



Résolution 1407 (2004)¹

Nouveaux concepts pour évaluer l'état de développement démocratique

Assemblée parlementaire

1. L'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe reconnaît que la démocratie traverse actuellement une crise dangereuse, dont attestent des taux élevés d'abstention aux élections, une faible participation des citoyens à la vie publique, la diminution de la confiance dans les partis politiques et les personnalités politiques, ainsi que du respect qu'ils inspirent, et enfin la tendance à élire des gestionnaires plutôt que des dirigeants, des technocrates plutôt que des décideurs, des vedettes plutôt que des hommes d'Etat.
2. Le déficit démocratique dans son ensemble et ces différentes évolutions négatives soulignent l'insuffisance des notions classiques de droits et de libertés démocratiques, et montrent la nécessité d'introduire de nouveaux concepts. Le processus de mondialisation ne fait qu'amplifier les faiblesses des systèmes démocratiques et les rend d'autant plus vulnérables aux phénomènes transnationaux.
3. Si les principes de la démocratie, de la prééminence du droit et des droits de l'homme sont réputés universels, leurs modèles ne sont qu'indicatifs. Les mêmes valeurs semées dans des contextes culturels, sociaux, historiques et géographiques différents pourraient faire apparaître un large éventail de comportements publics différents. Par ailleurs, on pourrait atteindre des objectifs démocratiques similaires ou comparables par des voies politiques autres et à partir de contextes culturels et sociaux différents.
4. La détermination à appliquer des normes démocratiques constitue l'une des exigences fondamentales que doit respecter tout Etat membre du Conseil de l'Europe. Avant son adhésion au Conseil de l'Europe, tout pays candidat doit se soumettre à un examen approfondi de l'état de sa démocratie, de l'ensemble de sa législation nationale, ainsi que du fonctionnement de ses institutions démocratiques et de son système judiciaire.
5. La réforme et le développement démocratiques ne peuvent être durables que s'ils reposent sur l'intégration totale de normes et de pratiques démocratiques dans les systèmes administratifs, politiques et judiciaires, y compris les textes normatifs et leur application dans la pratique quotidienne à un niveau opérationnel.
6. L'Assemblée est consciente du fait que l'état de développement démocratique n'est pas suffisant dans les Etats membres, ainsi qu'on a pu le constater dans le cadre des procédures de suivi du Conseil de l'Europe. Il est donc nécessaire d'associer à ces procédures une aide active aux Etats membres, ainsi que des mécanismes de coopération. Il convient de substituer à la logique du suivi une logique de partenariat, ou du moins d'associer au suivi un mécanisme de partenariat.
7. L'Assemblée entend poursuivre sa coopération active avec le Comité des Ministres et avec le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe afin de renforcer les synergies pour le Conseil de l'Europe en tirant parti des moyens et de l'expérience propres à chacun de ces organismes quant à l'évaluation du développement démocratique.

1. Discussion par l'Assemblée le 8 octobre 2004 (32e séance) (voir [Doc. 10279](#), rapport de la commission des questions politiques, rapporteur: M. Severin). Texte adopté par l'Assemblée le 8 octobre 2004 (32e séance).



8. L'un des principaux thèmes de la Conférence des présidents de parlements européens (Strasbourg, 18-19 mai 2004) était «Notre démocratie est-elle démocratique?». L'appel aux parlements nationaux contenu dans les conclusions de la conférence pour qu'ils échangent des informations dans ce domaine mérite le plein soutien de l'Assemblée.

9. Le développement démocratique en Europe doit être déterminé par une série de facteurs différents dont le poids respectif est susceptible de varier selon les circonstances historiques, géographiques, démographiques, culturelles, sociales et économiques nationales. Dans ce contexte, l'Assemblée estime que la liste suivante – qu'il conviendra d'ajouter aux normes démocratiques traditionnelles du Conseil de l'Europe telles que les diverses libertés individuelles, des élections libres et équitables, la séparation des pouvoirs, l'existence de freins et de contrepoids à l'action des institutions de l'Etat, etc. – doit inclure des paramètres d'évaluation du développement démocratique dans un pays donné:

- 9.1. la transparence de l'action et de l'administration gouvernementales;
- 9.2. la responsabilité des organes de décision à l'égard du public;
- 9.3. l'ouverture au public des processus de décision politique;
- 9.4. les possibilités données aux citoyens de participer effectivement aux processus de décision et leur volonté de le faire;
- 9.5. la possibilité pour les étrangers qui résident dans un Etat d'acquérir graduellement tous les droits de citoyenneté, y compris ceux de participer aux processus de décision politique régionaux et locaux;
- 9.6. l'ampleur de l'action politique du public en dehors du parlement et ses répercussions sur le fonctionnement du parlement en tant que cadre du débat démocratique et de la prise de décision;
- 9.7. le développement de la société civile et la mesure dans laquelle ses structures et ses entités ne sont pas contrôlées par l'Etat et ne constituent pas autant de partis d'opposition déguisés, dépourvus de légitimité démocratique;
- 9.8. la laïcité de l'Etat, ce dernier devant rester à égale distance de toutes les religions et confessions, agnostiques inclus; cela ne doit pas empêcher de considérer certains éléments de la culture spirituelle et matérielle des religions traditionnelles de la population de l'Etat comme partie importante de la culture nationale;
- 9.9. le développement du pluralisme politique et la manière dont les partis sont financés et fonctionnent;
- 9.10. le développement du multiculturalisme civique caractérisé à la fois par l'égalité de tous les citoyens et leur égale loyauté à l'égard de l'Etat commun (la nation civique), et par un respect de la diversité et de la coexistence interculturelles (le multiculturalisme en tant que tissu social complexe pluridimensionnel);
- 9.11. la capacité d'associer la démocratie nationale à la démocratie locale, régionale, non nationale, transnationale et mondiale;
- 9.12. le niveau général de développement économique d'une société;
- 9.13. le développement de la classe moyenne par rapport au degré de polarisation économique d'une société;
- 9.14. la condition des minorités, y compris les mesures de discrimination positive susceptibles de leur donner le sentiment qu'elles ont des chances égales à celles de la majorité et de leur offrir la possibilité de réussir leur intégration dans une société donnée sans perdre leur identité;
- 9.15. l'égalité des sexes en matière de participation aux processus de décision démocratiques;
- 9.16. l'application du principe de subsidiarité en tant que forme de décentralisation verticale de l'action gouvernementale et administrative, l'autonomie locale et régionale dans le respect de la cohésion de l'Etat, et une décentralisation horizontale dans le partage du fardeau de l'ordre social entre les institutions de l'Etat et les structures de la société;
- 9.17. l'indépendance des médias par rapport aux structures gouvernementales, aux monopoles économiques, au contrôle oligarchique ou à tout autre groupe d'intérêt non transparent;
- 9.18. les mesures de protection de la démocratie contre les initiatives non démocratiques;
- 9.19. l'étendue des mesures de lutte contre la corruption et leur efficacité;

