



Doc. 11203
26 mars 2007

La situation des droits de l'homme et de la démocratie en Europe

La situation de la démocratie en Europe*

Rapport
Commission des questions politiques
Rapporteur: M. Andreas GROSS, Suisse, Groupe socialiste

Résumé

L'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe se doit non seulement de reconnaître les réalisations majeures de l'Organisation, mais également de souligner les nouvelles missions et les défis auxquels elle est confrontée au 21^e siècle.

Tout en accueillant avec satisfaction les réalisations et les progrès indéniables qui ont été obtenus du point de vue de la mise en œuvre des normes démocratiques sur le continent européen au cours des dernières années, l'Assemblée est préoccupée par la multiplication des déficits démocratiques qu'elle observe dans tous les Etats membres du Conseil de l'Europe.

Le dysfonctionnement de certaines institutions politiques, l'insuffisance de représentativité des parlements, les préoccupations nombreuses quant à la mise en œuvre des principes fondamentaux de la démocratie tels que la séparation des pouvoirs, les libertés politiques, la transparence et l'obligation de rendre compte aboutissent au sentiment croissant de mécontentement et de désaffection politiques qui se répand parmi les citoyens.

La démocratie est un processus ouvert et constant. Le rapporteur propose de déterminer des critères concrets d'évaluation de la situation de la démocratie et examine l'application des normes en matière de démocratie dans les Etats membres du Conseil de l'Europe.

De plus, des mesures concrètes doivent être prises par le Conseil de l'Europe en vue d'améliorer la situation. Ces mesures comprennent la mise en place d'un mécanisme spécifique de suivi en matière de liberté d'expression et des médias qui examinera la situation dans tous les Etats membres du Conseil de l'Europe.

* Voir également le rapport de la commission des questions juridiques et des droits de l'homme, y compris un projet de recommandation (Doc. 11202). Les deux rapports se complètent; le thème des «droits de l'homme» a été traité par la commission des questions juridiques et des droits de l'homme et celui de «la démocratie» par la commission des questions politiques.

A. Projet de résolution

1. L'adhésion au Conseil de l'Europe, fondé en 1949, repose sur trois piliers: le principe en vertu duquel toute personne placée sous la juridiction de ses Etats membres doit jouir des droits de l'homme et des libertés fondamentales, la consolidation de l'Etat de droit et l'existence d'une véritable démocratie pluraliste, basés sur les valeurs spirituelles et morales qui sont le patrimoine commun européen. Les réalisations du Conseil de l'Europe dans le domaine des droits de l'homme et dans l'établissement et le renforcement de la démocratie sont inégales.

2. Cependant, nous ne pouvons pas nous permettre de nous contenter de l'acquis, qui a pourtant dépassé les rêves les plus optimistes des pères fondateurs de l'Organisation. L'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (ci-après «l'Assemblée»), composée de parlementaires des 46 Etats membres de l'Organisation, estime par conséquent qu'elle se doit non seulement de reconnaître les principales réalisations de l'Organisation, mais également de souligner les nouvelles missions et les défis auxquels elle est confrontée au 21^e siècle.

I. La situation des droits de l'homme en Europe

i. Le Conseil de l'Europe, gardien des droits de l'homme en Europe

3. L'Assemblée rappelle le rôle irremplaçable joué par le Conseil de l'Europe en tant que principale Organisation pour les droits de l'homme en Europe: s'il n'avait pas été fondé en 1949, il faudrait le créer aujourd'hui.

4. Le Conseil de l'Europe, qui couvre désormais presque tout le continent, est le point de référence et le gardien des droits de l'homme, de la démocratie et du respect de l'Etat de droit en Europe. Il dispose de toute une panoplie de mécanismes de contrôle efficaces, au premier rang desquels figurent la Convention européenne des Droits de l'Homme (CEDH), la Convention européenne pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants, la Charte sociale européenne et la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales. Ces instruments disposent d'instances de contrôle indépendantes, telle que la Cour européenne des droits de l'homme («la Cour»), garante exceptionnelle de la protection judiciaire internationale des droits de l'homme. Cet arsenal pour la protection des droits de l'homme a été renforcé, notamment par la création de la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI) et l'institution du Commissaire aux droits de l'homme.

5. En plus de ses activités dans les domaines normatif et de suivi, le Conseil de l'Europe met en œuvre des programmes de coopération, d'assistance et de sensibilisation dans les domaines juridique et des droits de l'homme, notamment sous la forme d'expertises de la législation, de développement des compétences et de formation. Ces activités, souvent réalisées en partenariat avec la Commission européenne, l'OSCE, les Nations Unies et ses agences spécialisées, ainsi que ses partenaires non-gouvernementaux, contribuent efficacement à une amélioration et une consolidation constantes des normes juridiques et de leur mise en œuvre dans les Etats membres, renforçant ainsi la stabilité démocratique en Europe. Le rôle du Conseil de l'Europe, en stimulant et en apportant un soutien actif à la création de structures nationales indépendantes pour les droits de l'homme dans les Etats membres, illustre la contribution de l'Organisation à la consolidation des institutions des droits de l'homme en Europe.

6. L'une des plus importantes réalisations du Conseil de l'Europe, et de son Assemblée parlementaire en particulier, est l'abolition *de facto* de la peine de mort en temps de paix dans tous les Etats membres.

7. L'Assemblée rappelle que ces succès ont été atteints avec des ressources très limitées, le budget total du Conseil de l'Europe – y compris celui de l'Assemblée et de la Cour – étant de moins de 200 millions d'euros en 2007, ce qui représente moins de 15% du seul budget du Parlement européen pour 2007.

ii. Principaux défis en matière de droits de l'homme

8. Tout en reconnaissant que des progrès importants ont été accomplis dans les Etats membres, l'écart entre les normes définies sur le papier et la réalité sur le terrain doit encore être réduit. La pleine mise en œuvre des droits de l'homme existants, dans la vie quotidienne, est une mission inachevée.

9. L'Assemblée reste profondément préoccupée par le fait qu'il y ait toujours des violations des droits de l'homme en Europe, y compris les plus graves.

10. Dans plusieurs pays européens, les défenseurs des droits de l'homme sont harcelés et confrontés à un climat de répression qui s'aggrave. Il est essentiel pour la protection et la promotion des droits de l'homme en Europe que les défenseurs des droits de l'homme, en particulier les organisations non-gouvernementales, les avocats et les journalistes, puissent travailler sans entrave.

11. L'Etat de droit n'est toujours pas pleinement respecté dans plusieurs pays d'Europe. L'indépendance judiciaire et l'efficacité de la justice ont besoin d'être consolidées et renforcées dans de nombreux cas. De surcroît, il y a toujours des zones géographiques (des «trous noirs») où les mécanismes du Conseil de l'Europe en matière de droits de l'homme ne peuvent être pleinement mis en œuvre. C'est le cas du Belarus, un pays non membre, et de certaines zones dans des Etats membres dont les autorités ne sont pas reconnues internationalement et/ou, qui ne sont pas *de facto*, sous leur contrôle, comme le Haut-Karabakh, le Kosovo, la «République moldave de Transnistrie», l'Ossétie du Sud et l'Abkhazie, ainsi que la partie nord de Chypre.

12. Même les violations des droits de l'homme les plus graves, comme les disparitions forcées, les exécutions extrajudiciaires, les détentions secrètes, la torture et les traitements inhumains, ont toujours cours en Europe, comme l'indique le rapport de la commission des questions juridiques et des droits de l'homme de l'Assemblée (Doc. 11202).

13. L'impunité, y compris pour ces violations des droits de l'homme les plus graves, n'a pas été éradiquée en Europe. L'impunité doit être éliminée par des enquêtes et des procédures judiciaires promptes, approfondies et impartiales.

14. Le terrorisme est l'un des principaux défis auxquels doivent faire face les sociétés ouvertes en Europe; il peut et doit être vaincu sans violation des principes mêmes des droits de l'homme, de l'Etat de droit et de la tolérance que les terroristes veulent détruire.

15. La traite des êtres humains, en particulier des femmes et des enfants, est la forme moderne de l'ancien commerce mondial des esclaves. Elle considère les êtres humains comme des marchandises que l'on peut acheter et vendre. Cette pratique est répandue en Europe et constitue une grave violation des droits de l'homme. La nouvelle Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains, ouverte à la signature en mai 2005, représente une étape majeure dans la lutte contre ce fléau.

16. Partout en Europe, se trouvent des personnes dans des situations particulièrement vulnérables dont les droits doivent être davantage protégés et renforcés.

16.1. Le traitement des personnes privées de liberté mérite plus d'attention, qu'elles soient en garde à vue, en prison, dans des hôpitaux psychiatriques ou d'autres structures de détention, telles que les «centres de rétention» pour les immigrants illégaux. L'éradication des mauvais traitements envers les personnes détenues, y compris les cas de torture les plus graves dont l'existence a été établie par la Cour européenne des Droits de l'Homme dans différentes régions d'Europe et tout particulièrement dans le Caucase du Nord, doit rester un objectif prioritaire.

16.2. Un trop grand nombre de réfugiés et de personnes déplacées à l'intérieur de leur pays ne peuvent rentrer chez eux en toute sécurité. Les demandeurs d'asile ont des difficultés à entrer en Europe et, une fois dans un Etat membre, ils sont souvent confrontés à l'impossibilité *de fait* de voir leur demande traitée de façon équitable en raison de procédures d'une complexité inacceptable; cette situation est aggravée par des différences de traitement substantielles d'un pays à l'autre. En outre,

les migrants – particulièrement ceux qui sont en situation irrégulière – font souvent l'objet d'un traitement discriminatoire quant à l'accès à leurs droits économiques et sociaux.

16.3. Les droits des enfants, des personnes âgées et des personnes handicapées ont également besoin d'être mieux protégés.

16.4. Un effort particulier doit être fait pour mieux intégrer les exclus sociaux, y compris les Roms et les Gens du voyage.

17. La violence à l'égard des femmes, y compris la violence domestique, est encore très répandue et doit être combattue résolument à tous les niveaux.

18. Le racisme, la xénophobie et l'intolérance n'ont pas été éradiqués et les discriminations fondées sur l'origine religieuse, ethnique ou raciale sont toujours présentes dans les sociétés européennes. La recrudescence de l'antisémitisme est particulièrement préoccupante, de même que la montée inquiétante de l'islamophobie.

19. La discrimination fondée sur le genre ou l'orientation sexuelle existe dans un certain nombre d'Etats. Le non-respect ou la restriction inacceptable de droits tels que la liberté d'expression, d'association et de réunion, fondé sur le genre ou l'orientation sexuelle, est intolérable.

20. De même, dans de nombreux Etats membres, le respect des droits des personnes appartenant à des minorités nationales ou à d'autres minorités, ainsi que l'intégration des groupes minoritaires dans la société, en particulier les Roms et les Gens du voyage, restent des défis importants.

21. Les droits sociaux et économiques doivent être pleinement respectés, notamment en ce qui concerne l'accès à l'éducation, au logement, aux soins de santé, à l'emploi, aux revenus minimums, aux prestations sociales et aux retraites. Tous les Etats membres devraient considérer qu'ils sont liés au respect de ces droits en conformité, entre autres, avec les principes énoncés dans la Charte sociale européenne révisée.

22. Le développement durable est un autre objectif majeur européen et mondial. Toute personne devrait avoir droit à un environnement sain, viable et décent. Ce droit est interdépendant et inséparable des valeurs fondamentales de la paix et de l'Etat de droit, du respect de la dignité humaine et des droits de l'homme, de l'équité entre les générations, de la cohésion géographique et sociale et du développement économique. Il doit être garanti si l'on veut parvenir à un développement durable, fondé sur la solidarité, pour les générations actuelles et futures.

iii. La nécessité de renforcer les mécanismes de l'Organisation en matière de droits de l'homme

23. Au vu des défis mentionnés précédemment, l'Assemblée considère que la mission du Conseil de l'Europe est toujours aussi pertinente, si ce n'est plus, que lors de sa création en 1949. L'Organisation doit continuer à être renforcée en tant que « conscience morale » de l'Europe.

24. Afin de garantir l'efficacité à long terme de la CEDH, la mise en œuvre du processus de réforme doit être accélérée. Une mise en œuvre rapide du protocole n°14 à la CEDH est nécessaire, mais pas suffisante. Les droits de l'homme doivent avant tout être mis en œuvre au niveau national.

25. Au vu de ses ressources limitées, le Conseil de l'Europe, y compris son Assemblée parlementaire, devrait se concentrer sur ses domaines d'excellence – les droits de l'homme, la démocratie et l'Etat de droit.

26. La crédibilité du Conseil de l'Europe en tant que principale Organisation des droits de l'homme en Europe dépend de la capacité du Comité des Ministres, l'organe de prise de décision de l'Organisation, à affronter ses responsabilités face aux principaux défis en matière de droits de l'homme. Le consensus comme processus de décision risque de paralyser l'acquis de l'Organisation en matière de droits de l'homme.

27. Un autre défi de taille pour le système de protection des droits de l'homme de l'Organisation est le risque de duplication inutile de ses activités par des organes de l'Union européenne, qui pourrait donner lieu à des normes divergentes et entraîner de nouvelles lignes de division en Europe. Ce serait aussi un gaspillage des ressources budgétaires limitées en cette période d'austérité générale. L'Union européenne et ses Etats membres devraient faire un meilleur usage des instruments existants du Conseil de l'Europe, l'adhésion à la CEDH étant désormais une priorité absolue. L'adhésion de l'UE/Communauté européenne à la Charte sociale révisée du Conseil de l'Europe devrait également faire l'objet d'un examen attentif. La complémentarité et la recherche de valeur ajoutée devraient également régir les relations entre le Conseil de l'Europe et l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne récemment instituée.

iv. La voie à suivre

28. L'Assemblée parlementaire rappelle ses résolutions précédentes sur des questions spécifiques de droits de l'homme mentionnées dans le présent texte et dans le rapport de la commission des questions juridiques et des droits de l'homme de l'Assemblée (Doc. 11202).

29. L'Assemblée est préoccupée par le fossé existant entre les déclarations solennelles et les engagements pris par les Etats membres, y compris lors du Sommet de Varsovie du Conseil de l'Europe en mai 2005, et la situation dans la pratique, où les violations des droits de l'homme restent souvent sans réparation ou recours. Ce décalage porte atteinte à la crédibilité de l'ensemble de nos dirigeants nationaux, de nos instances parlementaires, de l'Organisation, ainsi qu'à celle de tout le continent européen et des valeurs universelles qu'il défend.

