



Doc. 15501

14 avril 2022

Sauvegarder et promouvoir la démocratie véritable en Europe

Avis de commission¹

Commission des questions juridiques et des droits de l'homme

Rapporteur: M. Vladimir VARDANYAN, Arménie, Groupe du Parti populaire européen

A. Conclusions de la commission

1. La commission des questions juridiques et des droits de l'homme se félicite du rapport établi par M^{me} Christine Dalloz (France, PPE/DC), rapporteure de la commission des questions politiques et de la démocratie, et souscrit dans l'ensemble au projet de résolution proposé.
2. Le rapport décrit le phénomène de recul de la démocratie en Europe, notamment pendant la crise sanitaire en cours, et recense les éléments constitutifs de «toute démocratie véritable», dont il est fait mention au Statut du Conseil de l'Europe (STE n^o 1). Afin d'inverser cette tendance au recul de la démocratie, il propose que les États membres du Conseil de l'Europe renforcent et renouvellent leur engagement en faveur des principes, des droits et des libertés qui caractérisent une démocratie véritable.
3. La commission partage les points de vue exprimés dans le rapport et considère que la démarche de recensement des éléments concrets d'une «démocratie véritable», fondée sur les droits de l'homme, le pluralisme politique et l'État de droit, est aussi utile aux États membres qu'à l'Organisation. Les États membres trouveront dans le rapport et le projet de résolution une liste des valeurs et principes démocratiques qu'ils doivent respecter pour réaliser une démocratie véritable, conformément aux normes européennes. Le Conseil de l'Europe est encouragé à optimiser ses travaux relatifs à ces valeurs, afin de renforcer l'impact de son assistance aux États membres dans ce domaine.
4. La commission propose de renforcer le projet de résolution en mettant davantage l'accent sur l'interdépendance entre la démocratie, les droits de l'homme et l'État de droit et en mentionnant expressément la jurisprudence établie par la Cour européenne des droits de l'homme au sujet des notions de «régime politique véritablement démocratique» et de «société démocratique» qui figurent dans la Convention européenne des droits de l'homme (STE no 5). La commission propose également d'ajouter quelques références supplémentaires aux travaux antérieurs de l'Assemblée, notamment sur les conséquences de la pandémie de covid-19 et la protection des défenseurs des droits de l'homme.

B. Amendements proposés

Amendement A (au projet de résolution)

Au paragraphe 2, après les mots «liberté politique et», insérer les mots suivants:

«autres droits de l'homme, ainsi que».

1. Renvoi en commission: [Doc. 14823](#), renvoi 4441 du 12 avril 2019, Commission chargée du rapport: commission des questions politiques et de la démocratie. Voir [Doc. 15486](#). Avis approuvé par la commission le 4 avril 2022.



Amendement B (au projet de résolution)

Au paragraphe 4, deuxième phrase, supprimer les mots «d'autres formes de démocratie, dont notamment».

Amendement C (au projet de résolution)

Après le paragraphe 5, ajouter un nouveau paragraphe libellé comme suit:

«L'Assemblée note que la Cour européenne des droits de l'homme a réaffirmé que la démocratie constituait un élément fondamental de «l'ordre public européen» et qu'elle était de fait le seul modèle politique compatible avec la Convention européenne des droits de l'homme. La Cour a précisé à plusieurs reprises que la démocratie devait être fondée sur le pluralisme, la tolérance, le dialogue et un esprit de compromis.»

Amendement D (au projet de résolution)

Concerne la version anglaise uniquement.

Amendement E (au projet de résolution)

A la fin du paragraphe 7, ajouter la phrase suivante:

«Rappelant la [Résolution 2338 \(2020\)](#) «Les conséquences de la pandémie de covid-19 sur les droits de l'homme et l'État de droit», l'Assemblée réaffirme également que l'obligation de prendre des mesures pour protéger la vie et la santé des populations ne saurait laisser aux États le champ libre pour piétiner les droits, bafouer les libertés, démanteler la démocratie ou violer l'État de droit.»

