



*Government of Armenia
Ministry of Foreign Affairs
Gouvernement de l'Arménie
Ministère des affaires étrangères*



FFD(2010) 3.1B

Strasbourg, 8 septembre 2010

**Conseil de l'Europe
Forum pour l'avenir de la démocratie**

**Erevan, Arménie
19-21 octobre 2010**

**Perspectives 2020
La démocratie en Europe -
Principes et enjeux**

Document d'orientation : Séance de travail 1B

Faudrait-il instituer un “droit à la démocratie” ?

Document préparé par Peter Ashman
Conseiller en matière de démocratie et de droits de l'homme,
Royaume-Uni

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

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

Introduction

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

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

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

Définition de la démocratie

La démocratie en tant que valeur universelle

Si les systèmes démocratiques peuvent prendre différentes formes, la démocratie est aujourd'hui une valeur universelle. La Déclaration universelle des droits de l'homme adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies en 1948¹ a reconnu pour la première

¹ Article 21.

fois le droit de toute personne de prendre part à la direction des affaires publiques de son pays, soit directement, soit par l'intermédiaire de représentants librement choisis. Le document final du Sommet mondial de 2005 précise² :

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

Pluralité de modèles de démocratie

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

De nombreuses formes, mais des éléments communs ...

Parmi les instruments internationaux, y compris les chartes régionales de la démocratie, qui définissent les éléments communs de la démocratie (sans ordre de priorité), citons la Déclaration universelle des droits de l'homme des Nations Unies (DUDH), le Pacte international relatif aux droits civils et politiques adopté par les Nations Unies (PIDCP), la Résolution 55/96 de l'Assemblée générale des Nations Unies sur la promotion et la consolidation de la démocratie, la Convention européenne des droits de l'homme, la Charte démocratique interaméricaine (IADC), la Charte africaine de la démocratie, des élections et de la gouvernance (ACDEG) et diverses recommandations du Comité des Ministres et résolutions de l'APCE du Conseil de l'Europe. Les éléments communs sont les suivants :

- Tout citoyen a le droit de voter librement aux élections, en son âme et conscience, sans ingérence, de prendre part à la gestion des affaires publiques³, et de participer à la prise de décisions concernant le développement⁴. Les élus sont choisis lors d'élections périodiques, libres et honnêtes, au scrutin secret⁵.

² Paragraphe 135.

³ Article 25 du PIDCP ; article 3.7 et 4.2 de l'ACDEG, paragraphe 1d)i) de la Résolution de l'Assemblée générale des Nations Unies.

⁴ Article 21.1 de la DUDH ; article 3.7 de l'ACDEG ; article 6 de l'IADC ; paragraphe 1a) et e)iv) de la Résolution de l'Assemblée générale des Nations Unies.

⁵ Article 21.3 de la DUDH ; article 25 du PIDCP ; articles 2.3 et 4 de l'ACDEG ; article 3 de l'IADC ; paragraphe 1d)ii) de la Résolution de l'Assemblée générale des Nations Unies.

- Le principe de l'Etat de droit prévaut de sorte que nul ne saurait être au-dessus de la loi et que tous sont égaux devant elle⁶. Les institutions publiques doivent exercer leurs compétences de manière transparente par l'intermédiaire d'agents publics comptables de leurs actes⁷, et il existe un système judiciaire indépendant et impartial – tribunaux, bureaux des médiateurs et instances disciplinaires⁸ – qui prévoit des réparations lorsque des actes officiels ont des effets négatifs sur les individus.
- Les élus exercent un contrôle effectif sur les forces armées et les forces de sécurité du pays⁹.
- Tout individu a le droit de s'exprimer pacifiquement sur les questions politiques, sociales et économiques, au sens large, sans risquer d'être inquiété par l'Etat¹⁰ et toute personne a le droit de rechercher des informations dans des sources diverses qui doivent bénéficier d'une protection juridique contre toute ingérence indue¹¹.
- Toute personne a le droit de créer des associations et des organisations indépendantes, y compris des partis politiques et des groupes d'intérêts¹².
- Chacun peut se prévaloir de ses droits civils, politiques, économiques, sociaux et culturels sans discrimination aucune, fondée notamment sur la race, la couleur, le sexe, la langue, la religion, l'opinion politique ou toute autre opinion, l'origine nationale ou sociale, la fortune, la naissance ou toute autre situation¹³.