30. L'Assemblée considère qu'il est temps de mettre fin à l'hypocrisie et de passer de la parole aux actes. Par ailleurs, l'Assemblée considère que la méthode la plus efficace pour prévenir les violations des droits de l'homme est d'adopter une tolérance zéro à l'égard de telles violations.

31. Par conséquent, elle décide, d'abord et avant tout, de se donner pour mandat, dans ses travaux futurs, d'accorder une plus grande priorité aux droits de l'homme et à l'Etat de droit, et invite le Comité des Ministres à faire de même.

32. Elle invite également les Etats membres du Conseil de l'Europe, en particulier leurs instances parlementaires respectives, à s'employer à résoudre toutes les questions soulevées dans les rapports et les avis ayant servi de support à la présente résolution et, en particulier:

32.1. à garantir la prompte et pleine mise en œuvre de la Déclaration et du Plan d'Action du Sommet de Varsovie de 2005, notamment des mesures garantissant l'efficacité permanente de la CEDH et celles visant à protéger et promouvoir les droits de l'homme et l'Etat de droit par le biais des autres institutions et mécanismes du Conseil de l'Europe;

32.2. à prendre toutes les mesures appropriées en s'efforçant réellement d'éliminer toutes les violations des droits de l'homme, en particulier les disparitions forcées, les exécutions extrajudiciaires, les détentions secrètes, la torture et les traitements inhumains, et de mener des enquêtes effectives sur ces crimes et en poursuivre les auteurs. A cet égard, l'Assemblée rappelle, de nouveau, que le droit à la vie et l'interdiction de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants sont des droits auxquels il ne peut être dérogé en vertu de la CEDH;

32.3. à mettre un terme à l'impunité des auteurs de violations des droits de l'homme, en condamnant rapidement et fermement ces violations au niveau le plus élevé, en garantissant que les forces de l'ordre mènent des enquêtes transparentes, impartiales et effectives, et en rendant les autorités responsables devant les parlements;

32.4. à protéger efficacement les défenseurs des droits de l'homme et leur travail, y compris l'accès sans entrave des personnes à la Cour européenne des Droits de l'Homme;

32.5. à mettre pleinement en œuvre au niveau national les droits garantis par la CEDH et les autres instruments internationaux en matière de droits de l'homme, faisant ainsi des droits de l'homme une réalité pour chacun partout en Europe;

32.6 à mettre pleinement en œuvre les arrêts de la Cour européenne des Droits de l'Homme dans l'ordre juridique de tous les États membres;

32.7. à respecter pleinement les droits de l'homme dans la lutte contre le terrorisme, comme l'a déjà demandé l'Assemblée à de nombreuses occasions, et à signer et/ou à ratifier dès que possible les conventions et instruments de l'Organisation relatifs aux droits de l'homme, y compris ceux portant sur la lutte contre le terrorisme;

32.8. à éliminer la traite des êtres humains. A cet égard, l'Assemblée invite les Etats membres à signer et/ou à ratifier au plus vite la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains (STCE n° 197) afin qu'elle entre en vigueur le plus tôt possible, et de toute façon, à mettre immédiatement en œuvre ses dispositions les plus importantes. L'Assemblée invite également l'Union européenne à signer et à ratifier cette Convention dans les meilleurs délais;

32.9. à mieux protéger les droits des personnes dans des situations particulièrement vulnérables, notamment les personnes privées de liberté, les réfugiés et les personnes déplacées à l'intérieur de leur pays, les demandeurs d'asile et les migrants, les enfants, les personnes âgées, les personnes handicapées, les exclus sociaux, y compris les Roms et les Gens du voyage, et à coopérer pleinement avec les instances concernées fondées par un traité et les autres organes œuvrant dans ce domaine;

32.10. à lutter efficacement contre la violence domestique, les mariages forcés et les mariages d'enfants;

32.11. à lutter efficacement contre toutes les formes de discrimination fondées sur l'origine religieuse, ethnique ou raciale, en particulier contre la montée de l'antisémitisme et de l'islamophobie, et, à cet égard, à signer et à ratifier le Protocole n°12 à la CEDH qui prévoit une interdiction générale de la discrimination et à mettre pleinement en œuvre les recommandations de l'ECRI;

32.12. également à lutter efficacement contre toutes les formes de discrimination fondées sur le genre ou l'orientation sexuelle, introduire une législation anti-discrimination, des droits de partenariat et des programmes de sensibilisation dans les pays où il n'y en a pas encore;

32.13. à mieux protéger les droits des personnes appartenant à des minorités nationales et à d'autres minorités et à mieux garantir l'intégration des groupes minoritaires dans la société, en particulier des Roms et des Gens du voyage;

32.14. à signer et/ou à ratifier la Charte sociale européenne révisée ainsi que sa procédure de réclamation collective, et à défendre et appliquer pleinement les droits sociaux et économiques, notamment en ce qui concerne l'accès à l'éducation, au logement, aux soins de santé, à l'emploi, aux revenus minimums, aux prestations sociales et aux retraites, en vue de bâtir une Europe plus humaine et plus soudée;

32.15. à viser l'éradication progressive et totale de la pauvreté;

32.16. à prendre des mesures législatives en faveur d'une gestion conjointe et durable des ressources pour protéger l'environnement, à promouvoir le recours à des sources d'énergie renouvelables, à mettre en œuvre des programmes d'économie d'énergie dans l'industrie, les bureaux et les habitations, à encourager les transports publics et la gestion durable de l'eau, et à mettre en place une politique agricole axée sur la sécurité alimentaire, le bien-être des animaux et l'exploitation durable des ressources;

32.17. de façon plus générale, à signer et/ou à ratifier tous les principaux instruments juridiques du Conseil de l'Europe dans le domaine des droits de l'homme, sans réserves ni déclarations interprétatives restrictives, et à retirer celles qui ont déjà été faites;

32.18. à renforcer le rôle du Conseil de l'Europe en tant que mécanisme efficace de coopération paneuropéenne pour protéger et promouvoir les droits de l'homme;

32.19. à veiller à ce que la complémentarité et la recherche de valeur ajoutée régissent les relations entre le Conseil de l'Europe et les autres organisations et instances internationales œuvrant dans le domaine des droits de l'homme, et en particulier, avec l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne qui vient d'être mise en place, afin d'éviter des duplications d'activités et un gaspillage des fonds publics;

32.20. à considérer l'adhésion rapide de l'Union européenne à la CEDH comme une priorité absolue et, pour les Etats également membres de l'Union, prendre les mesures nécessaires afin de garantir une telle adhésion;

32.21. à faire un meilleur usage des instruments et des institutions du Conseil de l'Europe, et à veiller à ce que les ressources de l'Organisation soient considérablement augmentées en raison de ses réalisations importantes dans le domaine des droits de l'homme.

II. La situation de la démocratie en Europe

i. Le Conseil de l'Europe, maison de la démocratie

33. L'Assemblée rappelle que le Conseil de l'Europe est la plus ancienne institution paneuropéenne qui défende les valeurs et les principes démocratiques. La reconnaissance et la mise en œuvre des principes de la démocratie, de la primauté du droit et du respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales sont un préalable indispensable à l'adhésion à l'Organisation.

34. Depuis sa création, il y a 58 ans, le Conseil de l'Europe a constitué un acquis considérable, qui forme un cadre de référence légitime pour le développement de la démocratie. Cet acquis comprend près de 200 conventions, traités et chartes, auxquels il faut ajouter les recommandations du Comité des Ministres, les recommandations, résolutions et avis de l'Assemblée parlementaire, les recommandations, résolutions et avis du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe, les rapports d'autres organes du Conseil de l'Europe, en particulier la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise), la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI) et le Groupe d'Etats contre la corruption (GRECO), ainsi que les multiples rapports d'information et publications venant à l'appui des activités du Conseil de l'Europe et les résultats des projets interdisciplinaires.

35. L'acquis du Conseil de l'Europe dans le domaine de la démocratie vise à assister dans l'établissement des normes, et il s'efforce de le faire par le biais d'instruments juridiques, et à mettre en place certaines structures ou pratiques institutionnelles. Outre ce cadre juridique, les organes du Conseil de l'Europe s'attachent à développer les institutions et les pratiques démocratiques en Europe en menant des activités qui donnent des lignes directrices pour définir les priorités et cerner les problèmes en matière de démocratie.

36. Le Conseil de l'Europe a joué un rôle essentiel en accompagnant les transformations démocratiques qui ont été engagées vers le milieu des années 70 et au début des années 90, qui se poursuivent encore dans certains pays européens, et en consolidant la démocratie dans ses Etats membres.

37. Depuis la coopération de pré-adhésion jusqu'à l'adhésion officielle et aux procédures de suivi post-adhésion, le Conseil de l'Europe a guidé efficacement les pays tout au long du difficile processus de démocratisation en leur offrant son expertise, une assistance juridique et des programmes de coopération, en mettant en évidence leurs points faibles et en leur proposant des solutions et des remèdes concrets, conformes aux normes démocratiques.

38. Parce qu'elle est un processus évolutif et jamais achevé, tendant à accroître la liberté de tous les citoyens de diriger leur propre vie, la démocratie reste un défi pour tous les Etats membres du Conseil de l'Europe. Dans beaucoup d'entre eux, les citoyens ne sont pas satisfaits de la situation de leur démocratie et s'efforcent de l'améliorer en comblant les déficits démocratiques.

39. Le Forum pour l'avenir de la démocratie a été créé en 2005, à la suite du 3^e Sommet du Conseil de l'Europe (Varsovie, mai 2005), en vue d'élargir et d'approfondir la réflexion sur certains problèmes cruciaux qui se posent aujourd'hui dans tous les Etats membres du Conseil de l'Europe.

ii. Les grands enjeux démocratiques

40. Tout en accueillant avec satisfaction les réalisations et les progrès indéniables qui ont été obtenus du point de vue de la mise en œuvre des normes démocratiques sur le continent européen au cours des dernières années, l'Assemblée est préoccupée par la multiplication des déficits démocratiques qu'elle observe dans tous les Etats membres du Conseil de l'Europe.

41. L'Assemblée considère avec une profonde inquiétude le sentiment croissant de mécontentement et de désaffection politiques qui se répand parmi les citoyens et dont témoignent la baisse de la participation électorale et la montée du sentiment de désenchantement ou d'indifférence à l'égard de la politique, surtout parmi la jeune génération. De ce fait, les gens perdent confiance dans la démocratie et le fossé entre les institutions politiques et les citoyens ne cesse de se creuser.

42. Dans beaucoup de pays, ce phénomène est étroitement lié au dysfonctionnement de certaines institutions politiques: les partis politiques ont perdu une partie de leur capacité à faire le lien entre les citoyens et l'Etat; la représentativité des parlements est bien trop souvent sujette à caution; un grand nombre de citoyens ont l'impression, parfois à juste titre, que les principes fondamentaux de la démocratie tels que la séparation des pouvoirs, les libertés politiques, la transparence et la responsabilité sont insuffisamment appliqués ou ne le sont pas du tout.

43. Dans certaines «vieilles démocraties», le déclin d'intérêt à l'égard des partis dominants et du parlement ne traduit pas un manque d'intérêt pour la politique mais une appréciation critique du travail de ces institutions. Les institutions traditionnelles de la démocratie représentative devraient, en pareille situation, s'ouvrir davantage à la participation citoyenne afin de surmonter leurs propres défaillances et de remobiliser les citoyens inquiets de leur dysfonctionnement.

44. Dans ces démocraties, il conviendrait de se demander si les systèmes traditionnels de démocratie représentative doivent prendre davantage en considération les changements rapides qui se produisent dans le domaine de la communication et de l'accès à l'information, changements qui entraînent l'évolution des systèmes de démocratie directe.

45. L'Assemblée est extrêmement préoccupée par les cas de violations de normes démocratiques fondamentales dont elle a connaissance dans un certain nombre d'Etats membres du Conseil de l'Europe. En particulier, elle juge inquiétantes les informations faisant état de restrictions de la liberté d'expression, de tentatives pour limiter la liberté d'association, de l'absence d'élections libres et équitables, d'une dénaturation de la démocratie représentative, participative et générale. De même, il apparaît que d'autres principes démocratiques fondamentaux, dont la séparation des pouvoirs, la vérification et l'équilibre ainsi que la primauté du droit, sont insuffisamment mis en œuvre.

46. L'Assemblée est également vivement préoccupée par les exemples dont elle a eu connaissance d'un manque effectif de séparation des pouvoirs et de contrôles adéquats des abus de pouvoirs éventuels.

47. Tous les pays de notre continent – les vieilles et les jeunes démocraties – doivent être plus attentifs à la qualité de leur démocratie, sinon le pouvoir politique perdra ce qui est le principal acquis d'une démocratie bien établie et en bon état de marche: sa légitimité.

48. La liberté d'expression et d'information ainsi que le pluralisme et la diversification des médias ont une importance cruciale dans une vraie démocratie. Il y a lieu de s'alarmer des récents assassinats de journalistes, des restrictions imposées à des médias indépendants et des sanctions infligées à des journalistes. Les exemples de concentration excessive des médias sont également un motif d'inquiétude car cette concentration est préjudiciable au pluralisme et à la diversité. La manipulation de la publicité institutionnelle pour faire pression sur les médias doit être fortement condamnée.

49. La tendance croissante des médias à se substituer aux partis politiques en déterminant les priorités politiques, en monopolisant le débat politique, en créant et choisissant les personnalités politiques est également préoccupante. Les médias sont trop souvent des institutions dominées par des considérations économiques qui, en faisant primer leurs intérêts commerciaux sur le service aux citoyens et la démocratie, contribuent inévitablement à dénaturer la démocratie.

50. Des informations faisant état de restrictions de la liberté d'association, notamment d'obstacles bureaucratiques et de taxes injustifiées, sont également source d'inquiétude. Dans plusieurs pays, des groupes professionnels ou ethniques n'ont pas le droit de s'organiser ou de former un parti politique. Or la liberté d'association représente l'un des droits politiques les plus essentiels et une condition fondamentale du bon fonctionnement de la démocratie.

51. C'est une évidence que de dire que la représentativité du parlement est la clé d'une démocratie représentative. A cet égard, toute forme de discrimination, qu'elle soit fondée sur le sexe, l'appartenance ethnique ou religieuse ou l'origine sociale, doit être éliminée s'agissant du droit de vote et de l'éligibilité.

52. La citoyenneté est le lien politique et juridique crucial entre l'Etat et l'individu. Les situations d'apatridie à grande échelle, dans certains pays, soulèvent de sérieuses préoccupations. Des mesures visant à limiter l'apatridie et à promouvoir l'acquisition de la citoyenneté devraient donc se poursuivre.

