent pas seulement aux ONG, mais à toutes les formes d'autorité et de pouvoir: représentatives, participatives,

etc. Et ces questions nous devons toujours nous les poser si nous ne voulons pas nous endormir dans la «tombe de la démocratie».

Alors, l'avenir de la démocratie en Europe n'est pas une «simple cure de jouvence à une vieille dame», c'est un changement profond de paradigme; c'est préparer l'avenir de nos enfants, car ce sont eux et eux seuls qui pourront évaluer ce que nous leur avons légué. L'avenir de la démocratie et son interdépendance avec les droits de l'homme n'est plus à démontrer! Je crois que les propos de M. Hammarberg – Commissaire aux droits de l'homme – sont très clairs lorsqu'il dit que «la démocratie est la meilleure forme de gouvernement pour protéger tous les droits humains».

Mais nous le savons, et vous l'avez entendu, la démocratie, toute démocratie, a un prix! Celui que nous vous proposons de fixer pour l'avenir, c'est «le prix de la participation effective», seul prix qui verra l'avènement de la réussite démocratique!

**Vidar Helgesen**

*Secrétaire général d'International IDEA*

Mesdames et Messieurs, c'est pour moi un grand plaisir et un honneur de pouvoir prendre la parole devant votre éminente assemblée alors que vos délibérations tirent à leur fin. J'apprécie aussi beaucoup la possibilité qui m'est offerte de m'entretenir personnellement, pour la première fois, avec M. Andreas Gross qui a joué un rôle important tout au long de cette conférence et qui, en outre, hier, a été nommé membre du conseil d'administration de mon organisation, l'Institut international pour la démocratie et l'assistance électorale. Aussi nous réjouissons-nous à la perspective de travailler ensemble étroitement.

En tant qu'organisation intergouvernementale regroupant des Etats membres de tous les continents, International IDEA se tourne de plus en plus vers l'Europe, et ce parce qu'au niveau mondial la situation concernant la démocratie est manifestement moins satisfaisante aujourd'hui qu'elle ne l'était il y a une décennie ou deux. Dans le monde d'aujourd'hui, les démocraties ne sont probablement pas plus nombreuses qu'il y a dix ans. Ces dernières décennies, observant une progression constante de la démocratie, nous avons cru qu'elle était sur les rails. Pourtant, la situation est un peu plus problématique aujourd'hui.

Les problèmes naissent de la situation au Proche-Orient, de l'avance et du recul des libertés aux Etats-Unis, de la montée en puissance de la Chine, des autocrates qui, dans le monde entier, prennent de plus en plus d'assurance, du fait, en particulier, de l'augmentation des prix de l'énergie qui leur permet, par conséquent, d'exercer leur autocratie non seulement au niveau national mais aussi régional.

Or, lorsque la démocratie est, de cette façon ou d'autres, en butte à des menaces accrues, l'Europe doit être plus active dans le monde et sa démocratie plus vigoureuse, car sa vitalité n'est pas seulement importante pour les citoyens européens mais aussi pour la population mondiale. Des débats comme ceux que vous avez eus au cours des derniers jours sont, par conséquent, essentiels.

L'Europe est importante pour le monde et, inversement, le monde est de plus en plus important pour l'Europe. La mondialisation a fait de la planète un village. Aujourd'hui, ce que nous voyons sur les écrans de télévision, des images très déprimantes du Proche-Orient, concerne l'Europe, non seulement par solidarité mais aussi parce que ces événements ont des répercussions dans les rues des villes européennes. On parle beaucoup de la montée de la frustration et du désespoir dans les rues des pays arabes. Les rues arabes et européennes sont, si je puis dire, interconnectées, et la situation au Proche-Orient influe sur les communautés d'immigrés en Europe, par exemple. L'Europe est de plus en plus diverse et il faut définir comment la démocratie peut parvenir à mieux gérer la diversité. Je suis, par conséquent, très satisfait de constater que cette conférence s'est intéressée à au moins trois moyens très importants de faire en sorte que la démocratie serve mieux la diversité mais aussi que la diversité serve mieux la démocratie.

Les droits de l'homme sont le premier de ces moyens, car ils représentent, bien sûr, des valeurs et principes universels mais aussi des règles auxquelles les Etats doivent souscrire et qui déterminent les relations entre les citoyens. L'accroissement de la diversité exige une adaptation de la part des nouveaux citoyens comme des communautés d'accueil; or les droits de l'homme fixent les normes pour réaliser cette adaptation et gérer la diversité.