...et des ingrédients essentiels

La démocratie n'est pas une notion abstraite, elle s'exprime dans un certain nombre d'attitudes et d'activités de la vie quotidienne auxquelles le Conseil de l'Europe s'est intéressé et qui constituent son acquis.

⁶ Article 7 de la DUDH ; article 26 du PIDCP ; article 4 de l'ACDEG ; article 3 de l'IADC ; paragraphe 1c)ii) de la résolution de l'Assemblée générale des Nations Unies.

⁷ Article 15.3 de l'ACDEG ; article 4 de l'IADC ; paragraphe 1f)i) de la résolution de l'Assemblée générale des Nations Unies.

⁸ Article 10 de la DUDH ; article 2.5 de l'ACDEG ; article 4 de l'IADC ; paragraphe 1c)v) et vii) de la résolution de l'Assemblée générale des Nations Unies.

⁹ Article 14.1 de l'ACDEG ; article 4 de l'IADC ; paragraphe 1c)ix) de la résolution de l'Assemblée générale des Nations Unies.

¹⁰ Article 19 de la DUDH ; article 19 du ICCPR ; article 10 de la CEDH ; article 6 de l'ACDEG ; article 4 de l'IADC ; paragraphe 1b)j) de la résolution de l'Assemblée générale des Nations Unies.

¹¹ Article 19 de la DIDH ; article 19 du ICCPR ; article 2.10 de l'ACDEG ; article 4 de l'IADC ; paragraphe 1e)i) et f) de la résolution de l'Assemblée générale des Nations Unies.

¹² Article 20 de la DUDH ; article 22 du PIDCP ; article 11 de la CEDH ; article 3.2 de l'ACDEG ; article 5 de l'IADC.

¹³ Article 2 de la DUDH ; article 2.1 du PIDCP ; article 8 de l'ACDEG ; article 9 de l'IADC ; paragraphe 1b)ii)-vi) de la résolution de l'Assemblée générale des Nations Unies.

Démocratie, égalité et non-discrimination

Les notions d'égalité et de non-discrimination sont fondamentales pour les droits de l'homme et la démocratie. Deux grands enjeux consistent à garantir la participation des femmes et des minorités à la vie démocratique. Tous les pays membres du Conseil de l'Europe reconnaissent aux femmes l'égalité de droit, mais rares sont ceux dans lesquels elles peuvent, au même titre que les hommes, participer concrètement à la vie publique.

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

Démocratie et élus

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

Démocratie et partis politiques

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

Démocratie et médias

L'existence de médias indépendants et divers est essentielle pour garantir la pluralité des opinions et des points de vue. Dans la plupart des démocraties, les responsables et les partis politiques comptent sur les médias pour faire passer leur message, ce qui permet au public de faire son choix en toute connaissance de cause. Les médias sont aussi un moyen de garantir la transparence de la vie publique sans laquelle la démocratie ne saurait fonctionner. Ils jouissent inévitablement d'un pouvoir considérable, d'où le devoir de veiller à ce que la couverture, des élections notamment, soit équitable, équilibrée et impartiale. Les restrictions imposées aux médias devraient être proportionnées et nécessaires aux intérêts plus vastes d'une société démocratique, conformément aux

normes internationales relatives aux droits de l'homme, en particulier à l'article 10 de la CEDH. Cela étant, les médias doivent pouvoir remettre en cause toute restriction qui leur serait imposée au moyen de procédures juridiques impartiales.

Démocratie et société civile

La société civile est un élément constitutif essentiel d'une saine démocratie. Son rôle dans les démocraties modernes est étroitement lié au droit à la liberté d'association. Appartenir à une association est une autre façon de prendre une part active à la société ; elle s'ajoute à la participation à des partis politiques ou aux élections. Les organisations de la société civile – principales structures de la société en dehors du gouvernement et de l'administration publique – sont profondément ancrées dans la culture démocratique¹⁴.