53. L'égalité de participation des femmes au processus décisionnel est un signe du bon fonctionnement de la démocratie. Malheureusement, on est loin d'avoir atteint la parité en politique. Dans certains parlements, les femmes représentent à peine 4.4 % des députés; dans les organes exécutifs au niveau intermédiaire et au plus haut niveau, cette proportion est parfois encore plus faible.

54. Dans les démocraties bien établies, il est injustifiable de fixer des seuils supérieurs à 3 % dans les élections législatives. Dans une démocratie, le plus grand nombre possible d'opinions devraient pouvoir s'exprimer. Exclure des groupes importants de personnes du droit d'être représentées va à l'encontre d'un système démocratique.

55. La tenue d'élections libres et équitables est un élément essentiel d'une démocratie. Des progrès ont été faits en matière d'établissement des normes électorales et du suivi de leur application. Cependant des expériences récentes d'appréciations divergentes d'élections dans certains pays européens montrent qu'il reste beaucoup à faire dans ce domaine.

56. Il y a lieu d'être préoccupé par les cas signalés de manque d'indépendance de la justice ou des parlements.

57. Il conviendrait que les Etats membres accordent une attention à la question de savoir si la démocratie directe (par exemple les référendums et les initiatives des citoyens) peut jouer un rôle plus important.

58. Les principes de subsidiarité et de proportionnalité doivent être mis en place puisqu'ils sont nécessaires pour parvenir à une bonne gouvernance, ce qui est essentiel pour renforcer la démocratie.

59. L'Assemblée reconnaît l'importance de la démocratie locale et régionale en tant que fondement et garant de la démocratie en Europe et regrette que les principes de la Charte européenne de l'autonomie locale ne sont pas toujours véritablement appliqués. Le fait que la Charte européenne de l'autonomie régionale n'ait pas encore été approuvée est aussi regrettable.

60. L'Assemblée est vivement préoccupée par le fait que, dans un certain nombre de régions géographiques d'Europe, dont un pays – le Bélarus – et plusieurs régions d'Etats membres du Conseil de l'Europe échappant *de facto* à leur contrôle, les principes démocratiques ne sont pas appliqués.

iii. La nécessité de renforcer l'action de l'Organisation en matière de démocratie

61. Compte tenu des enjeux décrits ci-dessus, le Conseil de l'Europe a un rôle majeur à jouer en continuant d'assister, d'encourager et de guider ses Etats membres pour qu'ils remédient à leurs insuffisances démocratiques. L'Assemblée invite tous les organes statutaires de l'Organisation à accorder une attention particulière aux problèmes examinés dans la présente Résolution et son exposé des motifs.

62. L'Assemblée est convaincue que la fonction normative du Conseil de l'Europe devrait contribuer à combler les déficits démocratiques. Après avoir procédé à une analyse approfondie, fait l'inventaire des problèmes et défini des solutions, il faudrait faire des propositions d'actions, des recommandations de réformes et donner des orientations. En particulier, une fois les défis identifiés, il conviendrait d'élaborer des instruments juridiques ou des lignes directrices.

63. Les procédures de suivi devraient être renforcées. En même temps, des mesures devraient être prises pour que les Etats membres respectent mieux les recommandations formulées dans le cadre de ces procédures. Les parlements nationaux ont un rôle important à jouer à cet égard et l'Assemblée devrait coopérer plus intensivement avec eux.

64. Des projets et des programmes de coopération, y inclus ceux visant à améliorer la connaissance sur la CEDH et les droits et libertés garantis par cette Convention, devraient être établis dans des domaines d'intérêt particulier pour la démocratie.

65. La Commission de Venise devrait être dotée de ressources suffisantes pour intensifier son action en matière de conseil et d'assistance juridiques destinés à consolider la démocratie. De plus, elle est encouragée à réaliser une étude afin de préciser la notion de catégories de développement démocratique et de montrer comment cette classification pourrait servir de point de départ pour de futures évaluations de la situation de la démocratie en Europe et améliorer ainsi la capacité de l'Assemblée à proposer des réformes utiles.

66. Le Forum pour l'avenir de la démocratie offre un cadre privilégié pour approfondir la réflexion sur la démocratie, l'évaluation de son état, la détermination des déficits démocratiques et la promotion des principes et des bonnes pratiques en matière de démocratie. Il convient de lui accorder l'importance qu'il mérite et de le doter de ressources suffisantes pour qu'il puisse poursuivre son action.

67. L'Assemblée invite le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe à poursuivre ses activités dans le domaine de la démocratie locale et régionale et à approfondir sa réflexion sur les défis posés à la démocratie dans ses domaines de compétence.

68. L'Assemblée décide d'évaluer minutieusement la situation de la démocratie en Europe, d'améliorer sa capacité à proposer les réformes nécessaires et de tenir un débat à ce sujet régulièrement.

iv. La voie à suivre

69. La démocratie est un processus permanent d'amélioration politique et procédurale.

70. L'Assemblée parlementaire rappelle ses précédentes résolutions consacrées à différents aspects de la démocratie et de son fonctionnement dans les Etats membres.

71. Elle invite tous les Etats membres à accorder l'attention voulue aux problèmes exposés ci-dessus et à s'y attaquer dans le but d'améliorer la situation. Il convient de remédier sans tarder à plusieurs défaillances dans le fonctionnement de la démocratie qui sont mises en évidence dans la présente Résolution.

72. En particulier, pour améliorer la représentativité des parlements, il faudrait, dans chaque Etat membre du Conseil de l'Europe, réexaminer les catégories de personnes exclues du droit de vote et de la possibilité de se présenter aux élections et chercher à en limiter le nombre. De plus, il faudrait réfléchir sérieusement à entreprendre des mesures réelles afin d'éliminer les cas d'apatridie,

d'abaisser l'âge du droit de vote, d'octroyer le droit de vote à des non-ressortissants résidant légalement et d'éliminer toute forme de discrimination, qu'elle soit fondée sur l'appartenance ethnique, l'origine sociale, religieuse ou le sexe, et prendre les mesures appropriées qui s'imposent.

73. Les Etats membres devraient prendre des mesures appropriées pour renforcer les mécanismes nationaux et internationaux visant à favoriser une participation équilibrée des femmes et des hommes aux décisions afin d'atteindre, d'ici à 2020, l'objectif d'une masse critique d'au moins 40 % de femmes dans les organes politiques décisionnels aux niveaux local, régional, parlementaire et gouvernemental.

74. Afin d'assurer une représentativité maximale des organes élus, il faudrait considérer favorablement l'octroi du droit de vote aux ressortissants des Etats membres du Conseil de l'Europe résidant légalement dans tous les autres Etats membres et aux personnes ayant perdu leur citoyenneté involontairement, au moins au niveau local.

75. La question des différentes formes de vote à distance (y compris le vote électronique) devrait faire l'objet d'un examen attentif en vue d'en clarifier toutes les implications et les défis potentiels.

76. Les droits participatifs de tous les citoyens devraient être renforcés. En particulier, il faudrait envisager d'instaurer des éléments de démocratie directe comme le droit de demander un référendum ou de proposer une initiative législative. Ces éléments doivent être conçus avec soin afin d'améliorer le caractère représentatif de la démocratie représentative et d'accroître les capacités d'intégration et d'apprentissage de nos pays et de nos sociétés.

77. Seul le strict respect des principes de bonne gouvernance peut empêcher la corruption d'infiltrer les institutions démocratiques et de les dénaturer. Le Conseil de l'Europe devrait insister sur la nécessité de la mise en œuvre d'un cadre juridique complet et de son application, de la poursuite effective des délinquants et de l'adaptation permanente des institutions afin qu'elles résistent mieux à la criminalité économique.

78. Toutes les restrictions disproportionnées à la liberté d'expression doivent être conformes à la CEDH et à la jurisprudence de la Cour de Strasbourg; il faut veiller au pluralisme des médias et prendre des mesures pour prévenir et combattre leur concentration. Le Conseil de l'Europe doit mettre en place un mécanisme spécifique de suivi de la liberté d'expression et des médias qui examinera la situation dans tous les Etats membres du Conseil de l'Europe.

79. A l'heure actuelle, peu d'Etats membres du Conseil de l'Europe disposent de lois réglementant la question du lobbying. Le Conseil de l'Europe devrait contribuer au débat sur la nécessité de se doter d'instruments adaptés au niveau national et européen et, pour sa part, il devrait élaborer des principes directeurs concernant le lobbying.

80. L'éducation civique et l'éducation à la citoyenneté démocratique sont un important facteur de démocratie. Le Conseil de l'Europe devrait multiplier les projets et les programmes spécifiques au niveau paneuropéen qui visent à développer le sens civique. Cette action devrait être renforcée par l'élaboration et la mise en œuvre de programmes nationaux dans ce domaine.

81. Les collectivités territoriales devraient être dotées de toutes les compétences et moyens nécessaires permettant de mettre en œuvre de manière efficace les politiques sectorielles dans le plein respect des principes de subsidiarité et de bonne gouvernance et au bénéfice du citoyen européen.

B. Exposé des motifs

Sommaire

- I. Introduction générale**
- II. Introduction spécifique: comment évaluer la démocratie ?**
- III. La contribution récente de la commission des questions politiques à l'évaluation de la démocratie**
- IV. La contribution du Conseil de l'Europe au développement et à la transformation de la démocratie et à la définition de normes dans ce domaine.**
- V. Acquis démocratiques du Conseil de l'Europe**
- VI. La démocratie, un droit de l'homme fondamental**
- VII. Les dimensions constitutives de la démocratie**
- VIII. Illustrations de la fragilité et des problèmes actuels de la démocratie**
- IX. Les déficits concrets de la démocratie dans les pays d'Europe**
- X. L'état de la démocratie dans les Etats membres du Conseil de l'Europe**
- XI. Application des normes de démocratie dans les Etats membres du Conseil de l'Europe**
- XII. Les «trous noirs» de la démocratie sur le continent**
- XIII. La démocratie parfaite n'existe pas. L'amélioration de la démocratie consiste à en réduire l'imperfection.**
- XIV. Les principaux défis de la démocratie d'aujourd'hui**
- XV. Réformes générales susceptibles de démocratiser la démocratie**

I. Introduction générale

1. Le présent rapport est une contribution à une discussion plus générale sur l'état des droits de l'homme et de la démocratie en Europe; il a été établi dans la perspective d'un débat d'une journée entière prévu en avril 2007. Ce débat, conçu comme le premier d'une série de débats analogues à tenir annuellement, offrira l'occasion d'un «Sommet» sur l'état des droits de l'homme et de la démocratie réunissant le Président de la Cour européenne des droits de l'homme, le Commissaire aux droits de l'homme, le Président de la Commission de Venise et d'autres éminentes personnalités du et extérieures au Conseil de l'Europe.

2. Le débat s'appuiera principalement sur trois rapports. Deux rapports thématiques, le premier sur l'état des droits de l'homme, le second sur l'état de la démocratie, seront préparés respectivement par la commission des questions juridiques et des droits de l'homme et la commission des questions politiques. Le troisième rapport portera sur les deux sujets et adoptera une approche pays par pays au travers du rapport annuel d'activités de la commission de suivi.

3. Les autres commissions de l'Assemblée ont été invitées à contribuer aux trois principaux rapports en les complétant dans leurs domaines de compétences respectifs.

4. Ces trois rapports principaux devront donner un aperçu des principales tendances et défis dans les domaines des droits de l'homme et de la démocratie afin de stimuler le débat public sur les questions essentielles et de promouvoir l'élaboration de politiques et la fixation de normes,

notamment dans le contexte de l'action du Conseil de l'Europe. Le débat fournira l'occasion de faire le point sur l'état de la démocratie en Europe, sur les tendances communes et sur les difficultés communes auxquelles se heurte la démocratie. Il permettra également d'évaluer la qualité des démocraties européennes et d'élaborer des méthodes pour les améliorer.

5. Etant donné que la commission de suivi élabore actuellement un rapport pays par pays, j'ai décidé, en cherchant à éviter tout double emploi, d'opter pour une approche normative. La base normative des démocraties pourra servir de critère d'évaluation de l'état de la démocratie dans les pays européens, des principaux défis qu'elle doit relever et des réformes qui pourraient s'avérer utiles. Je ferai sans doute un certain nombre de renvois au rapport de la commission des questions juridiques et des droits de l'homme et aux contributions d'autres commissions, puisque certaines questions seront développées dans leur rapport (par exemple, démocratie paritaire, liberté d'expression, menace terroriste).

II. Introduction spécifique: comment évaluer la démocratie ?

6. En tant que rapporteur de la commission des questions politiques, il m'a fallu choisir – et ce ne fut pas simple – la méthodologie du rapport. Personne ne voudrait d'un manuel de plus sur la démocratie. Il existe toutefois un réel besoin pour des aides pratiques offrant une meilleure compréhension des problèmes auxquels la démocratie se heurte à notre époque. Il faut déterminer par quels moyens la démocratie peut être renforcée. Ces intérêts et besoins pratiques constituent le fondement de mon approche. Mon principal objectif sera d'y répondre.

7. Le rapport examinera les problèmes de la démocratie à travers le regard des citoyens. Ces derniers sont la seule source légitime du pouvoir politique. La politique démocratique concerne exclusivement leurs intérêts. Les citoyens constituent la référence centrale. S'ils se sentent perdus et aliénés sur le plan politique, le système de gouvernance démocratique en pâtit, tout comme leur qualité de vie.

8. Pour être en mesure de tenir ses promesses, la démocratie doit être constituée et doit fonctionner à tous les niveaux du pouvoir politique. De plus, elle doit correspondre aux différents niveaux de l'économie pour contrebalancer les forces du marché dans l'intérêt commun. Si l'on parvient à ce résultat, le paradoxe de notre époque - que jamais dans notre histoire tant de personnes auront été libres et pourtant si déçues par la démocratie - pourra être surmonté.

9. Aujourd'hui, cette exigence n'est pas satisfaite partout. L'on constate actuellement un fossé du pouvoir entre l'économie et la démocratie. Les démocraties nationales ne parviennent plus à compenser les forces du marché global. De nombreux observateurs voient dans ce fossé une perte de pouvoir de la politique et de la démocratie en faveur de l'économie, ainsi que la raison pour laquelle tant de citoyens sont déçus par les résultats de la démocratie.

III. La contribution récente de la commission des questions politiques à l'évaluation de la démocratie

10. Le travail déjà accompli par la commission des questions politiques, par le passé, m'a facilité la tâche. Cette commission a en effet consacré beaucoup de temps à diverses questions liées à la démocratie. Je pense en particulier au rapport sur l'avenir de la démocratie¹ ainsi qu'au rapport sur les nouveaux concepts pour évaluer l'état de développement démocratique², présentés, respectivement, par MM. Wielowieyski et Severin en 2005 et en 2004. Ce dernier constitue un bon point de départ pour les présentes considérations.