En outre, l'importance du monde politique et des partis politiques, thème du précédent forum, ainsi que le rôle de l'opposition et des parlements constituent un autre débat essentiel dans le contexte de l'accroissement de la diversité en Europe. Les partis politiques, et notamment l'opposition politique, contribuent notablement à former des sociétés inclusives, à rendre l'action politique inclusive, en particulier dans des situations où le risque de polarisation est grand. Tous les acteurs politiques, qu'ils soient au gouvernement ou en dehors, ont le devoir d'agir de manière à ne pas renforcer la polarisation. La politique est, certes, une question de rivalité mais elle inclut aussi la responsabilité de ne pas exploiter les possibilités de polariser la société.

Enfin, l'accent est mis de plus en plus, au niveau mondial, sur l'importance de l'administration locale. La démocratie est mise en cause

*Pouvoir et autonomisation*

par l'impression qu'elle donne aux citoyens de ne pas être en mesure de contribuer efficacement au développement. C'est, bien sûr, un problème bien plus grave au-delà du continent européen, dans les pays où le développement humain, économique et social fait défaut, mais il n'épargne assurément pas l'Europe.

C'est au niveau local que les valeurs de la démocratie et des droits de l'homme se heurtent aux réalités sociales et économiques et qu'il faut répondre aux frustrations potentielles de la rue; par conséquent, le rôle de la démocratie locale, s'agissant de garantir l'inclusion, le développement social et économique, la stabilité et la sécurité des citoyens, est absolument essentiel.

Ces questions-là sont au cœur de l'Europe et doivent être approfondies et discutées, comme vous l'avez fait ici ces derniers jours; je voudrais aussi dire qu'elles sont très importantes dans le contexte mondial et qu'il est vital pour nous d'interagir avec l'Europe dans l'intérêt aussi de la démocratie à l'échelon de la planète, car l'Europe est appelée à montrer la voie à suivre pour relever les défis non seulement au niveau régional mais aussi mondial.

**Ana Isabel Leiva Díez**

*Secrétaire d'Etat à la Coopération territoriale,  
ministère des Administrations publiques de l'Espagne*

Chers collègues,

C'est un grand honneur pour moi de participer à cette cérémonie de clôture du Forum pour l'avenir de la démocratie du Conseil de l'Europe, qui s'est tenu dans cette ville historique de Sigtuna, si représentative d'une période essentielle de l'histoire de cette grande nation européenne et de ce grand Etat démocratique qu'est la Suède. Nous, Espagnols, avons toujours éprouvé une immense admiration et un immense respect pour ce pays, sa détermination, la capacité de travail et l'énergie de ses habitants, sa créativité, la rigueur et le sérieux de ses contributions au progrès et sa culture. Le peuple suédois sait aussi se passionner pour ce qu'il fait, et le forum de Sigtuna a été un bel exemple de ces valeurs.

Le Forum pour l'avenir de la démocratie représente une initiative exemplaire du Conseil de l'Europe, qui nous a permis de débattre tous ensemble des aspects et éléments essentiels de la démocratie telle qu'elle est vécue et perçue par les Européens. C'était là la troisième édition, après les forums de Varsovie et de Moscou, et l'engagement sans pareil du Conseil de l'Europe en général, et de la Suède en particulier, avec les valeurs qu'elle a adoptées dans ce domaine, s'est clairement fait sentir. Les priorités de ce pays se reflètent dans le fait que le thème principal choisi pour cette édition était les droits de l'homme. Ce domaine, dans lequel la Suède s'est toujours montrée cohérente et engagée, à l'instar du Conseil de l'Europe, constitue l'une de leurs principales lignes d'action et l'une de leurs missions essentielles. En Espagne également, le gouvernement et les citoyens reconnaissent la priorité qui doit être accordée aux droits de l'homme en tant que cadre de l'action démocratique, et j'ai déjà eu l'occasion de présenter des exemples précis et concrets de cet engagement lors du séminaire auquel j'ai participé.

Nous avons traité ici de manière fiable et rigoureuse les aspects essentiels des droits de l'homme, sans lesquels l'idée de démocratie serait vide de sens, rhétorique et superficielle. C'est seulement en se fondant

sur une base solide de véritables droits civils, politiques, économiques et sociaux que la démocratie acquiert une réalité fondamentale, qu'elle devient crédible et qu'elle est considérée par les citoyens comme un ensemble de valeurs qui légitiment le gouvernement du peuple, au moyen de mécanismes représentatifs et de procédures de participation directe des citoyens; ces deux domaines sont considérés comme étant complémentaires et mutuellement enrichissants, plutôt que comme des modèles alternatifs ou concurrents.

Le Forum pour l'avenir de la démocratie est très vivant et actif, preuve en est l'engagement de trois villes déjà prêtes à l'accueillir pour les sessions annuelles à venir: Madrid en 2008, Kiev en 2009 et Erevan en 2010. Je voudrais maintenant vous présenter la prochaine session qui sera organisée dans la ville de Madrid, capitale de l'Espagne, l'une des villes les plus grandes et les plus dynamiques de notre continent.