Amendement F (au projet de résolution)

Au paragraphe 8.3, après les mots «organisations non gouvernementales,», insérer les mots suivants:

«conformément à la [Résolution 2225 \(2018\)](#) «Assurer la protection des défenseurs des droits de l'homme dans les États membres du Conseil de l'Europe»,».

Amendement G (au projet de résolution)

Après le paragraphe 8.5.1, insérer le paragraphe suivant:

«à établir des procédures effectives et équitables pour le règlement des litiges électoraux, y compris judiciaires;».

Amendement H (au projet de résolution)

Remplacer le paragraphe 8.6 par le paragraphe suivant:

«à garantir un système judiciaire efficace, impartial et indépendant qui est primordial pour l'existence même de l'État de droit, et à cette fin:

- supprimer la capacité de l'exécutif ou du pouvoir législatif à nommer les juges de façon arbitraire;*
- supprimer le pouvoir de mutation ou de révocation des juges conféré à l'exécutif ou au pouvoir législatif;*
- assurer l'indépendance administrative et financière du pouvoir judiciaire;».*

Amendement I (au projet de résolution)

Après le paragraphe 8.6, insérer le paragraphe suivant:

«à assurer le respect scrupuleux, par l'exécutif, le pouvoir législatif et tout autre autorité étatique, de l'État de droit, notamment des principes de légalité, de sécurité juridique et de l'obligation de se conformer aux arrêts et décisions des juridictions, en particulier des juridictions constitutionnelles, même lorsqu'ils ne sont pas d'accord avec elles;».

C. Exposé des motifs par M. Vladimir Vardanyan, rapporteur pour avis

1. J'aimerais remercier M^{me} Dalloz pour son rapport, qui recense fort utilement les éléments constitutifs d'une «démocratie véritable» et souligne la nécessité de renforcer et de renouveler l'engagement en faveur de la démocratie fondée sur le respect des droits et libertés fondamentaux et de l'État de droit. Je partage totalement son point de vue, qui transparaît également dans le projet de résolution, selon lequel les développements actuels sapant la sécurité démocratique, les conflits armés récents et en cours, ravivant l'utilisation de la force comme un outil de politique nationale et internationale, et les reculs démocratiques alarmants en Europe, démontrent plus que jamais qu'il relève de la responsabilité collective de l'ensemble des États membres du Conseil de l'Europe de sauvegarder et de promouvoir une démocratie véritable. Mme Dalloz souligne à juste titre que seules les démocraties véritables peuvent garantir «la consolidation de la paix, fondée sur la justice et la coopération internationale», que préconise le Statut du Conseil de l'Europe (STE n° 1). J'aimerais également rappeler que la Convention européenne des droits de l'homme (STE n° 5) a été conçue comme un système de garantie collective des droits de l'homme et des libertés fondamentales, comme l'indique son préambule, que la Cour européenne des droits de l'homme a ensuite précisé dans sa jurisprudence². Le caractère collectif de la Convention, qu'illustre parfaitement le mécanisme de requêtes interétatiques³, repose sur «un patrimoine commun d'idéal et de traditions politiques, de respect de la liberté et de prééminence du droit» que partagent les pays européens. Je souscris pleinement à l'invitation de la rapporteure à ce que l'Assemblée parlementaire et nos États membres renouvellent leur engagement en faveur de ces valeurs communes, afin d'inverser la tendance au recul de la démocratie et de construire notre avenir commun dans la paix et une plus grande unité.