11. Je tiens à mentionner la participation de l'Assemblée parlementaire, et notamment celle de la commission des questions politiques, au Forum du Conseil de l'Europe pour l'avenir de la démocratie. La création de ce Forum en 2005 constituait l'expression claire de l'importance que la commission des questions politiques accorde à l'actuelle situation critique dans laquelle la démocratie se trouve

¹ Voir Doc 9951, Résolution 1353 (2003) et Recommandation 1629 (2003).

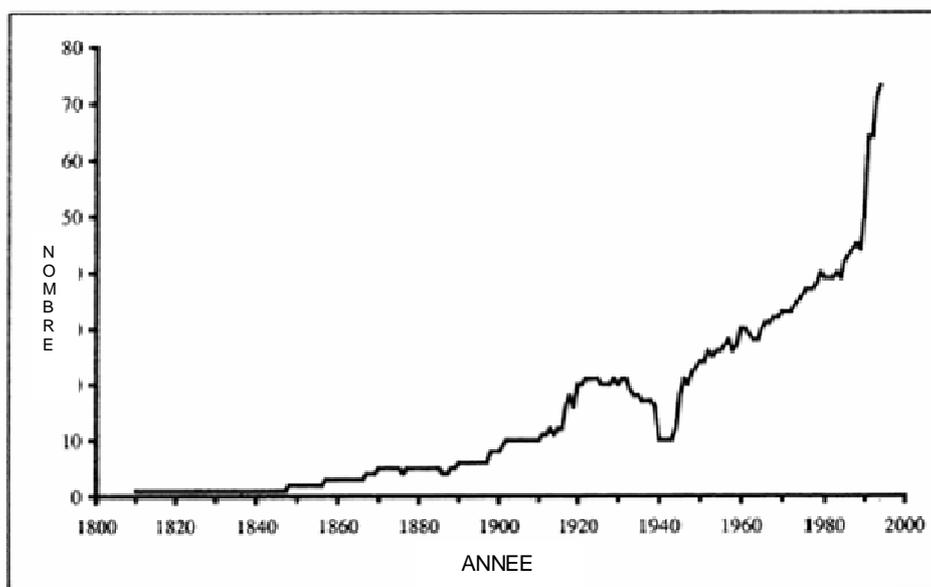
² Voir Doc 10279, Résolution 1407 (2004) et Recommandation 1680 (2004).

dans tous les Etats membres. Les réflexions et propositions des deux réunions tenues dans le cadre du Forum ont été fort utiles à l'action du Conseil de l'Europe dans le domaine de la démocratie. La prochaine réunion à Stockholm et Sigtuna, qui sera consacrée aux droits de l'homme et à la démocratie («Pouvoir et Responsabilisation - l'interdépendance de la démocratie et des droits de l'homme») offrira assurément une excellente occasion de réfléchir plus avant sur le sujet et d'utiliser les conclusions de notre réflexion dans nos délibérations futures.

IV. La contribution du Conseil de l'Europe au développement, à la transformation de la démocratie et à la définition de normes dans ce domaine.

12. Depuis le «Bill of Rights» du Royaume-Uni de 1688³ et la Révolution française et sa première Déclaration des droits de l'homme en 1789, l'Europe a connu différentes vagues de mouvements démocratiques et de processus de construction de la démocratie. Les événements les plus décisifs se sont déroulés en 1848, au cours des années qui ont suivi la Première Guerre mondiale, au lendemain de la Seconde Guerre mondiale, lorsque le Conseil de l'Europe a été créé afin d'aider ses membres à entreprendre conjointement des réformes démocratiques, au milieu des années 1970 avec la démocratisation des pays de l'Europe du Sud et dans les années qui ont suivi 1989, lorsque la moitié des Européens ont voulu et pu rejoindre les pays démocratiques et libres de l'autre moitié du continent.

13. Le graphique suivant⁴ montre l'évolution de la démocratie dans le monde. Bien qu'il présente des changements sur tous les continents, il est très indicatif pour l'Europe qui a connu les plus grands progrès.



14. Jamais auparavant l'Europe n'avait vu autant de pays passer en si peu de temps de régimes autocrates à des systèmes politiques démocratiques que depuis 1989. Avant cette date, même pas la moitié du continent européen ne jouissait du privilège de vivre sous une démocratie. Aujourd'hui, c'est le cas de presque toute l'Europe.

15. Le Conseil de l'Europe a joué un rôle essentiel en soutenant ces processus de transformation qui sont à la fois constants et discrets.

16. De l'adhésion formelle et des pratiques de suivi au «mentoring» et à la diffusion de bonnes pratiques, le Conseil de l'Europe fixe des normes démocratiques et recommande des solutions

³ Le «Bill of Rights» a été créé pour limiter le rôle du gouvernement en maintenant les conditions permettant une action privée pour le bien commun.

⁴ Jagers@Gurr (1995) dans Dirk Berg-Schlosser Editor, Perspectives of Democracy, Frankfurt, 1999.

institutionnelles permettant d'atteindre lesdites normes. L'attachement à la démocratie a été au cœur des travaux du Conseil de l'Europe et ce dès la première heure et jusqu'à aujourd'hui. Le Conseil de l'Europe n'a eu de cesse d'œuvrer à la promotion de la démocratie. A cet égard, les conditions d'adhésion auront aussi été un facteur très important, en particulier dans les Etats d'Europe centrale et orientale et les anciens pays soviétiques qui aspirent à inscrire pleinement leur avenir politique, économique et social dans le cadre de l'Europe.

17. Dans le domaine des institutions démocratiques, les acquis du Conseil de l'Europe se répartissent en deux catégories: la première, de nature juridique, façonne directement le fonctionnement de la démocratie dans les Etats membres, la seconde, de nature plus indirecte, a une influence informelle sur les pratiques démocratiques des Etats membres.

18. Les principales sources d'acquis dans le domaine de la démocratie sont les conventions, traités et chartes du Conseil de l'Europe, les recommandations du Comité des Ministres, les recommandations, résolutions et avis de l'Assemblée parlementaire, les recommandations, résolutions et avis du Congrès des Pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe, les rapports d'autres organes du Conseil de l'Europe y compris la Commission européenne pour la démocratie par le droit (la Commission de Venise), la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI), et le Groupe d'Etats contre la Corruption (GRECO) ainsi que les multiples rapports d'information et publications venant à l'appui des activités du Conseil de l'Europe et les résultats des projets interdisciplinaires.

19. La démocratie est inscrite dans le Statut du Conseil qui engage les Etats membres à adopter les principes démocratiques généraux et établit simultanément une structure opérationnelle fondée sur des institutions démocratiques dans les Etats membres. Ses observations liminaires soulignent que la démocratie se fonde sur la liberté individuelle, la liberté politique et la prééminence du droit. Ces principes sont constamment réaffirmés dans les acquis du Conseil et forment la base de tout instrument ultérieur.

20. La Convention européenne des Droits de l'homme, qui est la référence fondamentale pour l'interprétation européenne des normes démocratiques, définit un certain nombre de libertés et droits fondamentaux: droit à la vie, interdiction de la torture, interdiction de l'esclavage et du travail forcé, droit à la liberté et à la sécurité, droit à un procès équitable, principe de légalité des peines, droit au respect de la vie privée et familiale, liberté de pensée, de conscience et de religion, liberté d'expression, liberté de réunion et d'association, droit au mariage, droit à un recours effectif, interdiction de la discrimination, etc. La Convention établit aussi une structure judiciaire internationale de contrôle, la Cour européenne des Droits de l'homme, à Strasbourg, chargée de statuer sur les requêtes individuelles. Les arrêts de la Cour font jurisprudence et fournissent une interprétation digne d'autorité des normes en matière de droits de l'homme aux Etats membres du Conseil de l'Europe.

V. Acquis démocratiques du Conseil de l'Europe

21. Parmi les autres conventions élaborées par le Conseil de l'Europe, il y a lieu de distinguer celles qui définissent les conditions préalables de la démocratie en énonçant les principes fondamentaux censés régir les démocraties modernes. Elles englobent les conventions sur les droits de l'homme, les droits sociaux, la liberté d'expression, la liberté de parole ainsi que les conventions et chartes qui font respecter la prééminence du droit comme les traités portant sur la corruption, la coopération transfrontière et les questions relatives à la protection de la vie privée. Le trait commun de ces textes est qu'ils définissent les principes démocratiques.

22. Les traités institutionnels, d'autre part, sont ceux qui visent à établir des structures ou pratiques institutionnelles particulières se rapportant à la démocratie, par exemple la Charte européenne de l'autonomie locale. Les traités institutionnels sont parmi les plus importants pour les acquis.

23. Si les traités constituent la base juridique de la définition des acquis, le développement des institutions démocratiques est assuré par les activités, en particulier, des deux organes du Conseil de l'Europe: l'APCE et le Comité des Ministres ainsi que par celles du Congrès des Pouvoirs locaux et

régionaux du Conseil de l'Europe. Les délibérations de ces instances servent de point de départ à la définition des priorités et tâches en matière de démocratie.

24. Ce document n'est pas le cadre approprié pour établir la liste exhaustive des acquis du Conseil de l'Europe dans le domaine de la démocratie au cours des 57 années de son existence. Je vous renvoie au recueil rédigé dans le cadre du Projet intégré «Les institutions démocratiques en action (2002-2004)», et intitulé «Faire évoluer la démocratie en Europe – Résumé analytique de l'acquis du Conseil de l'Europe».

25. Bien que légalement, il ne soit pas établi de liste de conventions à ratifier par un pays lors de son adhésion au Conseil de l'Europe, dans son avis sur les demandes d'adhésion, l'Assemblée parlementaire donne une liste des critères minima à remplir par chaque candidat à l'adhésion. Elle définit également un certain nombre d'engagements à prendre par le pays dans le but de réaliser des progrès durables dans le domaine de la démocratie.

26. La Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI) est un mécanisme de suivi spécialisé dans les questions relatives au racisme et à l'intolérance. La tâche de l'ECRI est de combattre le racisme, la xénophobie, l'antisémitisme et l'intolérance au niveau de l'Europe.

27. La Commission de Venise offre expertise et conseils juridiques aux Etats membres et non membres notamment dans le domaine constitutionnel. Une telle expertise s'est avérée particulièrement utile pour les «nouvelles démocraties», auxquelles elle a permis de surmonter les difficultés de la transition démocratique.

28. Une fois membre du Conseil de l'Europe, un pays aura la faculté de bénéficier de la vaste gamme de projets et programmes à sa disposition tant au niveau parlementaire qu'intergouvernemental. Projets et programmes ont tous pour objet de faire avancer la démocratie sur le terrain.

29. Enfin et surtout, les procédures de suivi aux niveaux parlementaire et gouvernemental constituent un puissant instrument et un important moyen de pression sur les Etats membres en termes de développement démocratique. La commission de suivi de l'Assemblée parlementaire est un instrument important pour guider et exercer une pression dans le but d'accomplir les engagements et de poursuivre les réformes démocratiques. Je renvoie les lecteurs à ses rapports périodiques de suivi de chaque Etat et à ses rapports d'activités.

VI. La démocratie, un droit de l'homme fondamental

30. La dignité humaine est au cœur des droits de l'homme. Un ingrédient essentiel d'une vie digne réside dans le droit, l'aptitude et les occasions d'influencer le cours de sa propre vie, en d'autres termes d'être libre. Dans une démocratie, la vie ne devrait pas être dictée par le destin. Les citoyens libres ont le privilège d'obéir à des lois sur lesquelles ils peuvent avoir une influence.

31. Dans un régime démocratique, la personne est le sujet de sa propre volonté et non l'objet des décisions des autres. Les personnes concernées par un problème devraient, directement ou indirectement, participer au processus décisionnel visant à y trouver une solution. La démocratie définit l'organisation politique nécessaire à la réalisation de ces valeurs, principes et objectifs.

32. Cette organisation politique de la démocratie englobe toutes les procédures, institutions et processus nécessaires pour que la liberté soit possible et garantie, et pour que les inévitables conflits d'intérêts et de besoins soient réglés sans violence.

33. La démocratie est un préalable indispensable pour que le pouvoir politique soit légitime et accepté par les citoyens.

34. Elle est également le moyen par lequel la politique s'acquitte de la «noble» mission de satisfaire l'intérêt commun.

35. La démocratie n'est pas uniquement la manière dont un pouvoir légitime doit être exercé. Sa qualité doit également se mesurer par rapport à ses réalisations, qui devraient répondre à l'intérêt général et n'exclure personne.

VII. Les dimensions constitutives de la démocratie

36. Selon moi, on peut distinguer cinq dimensions constitutives de la démocratie:

36.1. Les principes: les droits des citoyens, l'égalité politique de toute personne humaine, le suffrage universel, la transparence, la rationalité, l'efficacité et l'ouverture;

36.2. Les institutions fondamentales: la constitution, le parlement, le gouvernement, l'appareil judiciaire, les referendums, l'administration, les partis politiques;

36.3. Les procédures: les élections, les votes, le scrutin secret, la séparation des pouvoirs, les référendums, les freins et contrepoids, la communication, la délibération, le scrutin majoritaire, la décentralisation, les alternatives;

36.4. Les droits: les libertés politiques, les droits des minorités;

36.5. Une culture politique démocratique: le dialogue, l'équité, le respect, la confiance, l'égalité des chances, le droit à la différence, l'inclusion.

37. Ces dimensions peuvent être considérées à différents niveaux: celui des individus, celui des organisations politiques et celui des institutions de l'Etat. Le tableau ci-dessous résume les différentes combinaisons possibles.