Le Forum pour l'avenir de la démocratie y aura lieu du 15 au 17 octobre 2008 et son thème principal sera la gouvernance électronique.

Nous pensons que le forum de Madrid devrait porter sur un thème qui est aussi d'un très grand intérêt pratique dans le monde contemporain, ce qui permettra de se concentrer sur ce thème précis, même si des digressions importantes ne manqueront pas de se produire. Il ne fait aucun doute que l'application des nouvelles technologies de l'information et de la communication aux relations entre les citoyens et les pouvoirs publics est d'une extrême importance, qu'elle est tout à fait d'actualité et qu'elle offre un énorme potentiel de développement. En outre, c'est un thème auquel le Conseil de l'Europe accorde de plus en plus d'importance, conscient des effets positifs que cette question peut avoir sur le renforcement de la démocratie et des droits de l'homme.

En effet, les nouvelles technologies de l'information et de la communication offrent d'excellentes possibilités dans des domaines aussi divers que la participation démocratique (directe ou représentative), l'échange d'informations ou l'accès à celles-ci, la transparence et la liberté d'information et de communication, ou le traitement de tous types de procédures administratives. Elles rapprochent la politique et

l'administration des citoyens; elles sont rapides et efficaces et permettent aux gens d'économiser des millions d'heures passées dans les déplacements et les files d'attente (et donc beaucoup d'argent et de ressources). La «fracture numérique» ne devrait pas nous détourner de l'usage intensif des nouvelles technologies, mais devrait au contraire amener les pouvoirs publics à rendre celles-ci plus accessibles à tous les citoyens, par des investissements appropriés et des mesures promotionnelles.

Je vous invite dès aujourd'hui dans notre pays, où vous serez chaleureusement accueillis pour participer de manière active aux débats du Forum pour l'avenir de la démocratie de Madrid.

Nous ne voulons pas que ce forum ne soit qu'un simple lieu de discussions formelles ou rituelles, une présentation de programmes qui resteront lettre morte, d'innovations prévues ou mises en œuvre en matière législative ou de bonnes intentions. Nous voulons que ce forum soit vivant, qu'il nous force à relever les défis que suscite la démocratie en Europe dans le respect de nos valeurs et avec un esprit critique et déterminé, qui nous permette de faire face à la réalité, aux problèmes et aux obstacles, d'analyser leurs causes, les bonnes pratiques issues de l'expérience, les améliorations et changements qui devront inévitablement être opérés.

Le Gouvernement espagnol recherche un dialogue et un débat sincères et réalistes, loin des patriotismes et des malentendus mais liés au contraire à un engagement actif en faveur du renforcement d'une citoyenneté démocratique effective. Nous retiendrons des documents honnêtes et réalistes et des présentations fondées sur la recherche et sur des données empiriques, ce qui nous permettra d'évaluer le degré effectif de mise en œuvre des nouvelles technologies de l'information et de la communication dans la sphère de la démocratie et de l'administration. Nous apporterons également notre plein soutien à toutes les propositions créatives et imaginatives fondées sur des bases réelles, de préférence étayées par des expériences ou des programmes pilotes ou expérimentaux. La créativité et la rigueur doivent être de mise au forum de Madrid, qui, nous l'espérons, aura un véritable impact, si possible modulé, sur la politique et l'administration dans toute l'Europe.

*Pouvoir et autonomisation*

Je ne peux que souligner l'engagement institutionnel dont les collectivités locales espagnoles font preuve vis-à-vis du forum. En 2004, les institutions locales et régionales de Catalogne ont montré leur engagement pour ces valeurs en fournissant les ressources nécessaires afin d'organiser la Conférence sur l'avenir de la démocratie à Barcelone, qui était en réalité une sorte de pré-forum expérimental dont le succès a donné naissance à la présente initiative. Pour organiser le forum en 2008, la municipalité de Madrid a proposé gracieusement au Conseil de l'Europe les magnifiques installations du Centre municipal des congrès, sans aucun doute l'un des meilleurs lieux du continent pour ce type d'événements – ce que vous pourrez apprécier par vous-mêmes. En tant que représentante du Gouvernement espagnol pour cet événement, je tiens à remercier la ville de Madrid pour ce geste d'engagement institutionnel, qui répond positivement à une demande du gouvernement de notre pays.

Pour conclure, je voudrais une nouvelle fois rendre hommage au Conseil de l'Europe et au Gouvernement suédois pour cette excellente session du Forum pour l'avenir de la démocratie dans la belle ville de Sigtuna, et vous inviter chaleureusement à participer à la prochaine édition du forum à Madrid.