- 9.20. l'efficacité des politiques de lutte contre le crime organisé;
 - 9.21. le statut des détenus et leurs conditions de vie dans les prisons;
 - 9.22. l'efficacité des règles et réglementations de lutte contre la discrimination, y compris le rejet de toute discrimination politique, sociale et économique, fondée sur des critères ethniques se traduisant par un séparatisme politique et la ségrégation culturelle;
 - 9.23. l'efficacité du contrôle civil sur les institutions publiques (en particulier les militaires et la sécurité), ainsi que la transparence et la responsabilité de la bureaucratie.
10. L'Assemblée reconnaît que tous ces critères devront être appliqués et vérifiés dans l'ensemble des Etats membres, qu'il s'agisse de démocraties anciennes, nouvelles ou récemment rétablies, le déficit démocratique constituant pour tous les pays un danger d'égale importance.
11. Pour éviter le formalisme démocratique et mettre en place une démocratie réelle et vivante, capable d'exercer un authentique attrait populaire, il est primordial d'éviter d'avoir deux poids deux mesures dans l'appréciation des progrès de la démocratie et d'adapter les méthodes d'évaluation d'un éventuel «déficit démocratique» de manière à refléter correctement la diversité de l'environnement culturel, historique et social au sein duquel la démocratie doit se développer
12. La démocratie n'est jamais parfaite mais toujours perfectible; la démocratie ne se résume pas à un simple ensemble de lois et d'institutions, mais constitue bel et bien un mode de vie et de pensée; par conséquent, elle doit se développer naturellement, sans qu'il soit possible de l'exporter ou de la transférer de manière mécanique d'un endroit à un autre; la démocratie n'est pas immuable, mais en constante évolution.
13. L'Assemblée appelle les parlements nationaux des Etats membres et la société civile à concourir à la promotion de la démocratie participative en Europe par le biais des actions suivantes:
- 13.1. des projets politiques majeurs devraient être discutés et définis afin d'apporter à la population des idées et des idéaux politiques pouvant alimenter le débat public;
 - 13.2. la dimension sociale de la politique devrait être réintroduite en s'attaquant aux principaux clivages et fractures qui divisent l'Europe, dans les secteurs social, culturel, économique ou environnemental, par exemple;
 - 13.3. le savoir-faire et le savoir devraient faire partie intégrante de la vie et des décisions politiques, en particulier pour ce qui concerne les sciences sociales;
 - 13.4. le tissu social et la cohésion de nos sociétés devraient être renforcés par le développement de l'esprit de solidarité;
 - 13.5. une culture du règlement des conflits devrait être encouragée pour faire en sorte que les divergences d'opinions et les conflits d'intérêts puissent être résolus par des moyens et des processus démocratiques appropriés;
 - 13.6. les partis et organisations politiques devraient s'efforcer de recruter des membres représentatifs des différents courants existant dans la société et capables de concevoir des idées politiques et de les communiquer au grand public;
 - 13.7. les partis politiques devraient montrer une plus grande transparence et s'ouvrir davantage à la société civile et aux différents secteurs de la société;
 - 13.8. la prise de décision démocratique devrait être décentralisée et les décisions être prises aussi près que possible des personnes concernées, ce qui est particulièrement important dans une Union européenne élargie et renforcée;
 - 13.9. la population devrait avoir plus souvent l'occasion d'exprimer ses divergences de vues que ce soit à titre personnel, comme forme de liberté individuelle, ou que ce soit pour des décisions locales, régionales et nationales, dans le cadre de processus de consultation et de participation.
14. Dans ce contexte, le livre vert sur «L'avenir de la démocratie en Europe – Tendances, analyses et réformes», commandité par le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe dans le cadre du projet intégré «Les institutions démocratiques en action», offre une base de réflexion pour les parlements nationaux et les gouvernements des Etats membres.
15. L'Assemblée est déterminée à mettre en place un mécanisme de rapports périodiques sur l'état de développement démocratique, qui permette à chaque Etat membre ou Etat observateur de présenter des informations actualisées sur les réformes démocratiques et autres mesures adoptées.

16. L'Assemblée est également déterminée à nouer un dialogue et à engager une coopération active avec d'autres organisations internationales concernées, ainsi qu'avec les parlements d'Etats non membres, en vue de promouvoir ses normes et ses valeurs démocratiques au-delà de ses frontières, tout en reconnaissant à chacun le droit à son opinion compte tenu des différences de situations et de traditions.