PRINCIPES DE LA DEMOCRATIE ET LEUR EXPRESSION A TROIS NIVEAUX DIFFERENTS⁵

| Niveaux Principes | 1er niveau Individuel / Citoyen | 2ème niveau Groupes sociaux / organisations politiques (partis, ONGs) | 3ème niveau Système de gouvernance, institutions gouvernementales |
|--|---|--|---|
| 1. Droits de l'Homme fondamentaux | Droits individuels, protection légale, liberté d'expression | Liberté d'association, protection des minorités | Limitation du pouvoir de l'Etat, Constitution basée sur l'Etat de droit, indépendance judiciaire |
| 2. Ouverture des structures du pouvoir | Accès à la communication politique et au pouvoir politique / droit de contrôler le pouvoir | Pluralisme des médias / élites / médias indépendants | Séparation des pouvoirs, limitation des mandats, concurrence politique, contrôle du pouvoir |
| 3. Egalité politique | Suffrage universel, plus d'égalité des droits participatifs | Egalité des possibilités de recours organisationnel et d'exercer une influence | Egalité des chances dans le système électoral et le processus de décision |
| 4. Transparence et rationalité | Pluralisme des sources d'information, opportunités diverses pour l'éducation /compétence politique, efficacité de la participation individuelle | Pluralisme dans les médias, sphère publique controversée et critique, pluralité des intérêts | Procédures transparentes dans le processus de prise de décisions, compétences par différenciation des responsabilités. Efficacité et procédures basées sur le dialogue |
| 5. Efficacité politique, capacité d'agir et société directe | Intérêt politique, motivation à participer, être prêt à prendre des responsabilités, esprit critique, être prêt à accepter des décisions | Cumul d'intérêts, mobilisation du soutien politique | Règlement majoritaire, capacité à faire des compromis, ressources pour la mise en œuvre des décisions (Droits, argent, etc), vérité dans les institutions et les systèmes |

⁵ Extrait pris d'article Principes et critères pour qualification de démocratie, Auteur Theo SHILLER, publié dans Rédacteur de Dirk Berg-Schlosser, les Perspectives de Démocratie, Francfort, 1999. (Traduction de courtoisie d'allemand).

38. Les démocraties bien établies et saines s'illustrent par des réalisations tangibles:
- 38.1. la légitimité du pouvoir;
 - 38.2. l'intégration, l'unité dans la diversité;
 - 38.3. la justice (y compris la justice sociale);
 - 38.4. le règlement pacifique des conflits de société;
 - 38.5. la garantie pour tous les êtres humains d'une égalité des chances fondamentales dans la vie;
 - 38.6. la foi et la confiance dans les institutions et procédures démocratiques;
 - 38.7. l'obligation de rendre compte;
 - 38.8. la limitation du pouvoir de l'Etat.
39. La démocratie est un processus permanent qui n'est jamais terminé et évolue. Mieux elle fonctionne, plus elle reproduit ses propres conditions et améliore les procédures et les résultats.
40. Le progrès démocratique dépend de la qualité du contexte économique et de facteurs politiques et sociaux. Certaines conditions sociales facilitent l'implantation solide et le développement de la démocratie:
- 40.1. un système éducatif permettant à chacun de penser, d'écrire, de lire et de discuter afin de parvenir à des jugements politiques autonomes;
 - 40.2. une sphère publique pluraliste et indépendante fondée sur différents médias offrant toutes les informations, les analyses et les commentaires dont les citoyens ont besoin pour former leurs propres avis et choix politiques;
 - 40.3. une société civile ouverte au sein de laquelle les citoyens peuvent s'organiser en fonction de leurs besoins, de leurs intérêts et de leurs désirs afin de construire un pouvoir des citoyens qui ne pourrait pas se développer seul;
 - 40.4. un environnement économique et écologique sain, permettant aux citoyens de vivre libres des peurs existentielles qui pourraient saper le potentiel civique d'action démocratique. Pour éviter tout malentendu, permettez-moi de rappeler la thèse de la lauréate indienne du Prix Nobel et chercheuse Amyrta Sen, qui affirme qu'une économie saine est le fruit de la démocratie, et non un de ses préalables.
41. Tous ces éléments ou dimensions constituants de la démocratie, associés à ses réalisations et aux facteurs caractérisant son contexte, forment un puzzle de plus de cent pièces avec des milliers de liens, d'interactions et de relations. Quand il existe un équilibre optimal dans toutes ces relations, ce puzzle peut engendrer une "bonne gouvernance" dans une démocratie idéale et forte.
42. Aujourd'hui, la majorité des citoyens de la plupart – si ce n'est de la totalité – des Etats membres du Conseil de l'Europe, voire tous, s'accordent pour dire que ce puzzle de la démocratie est déréglé, avec de nombreux éléments qui ne fonctionnent pas et des relations déséquilibrées. C'est là l'expression des lacunes des démocraties existantes, auxquelles nombre des 800 millions de citoyens des Etats membres du Conseil de l'Europe sont confrontés.
43. C'est pourquoi certains considèrent aujourd'hui que si la démocratie n'est pas tout à fait en crise, elle est du moins très fragilisée. Les causes de la crise et de la fragilité peuvent varier, mais les conséquences sont semblables et provoquent une érosion de la confiance que nombre de nos citoyens placent en la démocratie.

VIII. Illustrations de la fragilité et des problèmes actuels de la démocratie

44. Alors que la démocratie devrait développer les capacités des citoyens et leur donner le sentiment qu'ils peuvent agir pour défendre leurs intérêts, beaucoup de gens se sentent aujourd'hui impuissants sur le plan politique et sans espoir. Un grand nombre d'entre eux sont désabusés par la politique. Par exemple, un sondage récent en Allemagne a montré que 51% des personnes interrogées n'étaient pas satisfaites du fonctionnement de la démocratie en Allemagne⁶. Comme l'a souligné Michael Nauman, ex-Secrétaire d'Etat à la Culture: «Cette situation est totalement nouvelle et alarmante. Mais ce n'est pas une surprise. Le déclin rapide des effectifs des grands partis politiques, la diminution du taux de participation aux élections, les gains électoraux des néo-nazis et l'érosion de l'enthousiasme en faveur de l'Europe sont autant d'expressions d'une tendance sociale à la désaffection politique».⁷

45. **Beaucoup de citoyens se sentent éloignés des acteurs, des institutions et des procédures politiques.** Ils ne retrouvent pas leurs propres problèmes ou attentes dans les agendas politiques officiels.

46. **Beaucoup de citoyens n'ont plus confiance dans leurs représentants politiques.** Ils sont trop nombreux à estimer qu'ils sont tous pareils, vivent sur une autre planète et ne défendent que leurs propres intérêts, et non ceux des citoyens qu'ils devraient représenter.

47. Ce fossé entre les institutions politiques et les citoyens ne cesse de se creuser. Il devient de plus en plus difficile de le combler, et même de trouver un langage commun susceptible de rétablir la compréhension entre les univers politiques et les citoyens du monde réel.

48. **Les partis politiques**, qui devraient constituer les liens les plus importants entre les représentants et leurs électeurs, et offrir des tribunes pour l'analyse des problématiques et leur conversion en orientations politiques, **ont perdu leur potentiel** aux yeux de nombreux citoyens de beaucoup de pays.

49. **Nombre de médias ont tendance à remplacer la fonction remplie par les partis politiques. Ils définissent l'agenda politique.** Les débats qu'ils organisent paraissent remplacer les discussions au parlement, dont un trop grand nombre de citoyens ne sont plus réellement informés. Par conséquent, ils ne savent plus vraiment à quoi servent leurs représentants.

50. Cette évolution, ou régression, des partis vers les médias, et des parlements vers les chaînes de télévision, biaise la démocratie parce que ces médias sont principalement des entités commerciales qui doivent générer des bénéfices, et leur mission principale n'est pas de servir les intérêts du peuple, le bien-être collectif et la démocratie.

51. C'est également pour cela que les débats dans les médias s'attachent principalement aux personnalités, aux conflits qui les opposent et aux effets rapides, et ont un rythme très élevé, que les procédures démocratiques, par nature, ne peuvent suivre.

52. Cette médiatisation de la politique fait également que de nombreux citoyens vivent les élections, surtout présidentielles, comme des spectacles opposant des personnalités, où les impressions et effets superficiels revêtent davantage d'importance que les questions de fond. Discrediter l'adversaire est plus important que le débat sur les différentes manières dont les principaux problèmes de société devraient être résolus. De telles mises en scène rebutent les gens plutôt que de les motiver à participer à ce qu'ils perçoivent comme une «politique sale».

53. La globalisation des marchés et la faiblesse de la démocratie donne à beaucoup d'électeurs l'impression que **les élections n'offrent plus de véritables choix entre des options politiques véritablement différentes.** Soit les principaux partis ne proposent pas réellement des politiques différentes, soit les électeurs s'appuient sur leur expérience pour conclure qu'après le scrutin les

⁶ Sondage Infratest, novembre 2006, cité par le député allemand Hans-Peter Bartels dans le journal «die Zeit» du 18 janvier 2007.

⁷ «die Zeit», 14 décembre 2006.

parties qui s'affrontent devront inévitablement collaborer, et que les différences sur lesquelles elles ont insisté avant les élections sont simplement des nuances rhétoriques, personnelles ou pour la galerie.

54. De nos jours, beaucoup de citoyens se sentent écrasés et dépassés par les grands problèmes politiques, leur complexité et leurs dimensions. Ils sont souvent dépourvus de l'aptitude et de la capacité à les comprendre. Les problèmes paraissent trop difficiles pour un trop grand nombre d'entre eux; ils ne sont pas disposés à investir le temps nécessaire à la discussion avec d'autres afin de mieux les comprendre. En outre, ils considèrent trop souvent que les partis politiques ne tiennent pas compte de leurs préoccupations et priorités personnelles.

55. Beaucoup de problèmes qui affectent aujourd'hui la démocratie résultent aussi de l'hégémonie de l'économie et d'une mentalité économique qui tend à faire croire que les solutions économiques sont également les meilleures pour les problèmes dans les autres domaines. Cette «pensée unique» nie la différence entre les méthodes économiques et démocratiques de résolution des problèmes, et refuse de reconnaître les différences structurelles entre la politique et l'économie: en politique, il faut davantage de temps, consulter davantage de personnes, accepter des compromis et les intérêts des autres, et agir sans avoir la garantie de réussir.

IX. Les déficits concrets de la démocratie dans les pays d'Europe

56. Les questions et critiques énumérées ci-dessous illustrent les principales préoccupations qui peuvent être observées à différents degrés dans tous les Etats membres du Conseil de l'Europe. Bien entendu, certaines peuvent sembler exagérées ou trop dures, mais elles révèlent souvent des failles. D'aucuns diront que certaines de ces questions relèvent plus d'une perception commune que de la réalité. Cela ne minimise toutefois pas le problème, qui existe vraiment.

57. **Les problèmes suivants peuvent être mis en évidence:**

- 57.1 Trop de citoyens se désintéressent de la politique.
- 57.2 La participation aux élections diminue.
- 57.3. Les gens ont peur de dire ouvertement le fond de leur pensée.
- 57.4. Les gens se sentent seuls et perdus.
- 57.5. Le Parlement n'est pas en mesure d'agir totalement indépendamment du gouvernement et des grandes entreprises.
- 57.6. Il n'y a pas de médias réellement indépendants.
- 57.7. La sphère des affaires publiques n'est pas assez ouverte et pluraliste.
- 57.8. Il existe trop peu d'autres opportunités de participation.
- 57.9. Les partis sont trop pauvres et pas assez indépendants sur le plan financier.
- 57.10. Le monde des affaires domine la politique.
- 57.11. Il y a une perception commune selon laquelle les politiciens mentent au peuple.
- 57.12. La population n'a pas confiance dans les politiciens et les perçoit comme corrompus.
- 57.13. L'argent est plus efficace que l'engagement politique pour améliorer ses conditions de vie.
- 57.14. Les referendums dépendent du bon vouloir de la majorité au parlement ou au gouvernement.

57.15. Le débat politique est trop électoraliste et pas assez orienté sur la recherche de solutions aux problèmes.

58. L'intellectuel néerlandais Ian Buruma fait une analogie très noire avec les années 1930: «Tandis que les élites traditionnelles disparaissent, on assiste à une montée du racisme et dans nos démocraties parlementaires, les politiciens traditionnels, fatigués, n'inspirent plus confiance.»⁸

59. Le professeur britannique Colin Crouch, dans son ouvrage «Post-democracy» publié en 2004, décrit la démocratie actuelle comme une «communauté démocratique formelle laissant relativement peu de place aux activités de la société civile, caractérisée par des conflits d'opinion très virulents mais seulement quelques vrais débats, le tout «emballé» dans une industrie du divertissement haute en couleur qui laisse les consommateurs sans conscience politique aucune. (...) Le culte de la personnalité vient remplacer les débats sur les programmes, le marketing prend le pas sur la politique, les effets d'annonce sur l'information, les brefs extraits d'interviews sur les compte rendus».⁹

60. L'analyse du fameux journaliste français Jacques Julliard, se concentre plus sur les problèmes de représentation comme source de l'actuelle crise de la démocratie: «De même que le téléphone, l'avion ont considérablement réduit le rôle des ambassadeurs comme représentants de leur pays, de même il faut bien que l'ensemble des moyens d'expression et de communication moderne modifient le rôle de représentants qu'étaient au départ les élus. Au dépit de ce bouleversement le système représentatif continue de considérer l'électeur comme un citoyen passif. Pis que cela. Les institutions de la démocratie représentative sont devenues aujourd'hui non seulement des outils inefficaces mais aussi des véritables machines d'exclusion. Le symptôme le plus évident et le plus spectaculaire de cette perte de confiance dans les institutions de la démocratie représentative, c'est le détachement croissant du citoyen moyen à l'égard des notions de droite et de gauche (...) Le clivage gauche-droite est de plus en plus souvent assimilé à cet arsenal institutionnel dans lequel les citoyens ne se reconnaissent plus. Le système représentatif est considéré comme un mauvais instrument pour faire émerger la volonté populaire»¹⁰

X. L'état de la démocratie dans les Etats membres du Conseil de l'Europe

61. S'il est certes impossible de définir avec une précision mathématique l'état de la démocratie dans une nation donnée ou ses avancées dans ce domaine, nous devons évaluer les réalisations et lacunes spécifiques, ainsi que les mesures nécessaires pour améliorer la démocratie en Europe.

62. Le Conseil de l'Europe a établi un certain nombre de principes et normes fondamentales, y compris des institutions, des procédures et des droits qui m'ont inspiré une classification en quatre catégories des paramètres de la construction de la démocratie.

62.1. Les normes fondamentales de la démocratie:

- les libertés individuelles (liberté d'expression, liberté de réunion, liberté d'association, libertés politiques);
- des élections libres et équitables;
- une représentation réelle;
- la prééminence du droit (application);
- la séparation des pouvoirs entre l'exécutif, le législatif et le judiciaire;
- une démocratie parlementaire effective.

62.2. Les normes des démocraties «avancées»:

- l'obligation de rendre compte des institutions démocratiques;
- de véritables freins et contrepoids entre les institutions démocratiques;
- la séparation des pouvoirs entre l'exécutif, le législatif et le judiciaire;

⁸ Neue Zürcher Zeitung, cité dans «Die Zeit» du 18 janvier 2007.

⁹ *Post-Democracy*, Cambridge University Press, 2004.