Démocratie décentralisée et principe de subsidiarité

Dans les Etats membres du Conseil de l'Europe, la démocratie s'exprime à plusieurs niveaux : international, national, régional et local. L'objectif est de transférer le pouvoir à des organes démocratiques au niveau le plus approprié pour que les individus puissent exercer un contrôle sur leur propre vie et que les politiques publiques soient menées efficacement. Aux fins de transfert, les différents niveaux de gouvernance doivent disposer d'un pouvoir réel et de ressources. La Charte européenne de l'autonomie locale et les Douze principes de bonne gouvernance démocratique au niveau local du Conseil de l'Europe servent de modèle à la démocratie locale.

Démocratie et propriété

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

¹⁴ L'expression « organisation de la société civile » désigne toute une série d'organisations comprenant : les acteurs du marché du travail (c'est-à-dire les syndicats et les fédérations patronales) ; les organisations représentant des acteurs sociaux et d'autres acteurs économiques (comme les organisations de consommateurs) ; les ONG (organisations non gouvernementales) qui réunissent des gens autour d'une cause commune, comme les organisations environnementales, les organisations de défense des droits de l'homme, les organisations caritatives, les organisations éducatives et de formation, etc. ; les associations locales, c'est-à-dire les associations créées dans la société au niveau local dont les objectifs sont axés sur les membres, par exemple les organisations de jeunesse, les associations familiales et toutes les organisations par l'intermédiaire desquelles les citoyens participent à la vie de la collectivité ; et les communautés religieuses.

les individus et les personnes morales, ce qui peut compromettre l'application des principes démocratiques.

Démocratie et bonne gouvernance

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

- **L'équité** suppose de donner à tous une chance égale de participer à la vie publique et de bénéficier des services publics, en d'autres termes d'aider les individus à surmonter les obstacles liés à leur statut ou à leur situation et de tenir compte de ces obstacles au moment de concevoir et d'appliquer les politiques publiques.
- **La participation éclairée** suppose de soutenir les structures publiques permettant à tous les citoyens d'avoir leur mot à dire dans la manière dont ils gèrent leur vie, y compris ceux défavorisés par l'âge, le genre, l'origine ethnique ou autre. Elle suppose aussi l'éducation à la démocratie.
- **La transparence** suppose de permettre au public d'avoir accès, dans une langue et sous une forme qu'il comprenne, à des informations fiables sur la manière dont les responsables exercent le pouvoir qui leur est confié et en particulier utilisent les ressources publiques.
- **La responsabilité** (tant horizontale que verticale) suppose que ceux qui exercent le pouvoir au niveau de l'Etat ou de l'administration rendent compte de leurs actes devant les élus et les citoyens et soient aussi responsables devant la loi.

Points à discuter

- Les déclarations politiques des pays membres du Conseil de l'Europe, que ce soit au sein de l'Organisation ou dans d'autres enceintes, et la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme relative aux droits démocratiques spécifiques, comme la liberté d'expression consacrée à l'article 10, permettent-elles d'affirmer qu'il existe un droit à la démocratie ?

- Dans l'affirmative, ce droit est-il suffisamment substantiel pour qu'il soit possible d'en contrôler le respect ?

- Devrait-il englober des questions comme la culture, la cohésion sociale et un environnement durable ou ces notions sont-elles trop vagues pour qu'il soit possible d'élaborer des critères communs mesurables ?

- Le droit doit-il être justiciable ou les mécanismes actuels de suivi du Conseil de l'Europe suffisent-ils, ou sont-ils suffisamment adaptables, pour pouvoir en garantir le respect ?

- L'attachement du Conseil de l'Europe à la démocratie serait-il plus visible, compréhensible et facile à contrôler par les citoyens européens et leurs représentants si l'Organisation adoptait une Charte européenne de la démocratie, analogue aux chartes américaine ou africaine ou à sa propre Charte de l'autonomie locale ?

Les opinions exprimées dans le présent document relèvent de la responsabilité de l'auteur et ne reflètent pas nécessairement la ligne officielle du Conseil de l'Europe.