2. Je souhaiterais toutefois proposer quelques amendements au projet de résolution en vue de le renforcer et, plus précisément, de mettre davantage l'accent sur le lien étroit qui existe entre la démocratie, les droits de l'homme et l'État de droit, ces trois piliers de notre Organisation. J'aimerais en particulier mettre en exergue la jurisprudence élaborée par la Cour à propos des notions de «régime politique véritablement démocratique» et de «société démocratique», que mentionnent le préambule et d'autres dispositions normatives de la Convention (articles 8 à 11). Selon le préambule, «le maintien [des libertés fondamentales] repose essentiellement sur un régime politique véritablement démocratique, d'une part, et, d'autre part, sur une conception commune et un commun respect des droits de l'homme dont ils se réclament». La Cour a affirmé que la démocratie était une caractéristique ou un élément fondamental de «l'ordre public européen» et le seul modèle politique compatible avec la Convention⁴. Elle a également souligné à plusieurs reprises que la Convention a été conçue pour préserver et promouvoir les idéaux et les valeurs d'une société démocratique. Elle a défini à ce propos, au moyen de sa jurisprudence, certains droits et principes caractéristiques d'une «démocratie véritable» ou qui forment les fondements de la «société démocratique» (liberté d'expression, liberté de débat politique, liberté d'association et de réunion pacifique, pluralisme politique, tolérance, dialogue, droit à des élections libres, fonctionnement effectif du parlement)⁵. La plupart de ces droits sont déjà pris en compte dans le projet de résolution, mais le fait de mentionner expressément la jurisprudence de la Cour et la Convention soulignerait, à mon avis, leur valeur normative et leur caractère contraignant.

3. Je souhaiterais par ailleurs mettre davantage l'accent sur le lien entre démocratie, droits de l'homme et État de droit. Ces principes sont intimement liés et ne peuvent exister l'un sans l'autre. La Cour désigne généralement la démocratie ou un État démocratique «régi par la prééminence du droit» comme une seule et même notion⁶. Bien que les principes de l'État de droit (y compris les principes de légalité et de sécurité juridique) soient mentionnés dans le rapport de M^{me} Dalloz, ils pourraient être davantage précisés dans le projet de résolution, afin de souligner leur lien avec la notion de démocratie véritable. La Cour, la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise) et l'Assemblée ont, par exemple,

2. *Güzelyurtlu et autres c. Chypre et Turquie*, requête n° 36925/07, arrêt du 21 janvier 2019 (Grande Chambre), paragraphe 232.

3. Voir l'article 33 de la Convention, qui permet à un État contractant de saisir la Cour de tout manquement aux dispositions de la Convention qu'il croira pouvoir être imputé à une autre Haute Partie contractante, y compris pour se plaindre de problèmes systémiques et faire respecter l'ordre public européen (voir, par exemple, «L'affaire grecque», rapport de la Commission européenne des droits de l'homme du 5 novembre 1969).

4. *Parti communiste unifié de Turquie et autres c. Turquie*, requête n° 19392/92, arrêt du 30 janvier 1998, paragraphe 45; *Selahattin Demirtaş c. Turquie (n° 2)*, requête n° 14305/17, arrêt du 22 décembre 2020 (Grande Chambre), paragraphe 382.

5. *Parti communiste unifié de Turquie et autres c. Turquie*, paragraphe 45; *Mugemangango c. Belgique*, requête n° 310/15, arrêt du 10 juillet 2020 (Grande Chambre), paragraphe 67.

6. *Navalnyy c. Russie*, requête n° 29580/12 et autres, arrêt du 15 novembre 2018 (Grande Chambre), paragraphe 175; *Selahattin Demirtaş c. Turquie (n° 2)*, paragraphe 382; *Guðmundur Andri Ástráðsson c. Islande*, requête n° 26374/18, arrêt du 1er décembre 2020 (Grande Chambre), paragraphe 283.

souligné que toute autorité étatique devait respecter les principes de l'État de droit et de la séparation des pouvoirs et se conformer aux décisions et arrêts définitifs des juridictions, en particulier des juridictions constitutionnelles⁷. Je tiens également à souligner que l'indépendance du pouvoir judiciaire est essentielle à l'existence même de l'État de droit.