¹⁰ Jacques Julliard «Nous le peuple. Crise de la représentation» Le débat, janvier-février 2007, Paris.

- la décentralisation du pouvoir;
- l'expérience de transitions non violentes entre des gouvernements;
- un seuil de représentation au parlement inférieur ou égal à 5%;
- la non discrimination;
- des médias libres et indépendants;
- des partis politiques forts.
- un contrôle civil des forces de sécurité.

62.3. Les normes d'une démocratie «stable»:

- la transparence du financement de la politique;
- des normes éthiques bien établies dans les institutions démocratiques;
- la réactivité des parlementaires;
- un parlement doté d'une initiative législative;
- un seuil de représentation au parlement inférieur ou égal à 3%;
- des droits solides pour l'opposition au sein du parlement;
- l'égalité des chances dans l'engagement politique;
- une représentation égale des femmes et des hommes;
- la pluralité des médias à tous les niveaux du pouvoir;
- une société civile indépendante;
- le financement des partis par le secteur public.

62.4. Les normes d'une démocratie «forte»

- les citoyens peuvent non seulement choisir leurs représentants, mais aussi influencer directement sur les lois et les changements de la constitution;
- des droits politiques aux non citoyens;
- pas de représentation fondée sur des critères ethniques;
- l'unité dans la diversité;
- la promotion d'une forte implication de la société civile;
- la liberté d'information et des médias, le pluralisme et la diversité des médias.
- la neutralité du service civil.

XI. Application des normes de démocratie dans les Etats membres du Conseil de l'Europe

63. Les normes fondamentales de la démocratie devraient en principe être remplies dans tous les Etats membres du Conseil de l'Europe. A leur adhésion, les Etats prennent un certain nombre d'engagements visant à éliminer toute lacune ou insuffisance dans le fonctionnement des institutions démocratiques. Ensuite, dans le cadre de la procédure de suivi, le respect de ces engagements et des délais fixés pour leur réalisation est contrôlé. Cela étant, il existe de nombreux cas de violations des normes fondamentales de la démocratie. Et contrairement à une idée répandue, celles-ci ne se limitent pas aux «nouvelles» démocraties.

64. **La liberté d'expression et d'information** ainsi que la liberté des médias sont d'une importance cruciale pour la vraie démocratie. Pourtant, les récents assassinats de journalistes dans des Etats membres du Conseil de l'Europe soulèvent des préoccupations légitimes. Les morts de Mme Politkovskaïa et de M. Gerassimenko en Russie, de M. Gongadze en Ukraine et de M. Huseynov en Azerbaïdjan, pour ne citer que les cas les plus connus, constituent une atteinte manifeste à la liberté des médias.

65. Il a récemment été fait état de restrictions inquiétantes de la liberté d'expression, allant par exemple jusqu'à la fermeture d'une chaîne de télévision en Azerbaïdjan. Bien que cette dernière ait été rouverte, le simple fait qu'une telle sanction ait été appliquée à la seule chaîne de télévision critique soulève de vives préoccupations.

66. Les sanctions juridiques pour des opinions non conformes à la position «officielle» de l'Etat (par exemple, sur le génocide arménien ou l'identité turque) devraient être considérées de la même manière.

67. Par ailleurs, les définitions larges et imprécises du «terrorisme» et de «l'intérêt de l'Etat» entraînent parfois une suppression de la liberté d'expression et des sanctions à l'égard de ceux qui critiquent les autorités et expriment des opinions indépendantes.

68. Ceci nous amène au problème plus général de la frontière très étroite et controversée entre la liberté d'expression et ses limites pour des raisons de convictions religieuses et de sensibilité des autres. La législation en la matière, récemment adoptée en Roumanie, illustre bien ce problème. Je ne m'étendrai pas sur cette question mais renvoie tous ceux qui s'y intéressent aux rapports correspondants préparés par la commission de la culture, de la science et de l'éducation.¹¹

69. Si la liberté d'expression est clairement une condition nécessaire de la démocratie fondamentale, le pluralisme et la diversification des médias en sont certainement d'autres. Même dans les démocraties bien établies, la partialité des médias peut constituer une entrave à la liberté d'expression.

70. Il est essentiel que les médias jouissent d'une réelle indépendance, que l'Etat n'interfère pas dans leurs activités et qu'il n'y ait pas de conflit d'intérêts entre le pouvoir politique et les médias. La récente confusion en Italie, due au fait que l'ancien Premier Ministre Silvio Berlusconi détenait plusieurs chaînes de télévision tout en étant en exercice, était un bon exemple de déficit démocratique.

71. Cela dit, le problème n'est pas toujours aussi apparent. Dans les «vieilles démocraties», le marché des médias est bien implanté et partagé entre plusieurs acteurs. Il peut s'avérer extrêmement difficile pour un nouveau venu de trouver de l'espace pour des idées qui ne reçoivent pas le soutien des médias existants. En tout état de cause, cela nécessiterait un important financement.

72. Il ne faut pas oublier que les médias contemporains sont dominés par le monde des affaires. Comme ils ont tendance à se substituer au débat politique, nous assistons à des discussions télévisées au lieu des débats parlementaires; le sensationnel prend le dessus sur les questions sérieuses, et les personnalités sur les idées et projets politiques. Les élections deviennent des shows télévisés. Ce phénomène ne contribue pas à l'amélioration de la démocratie. Des exemples de concentration excessive de médias sont également source d'inquiétude.

73. Ceux qui s'intéressent en particulier à la question de la liberté d'expression se reporteront à la contribution de la commission de la culture, de la science et de l'éducation¹² au rapport sur l'état des droits de l'homme et de la démocratie.

74. Une autre liberté individuelle fondamentale, **la liberté d'association**, est source de préoccupation dans certains pays. Dans certains Etats membres (France, Italie, Espagne, Royaume-Uni), cette liberté n'est pas accordée aux forces armées. Dans d'autres (Bulgarie, Russie), les représentants des minorités ne peuvent pas constituer de partis politiques.

75. En Grèce par exemple, la cour a refusé d'enregistrer une association dénommée «La Maison de la Civilisation macédonienne» sur le fondement que cela pourrait contester l'identité grecque de Macédoine et saper l'identité territoriale grecque même si ces projets ne figuraient pas dans le programme de l'association. La Cour européenne des droits de l'homme a conclu que le refus d'enregistrer l'association était une violation de l'article 11 de la CEDH¹³. Aujourd'hui, l'association en question n'est toujours pas enregistrée. L'ECRI a constaté que des cas similaires étaient fréquents avant la décision de la cour grecque, notamment à propos d'association dont le titre contient l'adjectif «turc»

76. **Des élections libres et équitables sont une condition préalable à la démocratie.** La démocratie représentative est un principe fondamental de tout système démocratique. Pourtant, dans certains Etats membres du Conseil de l'Europe, de graves manquements ont été relevés au cours du processus électoral (par exemple, le référendum constitutionnel du 27 novembre 2005 en Arménie¹⁴, les élections législatives en Azerbaïdjan du 6 novembre 2005¹⁵.)

¹¹ Voir Résolution 1589 (2003), Résolution 1510 (2006) et Résolution 1535 (2007).

¹² Voir Doc. 11218.

¹³ Case Sidiropoulos and Others v. Greece, No 57/1997/841/1047.

¹⁴ Voir Résolution 1532 (2006).

¹⁵ Voir Résolution 1480 (2006).

77. La représentativité de la démocratie est étroitement liée à une **question de seuils**. Je suis conscient du caractère épineux et controversé de cette question, mais je suis profondément convaincu qu'aux stades plus avancés de la démocratie, tous les intérêts et opinions politiques devraient être représentés au Parlement. Le seul argument permettant de justifier un seuil est celui du bon fonctionnement d'un Parlement, qu'un grand nombre de groupes pourrait paralyser. C'est pourquoi un seuil de 3% est certainement suffisant.

78. Je suis par conséquent convaincu que dans une démocratie développée, le seuil ne devrait pas être supérieur à 5%, et qu'il devrait être réduit à 3% dans une démocratie stable. Le seuil de 10% en Turquie, de 8% en Géorgie et celui de 7% nouvellement établi en Russie ont un effet négatif sur la démocratie, privant des groupes entiers de citoyens de leur représentation.

79. Sur ce point précis, je me réfère à l'arrêt récent de la Cour européenne des droits de l'homme, sur l'allégation qu'un seuil de 10% interfère avec la libre expression de l'opinion du peuple dans son choix du corps législatif. Bien qu'elle ait noté qu'il serait souhaitable que le seuil soit abaissé, la Cour considéra qu'il est important de laisser dans ce domaine une attitude suffisante aux législateurs nationaux surtout qu'il y a eu récemment en Turquie un débat public sur le système électoral et sur la question du seuil. Je suis convaincu qu'un seuil à 10% ne contribue pas au développement de la démocratie. Même le seuil de 5% en Allemagne, en République tchèque ou en Lituanie est difficilement justifiable. Aucun pourcentage minimum n'est requis en France et au Royaume-Uni. Par ailleurs, l'Italie constitue un bon exemple d'avancée en la matière: la loi électorale adoptée en 2005 a réduit le seuil de 5 à 2%.

80. La question du seuil m'amène à celle de la **représentativité des parlements** en général et au droit de tous les citoyens d'être représentés. Dans ce contexte, j'aborderai également la question de l'égalité et de la discrimination.

81. Les migrants constituent une part considérable de nos sociétés. Leur intégration rapide et réussie est dans l'intérêt de tous. Or, le droit de vote est un élément important de l'intégration. Le fait de priver une partie importante de la population de leur représentation ne contribue donc pas au développement de la démocratie. Au contraire, j'ai la conviction profonde que dans un système démocratique, tous les intérêts devraient être représentés. Certaines «anciennes» démocraties comme l'Allemagne et la France n'ont malheureusement pas beaucoup progressé dans ce domaine, tandis que d'autres, comme l'Irlande ou la Belgique, ont obtenu des avancées considérables.

82. De mon point de vue, le droit de vote aux élections locales et régionales devrait être accordé à tous les citoyens des Etats membres du Conseil de l'Europe résidant légalement dans les autres Etats membres. Dans ce contexte, il faudrait également revoir la question de l'attribution de la citoyenneté.

83. La commission des migrations et de la population a soulevé cette question importante à plusieurs reprises. Je citerai en particulier le rapport sur la participation des immigrants et des résidents étrangers à la vie politique dans les Etats membres du Conseil de l'Europe¹⁶.

84. Ceux qui s'intéressent en particulier à ces questions se reporteront à la contribution de la commission des migrations et de la population au rapport sur l'état des droits de l'homme et de la démocratie.

85. En parlant des problèmes de privation des droits électoraux de certaines parties de la population, on peut mentionner le cas de détenus en Grande-Bretagne qui sont privés de leurs droits de vote. La Cour européenne des droits de l'homme a prononcé un jugement à ce propos en 2005.¹⁷

86. **L'égalité est un autre aspect de la représentation équitable.** On observe clairement un déséquilibre entre hommes et femmes lorsque l'on examine la composition des parlements nationaux. Si la représentation globale des femmes dans les parlements européens est proche de 18%, les différences entre pays sont stupéfiantes, de 4,4% en Turquie à 45% en Suède. Il n'y a pas moins de

¹⁶ Voir Recommandation 1500(2001).

¹⁷ Cas Hirst c/ Royaume-Uni n°74025/01.

sept Etats membres du Conseil de l'Europe ayant moins de 10% de femmes dans leurs parlements. Pour ceux que cela intéresse, je me réfère à une contribution de la commission pour l'égalité des chances entre les femmes et les hommes à ce débat sur la démocratie.¹⁸

87. De même, un déséquilibre peut s'observer à d'autres niveaux du pouvoir. Pour trouver une solution efficace, il faudrait une approche différente au niveau des partis politiques, qui sont le premier facteur d'un engagement politique réussi. A ce propos, le cas de l'Espagne, où le gouvernement est composé depuis 2004 sur une base paritaire, est un bon exemple de méthode novatrice en la matière.

88. La commission des questions politiques élabore actuellement un rapport sur le Code de bonnes pratiques à l'usage des partis politiques. Une des nombreuses propositions visant à augmenter la participation des femmes à la vie politique concerne l'introduction de quotas, et ce avec succès, dans certains pays en augmentant la participation des femmes.

89. La commission sur l'égalité des chances pour les femmes et les hommes a examiné la question de la parité en politique, question qui est, à mon avis, cruciale pour la démocratie. Je renvoie tous ceux qui s'intéressent à cette question aux rapports préparés par cette commission ainsi qu'à sa contribution au rapport sur l'état des droits de l'homme et de la démocratie.¹⁹

90. **Toutes les autres formes de discrimination** – que ce soit à l'égard des groupes ethniques ou catégories vulnérables – **portent tout autant atteinte à la démocratie**. Dans ce contexte, j'aimerais souligner l'exemple positif du Parlement roumain, au sein duquel le parti représentant les intérêts des Roms est présent. En Pologne, la minorité allemande dispose quant à elle d'un quota de deux sièges. Il n'y a pas, cependant, un modèle universel à suivre et chaque Etat doit adapter la solution à sa situation spécifique.

91. Il va de soi que la discrimination peut prendre plusieurs formes et ne se limite pas nécessairement aux élections. Dans ce contexte, je citerai les rapports que prépare régulièrement l'ECRI sur les Etats membres du Conseil de l'Europe.

92. Les commissions concernées de l'Assemblée parlementaire, et en particulier la commission de suivi, qui définit des mesures concrètes à prendre, tiennent systématiquement compte des conclusions de ces rapports. Par exemple, la Résolution 1513 adressée à la Bosnie-Herzégovine contenait une liste de réformes constitutionnelles à entreprendre pour éliminer les politiques discriminatoires en vigueur dans le pays.

93. Les électeurs doivent avoir concrètement voix au chapitre en ce qui concerne le choix de ceux qui vont les représenter. Il n'y a aucun bénéfice pour la démocratie s'ils votent pour la liste d'un parti, comme par exemple en Serbie, liste pour laquelle les dirigeants du parti attribueront seulement ensuite les sièges nominativement.

94. Lorsque l'on étudie la démocratie représentative, l'on ne peut omettre **la question des partis politiques**. Ils constituent un aspect essentiel du concept de démocratie représentative. Les systèmes démocratiques actuels se basent sur les partis politiques, qui sont l'un des principaux moyens de canaliser différents points de vue et de défendre une variété d'intérêts dans le processus décisionnel politique.