4. Enfin, je souhaiterais évoquer les travaux antérieurs de l'Assemblée sur la covid-19 et la protection des défenseurs des droits de l'homme, deux questions pertinentes pour le présent rapport et qui ont été examinées récemment par l'Assemblée. Je propose donc de mentionner la [Résolution 2338 \(2020\)](#) «Les conséquences de la pandémie de covid-19 sur les droits de l'homme et l'État de droit», et la [Résolution 2225 \(2018\)](#) «Assurer la protection des défenseurs des droits de l'homme dans les États membres du Conseil de l'Europe». J'aimerais ajouter que la commission des questions juridiques et des droits de l'homme examine en ce moment l'impact des restrictions imposées à l'occasion de la covid-19 sur l'espace et les activités de la société civile.

Notes explicatives⁸

Amendement C (au projet de résolution)

Cet amendement vise à rappeler la jurisprudence de la Cour sur les notions de «régime politique véritablement démocratique» et de «société démocratique», qui figurent dans le préambule et d'autres dispositions normatives de la Convention. La Cour considère que la démocratie est le seul modèle politique compatible avec la Convention et qu'elle représente un élément fondamental de «l'ordre public européen». La Cour a également déclaré que la démocratie devait être fondée sur le pluralisme, la tolérance, le dialogue et un esprit de compromis⁹. Selon moi, le projet de résolution devrait souligner la contribution de la Cour à la définition de la démocratie véritable, ce qui renforcerait la valeur normative et le caractère contraignant de ces principes.

Amendement E (au projet de résolution)

Cet amendement vise à ajouter une phrase pour tenir compte des travaux antérieurs de l'Assemblée sur les conséquences de la covid-19 sur les droits de l'homme et l'État de droit, qui sont évoqués en détail dans le rapport (paragraphe 21-22). Au paragraphe 1 de la [Résolution 2338 \(2020\)](#), l'Assemblée estime que l'obligation positive faite par la Convention de prendre des mesures pour protéger la vie et la santé des populations face à la pandémie ne saurait laisser aux États le champ libre pour piétiner les droits, bafouer les libertés, démanteler la démocratie ou violer l'État de droit. La Convention continue à s'appliquer et à fixer des limites, même en état d'urgence.

Amendement F (au projet de résolution)

Cet amendement vise à renforcer l'obligation de garantir la sécurité des défenseurs des droits de l'homme, en mentionnant expressément la [Résolution 2225 \(2018\)](#) «Assurer la protection des défenseurs des droits de l'homme dans les États membres du Conseil de l'Europe». Dans cette résolution, l'Assemblée appelait les États membres à respecter et à protéger les droits des défenseurs des droits de l'homme, y compris contre les violations commises par des acteurs non étatiques.

Amendement G (au projet de résolution)

Cet amendement vise à souligner combien il importe d'établir des voies de recours effectives pour le règlement des litiges électoraux, afin de garantir le droit à des élections équitables et «la libre expression de l'opinion du peuple sur le choix du corps législatif», pour reprendre les termes de l'article 3 du Protocole additionnel à la Convention (STE n° 9). Selon la jurisprudence de la Cour, la procédure de contentieux

7. *Xero Flor w Polsce sp.z o.o. c. Pologne*, requête n° 4907/18, arrêt du 7 mai 2021, paragraphes 282-285; *Forcadell i Lluís et autres c. Espagne* (déc.), requête n° 75147/17, décision du 7 mai 2019, paragraphes 36-38, 44-45. Commission de Venise, CDL-AD(2017)003, Avis sur la loi du 16 octobre 2015 portant modification de la loi organique n° 2/1979 sur la Cour constitutionnelle, adopté par la Commission de Venise lors de sa 110e session plénière (10-11 mars 2017), paragraphe 8; Liste des critères de l'État de droit, CDL-AD(2016)007, paragraphe 10. [Résolution 2316 \(2020\)](#) de l'Assemblée «Le fonctionnement des institutions démocratiques en Pologne», paragraphe 6.

8. Notes explicatives pour les amendements C, E, F, G, H et I proposés par le rapporteur dans son projet d'avis initial.

9. *Karácsony et autres c. Hongrie*, requête n° 42461/13 et autres, arrêt du 17 mai 2016 (Grande Chambre), paragraphes 141 et 147.

électoral doit garantir la délivrance d'une décision équitable, objective et suffisamment motivée. Comme le droit à des élections libres consacré par l'article 3 du Protocole additionnel vise à renforcer la confiance des citoyens dans le parlement en assurant sa légitimité démocratique, l'instance décisionnelle du contentieux électoral doit offrir des garanties suffisantes d'impartialité et son pouvoir d'appréciation doit être suffisamment encadré par les dispositions de droit interne¹⁰. La Commission de Venise, dans son Code de bonne conduite en matière électorale, a également indiqué que le non-respect de la législation électorale doit pouvoir être contesté devant un organe de recours, idéalement devant une juridiction en dernière instance¹¹.

Amendement H (au projet de résolution)

Comme l'indique le rapport de M^{me} Dalloz, un système judiciaire efficace, impartial et indépendant est un pilier essentiel de l'État de droit et une condition préalable à l'exercice du droit à un procès équitable. Cet amendement vise à insérer ce principe dans le projet de résolution et à souligner le rôle essentiel joué par une justice indépendante dans l'existence même de l'État de droit. À cet égard, la Cour a estimé que, dans un État démocratique, la confiance du public dans le fonctionnement et l'indépendance du pouvoir judiciaire garantit l'existence même de l'État de droit¹². La Magna Carta des juges (Principes fondamentaux) adoptée par le Conseil consultatif de juges européens en 2010 précise de la même manière que le pouvoir judiciaire a pour mission de garantir l'existence même de l'État de droit et ainsi d'assurer la bonne application du droit de manière impartiale, juste, équitable et efficace. Tout en tenant compte des développements négatifs actuels dans certains pays européens où les législateurs, mais surtout les gouvernements tentent d'utiliser leurs pouvoirs pour transférer des juges, ou mettre fin à leur mandat, en remodelant des organes judiciaires ou en démantelant ceux existants, il est difficile d'accepter la limitation des droits de l'exécutif ou du législatif de nommer des juges, car les cadres constitutionnels de la grande majorité des États européens prévoient que les juges (en particulier des tribunaux les plus élevés, c'est-à-dire des cours suprêmes et constitutionnelles) sont élus par les parlements ou du moins sont formellement nommés par l'exécutif.

Amendement I (au projet de résolution)

Bien que les paragraphes 2 et 4 évoquent le lien général qui existe entre une démocratie véritable et l'État de droit, la mention spécifique des principaux éléments constitutifs de l'État de droit (selon l'explication donnée aux paragraphes 42-43 du rapport) pourrait figurer parmi les engagements pris par les États membres au moment de leur adhésion à l'Organisation et être soulignée par le projet de résolution. Comme je l'ai indiqué plus haut, la Cour, la Commission de Venise et l'Assemblée ont insisté sur le fait que toute autorité étatique devait respecter les principes de l'État de droit et de la séparation des pouvoirs et se conformer aux décisions et arrêts définitifs des juridictions, en particulier des juridictions constitutionnelles, même en cas de désaccord avec elles. Ce principe est particulièrement pertinent dans le cadre de la crise de l'État de droit examinée par notre Assemblée ou la Cour au sujet de certains États membres. Le respect par l'État de l'autorité des juridictions est considéré comme une condition préalable indispensable à la confiance du public dans le pouvoir judiciaire et l'État de droit en général¹³.

10. *Mugemangango c. Belgique*, paragraphes 96-97, 109, 115.

11. Commission de Venise, Code de bonne conduite en matière électorale: Lignes directrices et rapport explicatif.

12. *Ramos Nunes de Carvalho e Sá c. Portugal*, requête n° 55391/13 et autres, arrêt du 6 novembre 2018 (Grande Chambre), paragraphe 196.

13. *Advance Pharma sp. z o.o. c. Pologne*, requête n° 1469/20, arrêt du 3 février 2022, paragraphe 332.