95. Leur démocratie interne, leur bon fonctionnement et leur efficacité revêtent une importance cruciale pour le bon fonctionnement de la démocratie. J'ai mentionné le rapport en cours de préparation au sein de la commission des questions politiques, qui propose l'élaboration d'un Code de bonnes pratiques à l'usage des partis politiques. Ce Code viendrait compléter la législation nationale réglementant les activités des partis.

96. Dans certains Etats membres du Conseil de l'Europe, il y a encore lieu d'améliorer cette législation. Des questions telles que le financement des partis politiques, le financement des campagnes électorales, la responsabilité externe et la prévention de la corruption n'ont pas été

¹⁸ Voir Doc. 11220.

¹⁹ Voir Doc. 11220.

traitées de manière satisfaisante dans tous les Etats membres du Conseil de l'Europe. Les scandales du financement illégal de partis en France ne devraient pas se produire dans des démocraties bien implantées. Par ailleurs, le fait de laisser toute latitude au milieu politique et de renoncer à toute réglementation sur le financement des partis, comme en Suisse, s'il permet d'éviter tout scandale, ne résout pas le problème.

97. Les lignes directrices et le rapport sur le financement des partis politiques préparés par la Commission de Venise illustrent toute l'étendue de ce problème, et j'en recommande la lecture à toutes les personnes intéressées.²⁰

98. **L'indépendance de la société civile** constitue un autre aspect important du système démocratique. Ses initiatives devraient bénéficier de conditions adéquates dans tous les pays, et elle devrait s'associer au dialogue politique. Il est inacceptable que dans certains pays, comme en Azerbaïdjan, les ONG soient réduites au silence. De même, la législation récente en Russie mène inévitablement à un contrôle accru de l'Etat sur les ONG ce qui tout à fait inquiétant.

99. Lorsqu'un parlement est élu, il devrait jouir d'un véritable pouvoir, indépendant du gouvernement. Il est préoccupant de voir que dans certains pays, y compris des démocraties bien établies comme la France, l'initiative législative vient du gouvernement et l'Assemblée nationale n'a pas le dernier mot sur ses propres priorités.

100. **La séparation des pouvoirs**, qui est l'un des éléments fondamentaux de la démocratie, ne s'observe pas dans tous les Etats membres du Conseil de l'Europe; elle est trop souvent l'otage de la stabilité démocratique comme c'est le cas par exemple en Géorgie. En particulier, l'indépendance du pouvoir judiciaire est un problème grave, comme l'ont montré récemment plusieurs arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme ainsi que des textes de l'Assemblée.²¹

101. **La décentralisation du pouvoir** est également un critère de l'état de la démocratie. Malheureusement, dans les démocraties bien implantées, on observe une tendance manifeste à l'abandon de toute décentralisation plus poussée; aucune tentative ou initiative n'est prise dans ce but alors que dans quelques «nouvelles démocraties», la décentralisation est à peine naissante. Gardons ici à l'esprit une citation du Président allemand Richard von Weizsäcker, selon laquelle un Etat-nation est trop petit pour les grands problèmes et trop grand pour les petits.

102. L'importance de la démocratie locale et régionale ne fait aucun doute. Par conséquent, il est regrettable que les principes de la Charte européenne de l'autonomie locale ne soient pas toujours appliqués.

103. La possibilité d'un changement pacifique de gouvernement (à comprendre comme un changement des élites politiques) est également un critère essentiel du bon fonctionnement d'une démocratie. Cela ne s'est pas encore produit en Russie, en Ukraine, en Géorgie, en Azerbaïdjan, mais a eu lieu avec succès, non sans difficultés, en Albanie.

104. **Les droits de l'opposition** au sein et en dehors du Parlement sont un autre indicateur d'une démocratie «saine». Toutefois, dans certains Etats membres du Conseil de l'Europe, comme l'Azerbaïdjan et l'Arménie, l'opposition est pratiquement inexistante ou bien n'a pas compris le rôle qu'elle peut jouer en termes de contrôle démocratique de la majorité. Boycoter simplement les débats parlementaires (exemple, en Albanie) ne va pas faire avancer la démocratie, au contraire.

105. Dans les démocraties fortes, les citoyens devraient non seulement pouvoir élire leurs représentants, mais également définir directement les lois et les constitutions. Dans plusieurs Etats membres du Conseil de l'Europe, les citoyens jouissent d'un droit à l'initiative législative. En Italie, par exemple, tout groupe de 50 000 électeurs ou plus peut proposer une nouvelle loi. Les personnes intéressées consulteront le rapport préparé par la commission des questions politiques sur ce sujet.²²

²⁰ Voir CDL-INF (2001) 08.

²¹ Voir Résolution 1397(2004). Cette question est abordée plus en détail dans le rapport sur l'état des droits de l'homme préparé par la commission des questions juridiques.

²² Voir Doc 10498 – Référendums: vers de bonnes pratiques en Europe.

106. **La corruption** est un problème grave dans beaucoup d'Etats du Conseil de l'Europe, en particulier dans les nouvelles démocraties qui n'ont pas introduit une législation et des politiques adéquates à cet effet. Mais cela ne veut pas dire que ce problème n'existe pas dans les démocraties bien installées. Au contraire, elle a abouti à une perception commune que les politiciens sont corrompus, servant leurs intérêts propres en rapport avec le monde des affaires. Je ne vais pas m'étendre sur cette question dans ce rapport mais j'engage mes lecteurs à prendre connaissance du document préparé par le GRECO et des rapports de la commission des questions économiques qui y ont trait.²³

107. Toutes ces remarques peuvent donner l'impression que l'état de la démocratie en Europe est très mauvais et s'aggrave. Cela n'est pas le cas; au contraire, il existe dans nos Etats membres de nombreux exemples de réformes efficaces et réussies, ayant entraîné des progrès concrets et tangibles sur le plan du fonctionnement des institutions démocratiques.

108. Cela commence par la transition réussie de systèmes autoritaires à des systèmes démocratiques; ces 18 dernières années ont été marquées par des avancées spectaculaires de la démocratie sur notre continent. Le Conseil de l'Europe a joué un rôle crucial dans ce processus, en orientant et en encourageant les réformes démocratiques. L'expertise de la Commission de Venise et son aide dans l'élaboration d'instruments législatifs majeurs tels que les lois constitutionnelles doit également être mentionnée ici.

109. Soulignons que tous les pays qui ont connu une transformation démocratique ont fait des efforts considérables, dont il faut se féliciter. Dans certaines de ces nouvelles démocraties, les conditions sociales ont dû être adaptées aux institutions démocratiques dans un délai très court, tandis que dans les «vieilles démocraties», ce processus s'est déroulé sur des siècles. Par exemple, les citoyens russes n'avaient pas l'habitude d'agir pour eux-mêmes et n'étaient pas préparés à être responsables de leurs propres vies. Par ailleurs, des notions telles que la «solidarité» avaient jusque là été mal employées et ont dû être redéfinies.

110. L'adhésion de ces pays au Conseil de l'Europe a été le fruit de leur volonté souveraine de rejoindre la communauté démocratique; elle ne leur a jamais été imposée.

111. Lorsqu'ils sont finalement devenus membres du Conseil de l'Europe, la procédure de suivi a permis de combler les lacunes de la démocratie en fonctionnement.

112. Evidemment des attentes plus élevées ont été suscitées par les réformes spectaculaires résultant des «révolutions colorées», comme en Ukraine et en Géorgie, seul le temps nous dira si ces attentes ont été satisfaites. Bien que la confirmation du processus de démocratisation soit encore en cours, il est clair que des progrès considérables ont été faits et il est peu probable que ce processus s'inverse.

113. Il existe par ailleurs de nombreux autres exemples de réformes démocratiques menées souvent sous la direction et la pression du Conseil de l'Europe. L'Albanie est un bon exemple de l'action menée avec succès par l'Assemblée. A la suite de la recommandation, l'Albanie a fait de grands progrès, en particulier, en adoptant des mesures établissant et imposant une politique de tolérance zéro vis-à-vis de la lutte contre la corruption. Elle a également accrue la transparence des travaux de son Gouvernement.

114. L'Arménie est un autre exemple d'une réforme constitutionnelle accomplie avec succès suite à la pression du Conseil de l'Europe et l'utilisation de l'expertise de la Commission de Venise.²⁴

115. Des progrès substantiels ont été notés en Moldova incluant l'adoption de lois sur l'opposition, sur le contrôle parlementaire des services de sécurité et sur la société civile.

116. Ce ne sont que les exemples les plus récents, pour une information plus complète, j'engage le lecteur à se reporter au rapport d'activités de la commission de suivi qui a été préparé dans la perspective du débat sur l'état des droits de l'homme et de la démocratie en Europe.²⁵

²³ Voir par exemple Doc. 8652.

²⁴ Voir Résolution 1532 (2007).

XII. Les «trous noirs» de la démocratie sur le continent

117. En Europe, il y a un certain nombre de zones géographiques, et notamment un pays et plusieurs régions où les principes démocratiques ne sont pas ou que partiellement mis en œuvre.

118. Le Bélarus est manifestement l'exemple le plus flagrant d'échec démocratique. C'est le seul pays en Europe qui ne remplit pas les conditions pour devenir un Etat membre du Conseil de l'Europe, étant donné l'absence de démocratie pluraliste, le non-respect du principe de l'Etat de droit et les violations répétées des droits de l'homme et des libertés fondamentales commises par ses autorités.²⁶

119. Depuis son indépendance en 1994, et l'élection de M. Lukashenko en tant que président, le pays a été mené vers un régime totalitaire, caractérisé par des élections non conformes aux normes internationales, une mainmise présidentielle sur la totalité de l'appareil étatique et des violations et entraves aux droits et libertés fondamentaux. Aux dernières élections présidentielles du 19 mars 2006, M. Lukashenko a remporté son troisième mandat. La participation-même de M. Lukashenko à la course à la présidence a soulevé la question du respect du principe de l'Etat de droit: en octobre 2004, la limite constitutionnelle de deux mandats présidentiels a été supprimée par un référendum national qui, selon la Commission de Venise, était contraire au droit bélarusse.

120. Depuis, la situation ne s'est pas améliorée. Les élections locales les plus récentes, qui se sont tenues en janvier 2007, n'ont montré aucune volonté politique de changement de la part des autorités bélarusses. La récente visite du Président de l'Assemblée parlementaire au Bélarus a ouvert de nouvelles perspectives, apportant aux autorités bélarusses une offre concrète de reprise du dialogue, à condition que des mesures tangibles soient prises de leur côté. Il est toutefois encore trop tôt à ce stade pour mesurer l'impact réel de cette initiative.

121. Si toutes les autres zones concernées en Europe font officiellement partie des Etats membres du Conseil de l'Europe, et sont à ce titre soumises aux principes et traités de l'Organisation, ces derniers sont impossibles à mettre en œuvre dans un certain nombre d'entre elles, et ce pour différentes raisons: conflits latents, occupation d'un territoire par un autre Etat, absence de contrôle de la part d'un Etat sur une partie de son territoire et situations d'urgence.

122. Les zones suivantes sont concernées à différents degrés: l'Abkhazie, l'Ossétie du Sud, le Nagorno-Karabakh et la Transnistrie. Les normes fondamentales d'un système démocratique n'y sont pas remplies, à commencer par la tenue d'élections libres et équitables.

123. Le fait de regrouper toutes ces zones dans un même chapitre ne signifie pas que les problèmes que l'on y rencontre sont de la même nature et de la même gravité. Ce sont toutes, cependant, des territoires occupés ou sécessionnistes, où les normes du Conseil de l'Europe – la démocratie et l'Etat de droit – sont pratiquement inexistantes.²⁷

124. Par ailleurs, il y a le cas du Kosovo. L'administration internationale et l'incertitude quant au futur statut de la province ont entraîné un certain nombre de déficits démocratiques. Le principal problème concerne la légitimité des institutions provisoires du gouvernement autonome (PSIG) suite au refus des Serbes du Kosovo de participer à leurs travaux. En outre, le clientélisme et la corruption endémique, dont les conséquences sur la bonne gouvernance sont évidentes, l'absence de démocratie interne et de transparence au sein des institutions de l'Etat ainsi que l'absence d'obligation de rendre compte pour les auteurs de crimes sont préoccupants. Une autre source d'inquiétude est l'obligation de rendre compte de l'administration internationale elle-même. Cela dit, il

²⁵ Voir Doc. 11214.

²⁶ La commission des questions politiques a présenté plusieurs rapports sur la situation au Bélarus, les plus récents étant le rapport sur la situation au Bélarus à la veille des élections présidentielles (Doc.10806) et sur le Bélarus au lendemain des élections présidentielles du 19 mars 2006 (Doc. 10890).

²⁷ La commission pour le respect des obligations et engagements des Etats membres du Conseil de l'Europe a contrôlé la situation dans ces régions dans le cadre de la procédure de suivi, voir les Résolutions 1477 (2006) et 1505 (2006).

faut reconnaître que pour l'instant, la stabilité politique a été préservée et dépend beaucoup de l'issue des négociations relatives au statut de la province.²⁸

125. La situation en Tchétchénie est considérablement différente des cas précédents. Elle est toutefois très préoccupante en ce qui concerne les principes démocratiques tels que la liberté d'expression et d'association, et mérite donc une attention particulière. Les violations graves du principe de l'Etat de droit, les élections non conformes aux standards du Conseil de l'Europe, les institutions démocratiques «vides» et fragiles, le crime organisé, les chefs de guerre et les disparitions sont un motif de préoccupation légitime. Des signes d'améliorations ont été constatés par la délégation de l'Assemblée parlementaire au cours de sa visite de novembre 2006. La sous-commission ad hoc pour l'organisation d'une table ronde sur la situation politique en République tchétchène, de la commission des questions politiques, prévoit d'effectuer, avant les élections présidentielles, sa prochaine visite en Fédération de Russie, afin d'évaluer les conditions dans la perspective d'organiser éventuellement la table ronde à Grozny.

XIII. La démocratie parfaite n'existe pas - L'amélioration de la démocratie consiste à en réduire l'imperfection

126. La démocratie est une réalisation humaine. Il ne peut donc y avoir de démocratie parfaite. Par contre, elle autorise et encourage à en atténuer l'imperfection récurrente.

127. Un tel progrès de la démocratie est généralement l'expression de l'apprentissage collectif. Mieux la démocratie fonctionne, plus les gens peuvent apprendre et plus elle fonctionne plus elle peut être améliorée.

128. Les Etats membres du Conseil de l'Europe ont des histoires très anciennes et variées. Dans certains pays l'histoire peut être un atout, dans d'autres elle risque davantage d'être un handicap. Les différences de circonstances historiques, d'expérience et de culture s'expriment également dans les différents systèmes et les différents modèles adoptés pour accomplir les principales missions de la démocratie.

129. Nous ne souhaitons pas évaluer ici tous ces différents systèmes et leur potentiel. Notons toutefois qu'ils visent tous à réussir des réalisations similaires. Nous n'examinerons donc pas les modèles de démocratie, mais leurs réalisations et leurs fruits, ce qui permettra d'évaluer les lacunes que les différents modèles sont susceptibles de présenter.

130. Cela étant, il faut se rappeler qu'on ne peut examiner la démocratie en faisant abstraction de la réalité et de la pratique concrètes. Il arrive que d'excellentes règles ne fonctionnent pas bien ou qu'elles ne soient pas correctement appliquées.

XIV. Les principaux défis de la démocratie d'aujourd'hui

131. Des marchés mondiaux ont vu le jour au fil des vingt dernières années du 20^e siècle. La primauté de la politique démocratique sur l'économie et les marchés a cédé le pas à une hégémonie des forces du marché. Les Etats nations ont perdu leur autonomie, et leurs démocraties sont devenues trop faibles pour contrecarrer les forces du marché.

132. La politique démocratique a perdu du pouvoir, et la démocratie ne peut plus apporter ce que les électeurs en attendent.

133. Pour le professeur Bronislaw Geremek, historien et ancien ministre des Affaires étrangères polonais, le fossé entre ce que l'on attend de la démocratie et ce qu'elle offre est l'une des principales raisons pour lesquelles la démocratie n'a plus le soutien de nombreuses personnes. Dans l'hebdomadaire allemand «die Zeit» du 18 janvier 2007, il affirme: «Chaque gouvernement doit être jugé sur sa capacité à améliorer la vie du plus faible et du plus pauvre. Un déficit en ce sens est la

²⁸ La commission des questions politiques a récemment présenté les deux rapports suivants sur cette question: Doc. 11018 et Doc. 10572.

principale cause des crises de la démocratie. Nous ne pourrions convaincre les personnes de la supériorité de la démocratie par rapport aux régimes autoritaires et totalitaires que si nous sommes en mesure d'améliorer leurs conditions de vie dans tous les domaines essentiels. La justice sociale est une composante primordiale de la démocratie libérale. Il est inacceptable de voir les populistes de droite et de gauche exploiter à mauvais escient la question de la distribution équitable des biens et des richesses dans leurs stratégies d'attaque de la démocratie.».

134. L'écrivain portugais José Saramago, récipiendaire du prix Nobel (vivant actuellement en Espagne) a dit dans un entretien²⁹: «Il faudrait organiser un débat de fond à l'échelle internationale au sujet de la démocratie. Certainement nous en arriverions à la conclusion que nous ne vivons pas dans une démocratie, qu'elle n'est qu'une façade. Bien sûr on pourra me rétorquer que, en tant que citoyen et grâce au vote, on peut changer un gouvernement ou un président, mais cela s'arrête là. Nous ne pouvons rien faire de plus car le vrai pouvoir aujourd'hui c'est le pouvoir économique et financier (...). Nous vivons dans une ploutocratie.».

135. De plus, le transfert de pouvoirs considérables à l'Union européenne, un pouvoir supranational qui n'a pas assez de légitimité démocratique ni d'organisation politique, a aggravé l'aliénation et la désaffection des citoyens. Rappelons que près de 50% des réglementations adoptées dans les Etats membres de l'UE sont directement ou indirectement influencées par Bruxelles.³⁰. Le paradoxe de cette politique est que des fonctionnaires nationaux servent en partie de législateurs européens à Bruxelles; cela fragilise considérablement la démocratie et le parlementarisme.

136. Les défis mondiaux que doivent aujourd'hui relever nos sociétés (tels que la menace terroriste, la pollution ou le réchauffement climatique), et qui illustrent l'incapacité de l'Etat nation à résoudre les grands problèmes de notre existence moderne, aggravent inévitablement l'indifférence et la déception à l'égard de la démocratie. Nous devons par conséquent non seulement élaborer une organisation politique démocratique européenne, mais aussi concevoir les éléments fondamentaux d'une démocratie mondiale.

137. Le rétablissement de la confiance des citoyens dans la démocratie passe par la mise en place de rouages politiques et démocratiques transnationaux. Pour augmenter la confiance des citoyens dans la politique européenne, il faut instaurer une démocratie européenne.

XV. Réformes générales susceptibles de démocratiser la démocratie

138. La démocratie n'est pas héréditaire. Génération après génération, il faut l'enseigner. **L'éducation civique et l'éducation à la citoyenneté démocratique devraient donc être une priorité** de toute société attachée à la démocratie.

139. Cette éducation ne peut pas juste être confiée aux familles et à l'école, qui sont déjà socialement surchargées par toutes sortes de tâches. Au contraire, chaque ville et chaque région devrait créer des programmes et des lieux spécifiques pour l'éducation civique. Par exemple, il serait intéressant de prévoir des lieux ouverts au public dans lesquels les personnes pourraient trouver les infrastructures et instruments nécessaires pour agir ensemble dans le domaine politique. Cette méthode suivrait l'idée d'un apprentissage de la démocratie en la vivant et en agissant de façon démocratique.

140. Toute société doit limiter le nombre de personnes exclues de la citoyenneté démocratique. **L'âge du vote pourrait être ramené à 16 ans**, et il faudrait éduquer les plus jeunes pour qu'ils soient prêts à participer au vote lorsqu'ils auront atteint l'âge requis.

²⁹ Le Monde des Livres du 24.11.2006.

³⁰ Ce chiffre est loin de faire l'unanimité. Dans un article récent de «Welt am Sonntag» du 13 janvier 2007, l'ex-président allemand Roman Herzog cite une étude du ministère fédéral de la Justice affirmant qu'entre 1998 et 2004, sur toutes les nouvelles lois appliquées en Allemagne, 84% «venaient de Bruxelles» et 16% «de Berlin». Notre collègue Denis MacShane, quant à lui, a présenté des éléments indiquant qu'en Grande-Bretagne, seuls 10% de l'ensemble des mesures législatives adoptées chaque année mettent directement en application la législation communautaire. Jacques Delors et Jean-Claude Juncker évoquent souvent le chiffre de 60%.

141. **La citoyenneté ne devrait pas se limiter aux ressortissants d'un pays.** Les Européens de tous pays résidant depuis plus de 5 ans dans un autre Etat européen devraient pouvoir y voter à l'échelle régionale et nationale.

142. Les Etats membres du Conseil de l'Europe non membres de l'UE pourraient mettre en application le règlement de l'UE selon lequel tout citoyen de l'UE peut voter aux élections locales dans tous les Etats membres du Conseil de l'Europe. Les Etats membres de l'Union européenne, en retour, pourraient étendre leur droit à tous les ressortissants des pays du Conseil de l'Europe. Par exemple, la crédibilité démocratique de la Suisse, l'une des plus vieilles démocraties d'Europe, est affaiblie par le fait que 22% des adultes vivant en Suisse sont exclus de la démocratie suisse car ils n'ont pas la citoyenneté suisse, un statut qu'il est très difficile d'obtenir.³¹

143. L'un des moyens les plus efficaces de démocratiser la démocratie et de réduire l'aliénation de nombreux citoyens consiste à **élargir les droits participatifs de l'ensemble des citoyens**. La souveraineté du peuple ne devrait pas se limiter au jour du scrutin. Des éléments de démocratie directe pourraient être intégrés à la démocratie représentative pour la rendre plus représentative: 2 à 3% des citoyens devraient avoir le droit de proposer une réforme constitutionnelle ou législative (initiatives populaires), 0,5 à 1,5% des citoyens devraient pouvoir demander un référendum national sur toute loi décidée au Parlement.³²

144. Ces éléments de démocratie directe apporteraient une importante valeur ajoutée à la démocratie représentative, la renforçant au lieu de la diminuer. Ils pourraient changer considérablement la culture politique, pour que les citoyens se sentent moins aliénés et plus impliqués; cela pourrait améliorer les relations entre les citoyens et la classe politique. La démocratie directe, si elle est bien conçue, est capable de rendre la démocratie représentative plus représentative.

145. Il est également possible de **démocratiser efficacement la partie représentative de la démocratie**: parmi les réformes du système électoral proportionnel, on trouverait par exemple le droit de chaque électeur de composer une liste intégrant des candidats potentiels de tous les partis et de pouvoir montrer ses préférences pour certains candidats en leur donnant deux voix au lieu d'une. Une telle réforme réduirait considérablement la possibilité, pour les chefs de parti, de choisir et de favoriser les membres du parti ayant le pouvoir pour seul but. Elle inciterait les partis politiques à se rapprocher des électeurs et à respecter davantage leurs préoccupations, leurs espoirs et leurs critiques.

146. Dans de nombreux pays et régions, la sphère publique n'offre pas les conditions nécessaires à la démocratie. Il n'y a pas de **véritable pluralisme des médias** dans trop de régions. Les Etats membres du Conseil de l'Europe devraient suivre l'exemple des pays nordiques où, dans chaque grande ville ou région, le budget de l'Etat finance un deuxième quotidien, même si le marché ne permet pas à lui seul la viabilité d'une telle publication, afin d'améliorer la conjoncture et d'obtenir une démocratie plus forte.

147. Aujourd'hui, de trop nombreux citoyens se sentent incapables, seuls, de comprendre la politique et de digérer une si grande quantité d'informations. **Les villes et grands villages pourraient financer des maisons de la culture, des centres citoyens ou des associations de lecture** au sein desquels les citoyens pourraient se rencontrer pour lire et tenir des débats. Le fait de se réunir avec d'autres, et notamment ceux qui ont des opinions divergentes, permet à chacun de comprendre quelle est sa place dans la société et de savoir comment l'améliorer.

148. Si l'on parvient à démocratiser la démocratie en place, de nombreux citoyens retrouveront un espoir et une capacité à contribuer à la création d'une véritable démocratie transnationale européenne. L'Europe a besoin de plus de démocratie, mais la démocratie a aussi besoin de plus d'Europe. Sans organisation politique démocratique européenne véritablement constituée, la démocratie est trop faible pour équilibrer les forces du marché transnationales et les besoins des populations et de la nature. C'est là l'une des conditions qui permettraient à la démocratie d'apporter, sur le plan social et écologique, ce que de nombreux Européens attendent encore d'elle.

³¹ Même en Suisse, il y a des exceptions: les trois cantons francophones de Genève, Neuchâtel et du Jura ont accordé le droit de vote aux non-ressortissants suisses au niveau local et cantonal.

³² Voir Doc. 10498 (Rapport de M. Elo) et les lignes directrices adoptées par la Commission de Venise.

149. Les citoyens qui œuvrent, à tous les niveaux, pour renforcer la démocratie et la démocratiser devraient être encouragés par la société. Ils ne peuvent financer ces activités par leurs propres moyens, mais ils contribuent pour beaucoup à l'avenir de notre démocratie, et cette contribution doit être rétribuée par nous tous.

Commission chargée du rapport: commission des questions politiques.

Renvoi en commission: Renvoi n°3283 du 6 octobre 2006.

Projet de résolution adopté à l'unanimité le 12 mars 2007.

Membres de la commission: M. Abdülkadir **Ateş** (Président), M. Konstantion Kosachev (Vice-Président), M. Zsolt Németh (Vice-Président), M. Giorgi Bokeria (Vice-Président), M. Miloš **Aligrudić**, M. Birgir Ármannsson, M. Claudio Azzolini, M. Andris Bērziņš, M. Alexandër Biberaj, Mme Raisa **Bohatyryova**, M. Luc **Van den Brande**, Mme Cornelia Cazacu, M. Lorenzo Cesa, M. Mauro Chiaruzzi, Mme Elvira **Cortajarena**, Mme Anna **Čurdová**, M. Noel Davern, M. Dumitru Diacov, M. Michel **Dreyfus-Schmidt**, Mme Josette **Durrieu**, M. Mikko **Elo**, M. Joan Albert Farré Santuré, M. Piero Fassino (remplaçant: M. Pietro **Marcenaro**), M. Per-Kristian Foss, Mme Doris Frommelt, M. Jean-Charles **Gardetto**, M. Charles Goerens, M. Andreas **Gross**, M. Jean-Pol Henry, M. Serhiy **Holovaty**, M. Joachim Hörster (remplaçant: M. Eduard **Lintner**), M. Tadeusz **Iwiński**, M. Miloš **Jeftić**, Mme Darja Lavtižar-Bebler, M. Göran **Lindblad**, M. Younal Loutfi (remplaçante: Mme Iliana **Iotova**), M. Mikhail **Margelov**, M. Tomasz **Markowski**, M. Dick Marty, M. Frano Matušić, M. Murat Mercan, M. Jean-Claude Mignon, M. Marko **Mihkelson**, Mme Nadezhda Mikhailova, M. Aydin Mirzazada, M. João Bosco **Mota Amaral**, Mme Natalia Narochitskaya, M. Grygoriy Nemyrya, M. Fritz Neugebauer, M. Pieter **Omtzigt**, M. Theodoros Pangalos, Mme Elsa Papadimitriou, M. Christos Pourgourides, M. Gordon Prentice, M. Gabino **Puche**, M. Lluís Maria **de Puig**, M. Jeffrey Pullicino Orlando, M. Andrea **Rigoni**, Lord **Russell-Johnston**, M. Oliver Sambevski, M. Ingo Schmitt, Mme Hanne Severinsen (remplaçant: M. Per **Kaalund**), M. Samad Seyidov (remplaçante: Mme Gultakin **Hajiyeva**), M. Leonid **Slutsky**, M. Rainder **Steenblock**, M. Zoltán **Szabó**, Baroness Taylor of Bolton (remplaçant M. Nigel **Evans**), M. Mehmet **Tekelioğlu**, M. Tigran Torosyan, M. Mihai Tudose (remplaçante: Mme Florentina **Toma**), M. José Vera Jardim, Mme Biruté Vesaitė, M. Björn Von Sydow, M. Varujan Vosganian, M. Harm Evert **Waalkens**, M. David **Wilshire**, M. Wolfgang Wodarg, Mme Gisela Wurm, M. Boris **Zala**, M. Krzysztof **Zaremba**, ZZ.....(remplaçante: Mme Miroslava **Nemcova**), ZZ.....(remplaçant: M. Yves **Pozzo di Borgo**).

Ex-officio: MM. Mátyás Eörsi, Tiny Kox.

N.B.: Les noms des membres qui ont pris part à la réunion sont imprimés en **caractères gras**.

Chef du Secrétariat: M. Perin.

Secrétaires de la commission: Mme Nachilo, M. Chevtchenko, Mme Sirtori-Milner, Mme Pieter, M. Alarcón.