



11 JUL 1996

Démocratie

Questions et réponses

David Beetham et Kevin Boyle

Illustré par Plantu



Démocratie

Questions et réponses

David Beetham et Kevin Boyle
Illustré par Plantu

UNESCO

Cet ouvrage constitue une contribution à la promotion de l'éducation, aux droits de l'homme, à la démocratie et à la paix. Il est publié en d'autres langues, y compris l'anglais, l'arabe, l'espagnol et le russe.

Les idées et les opinions exprimées dans cet ouvrage sont celles des auteurs et ne reflètent pas nécessairement les vues de l'UNESCO.

Les appellations employées et la présentation des données qui y figurent n'impliquent de la part de l'Organisation aucune prise de position quant au statut juridique des pays, territoires, villes ou zones, ou de leurs autorités, ni quant à leurs frontières ou limites.

Imprimé dans les ateliers de l'UNESCO
© UNESCO, 1995
Printed in France

Table des matières

1. Concepts et principes fondamentaux	9
1. Qu'est-ce que la démocratie ?	9
2. Justification de notre attachement à la démocratie	11
3. Les origines de l'idée démocratique	14
4. Un système représentatif peut-il être réellement démocratique ?	16
5. Quel est le rôle des partis politiques dans une démocratie ?	19
6. Pourquoi les médias sont-ils importants en régime démocratique ?	21
7. Pourquoi les démocraties représentatives sont-elles qualifiées de libérales ?	23
8. Peut-on concevoir des formes de démocratie différentes de la démocratie libérale ?	25
9. La démocratie exige-t-elle l'économie de marché ?	28
10. Les décisions prises à la majorité sont-elles toujours démocratiques ?	30
11. Un individu peut-il légitimement désobéir à la loi en régime démocratique ?	33
12. Existe-t-il un rapport entre le nationalisme et la démocratie ?	36
13. Un pays peut-il être gouverné démocratiquement ?	38

14. Comment peut-on préserver la démocratie une fois celle-ci instaurée ? **39**
15. Quelles sont les principales composantes d'un régime démocratique authentique ? **42**

2. Des élections libres et équitables 47

16. Pourquoi les élections sont-elles importantes ? **47**
17. Faut-il élire le chef de l'État au suffrage universel ? **48**
18. Quels autres titulaires de charges publiques faut-il élire au suffrage universel ? **49**
19. Est-il nécessaire d'avoir une deuxième assemblée parlementaire élue ? **50**
20. Quelle doit-être la périodicité des consultations électorales ? **51**
21. Faut-il restreindre l'exercice du droit de vote ? **52**
22. Comment procéder à l'inscription sur les listes électorales ? **54**
23. Le suffrage doit-il être obligatoire ? **55**
24. Pourquoi le vote est-il secret ? **57**
25. Quelles sont les conditions de l'éligibilité ? **58**
26. Comment expliquer que si peu de femmes soient titulaires de fonctions électives ? **59**
27. Dans quelle mesure les représentants parlementaires « représentent-ils » l'électorat ? **62**
28. Qu'est-ce qui distingue les différents systèmes électoraux les uns des autres ? **64**
29. Quels sont les avantages et les inconvénients respectifs de ces différents systèmes ? **67**

30. Les gouvernements de coalition sont-ils démocratiques ? **70**
 31. Comment garantir l'équité du processus électoral ? **71**
 32. Les partis politiques doivent-ils être financés par des fonds publics ? **73**
 33. Faut-il autoriser les élus à changer d'affiliation politique entre les élections ? **75**
 34. Les électeurs disposent-ils d'un pouvoir quelconque entre les élections ? **75**
 35. Dans quelles circonstances faut-il recourir au référendum dans une démocratie ? **76**
-
- 3. Transparence et responsabilité gouvernementales **79****
 36. Pourquoi la transparence de l'action gouvernementale est-elle importante pour la démocratie ? **79**
 37. Comment garantir la transparence de l'action gouvernementale ? **81**
 38. Qu'entend-on par responsabilité gouvernementale ? **84**
 39. Pourquoi la séparation des pouvoirs est-elle importante ? **86**
 40. Qu'entend-on par primauté du droit et comment peut-on protéger ce principe ? **88**
 41. Quel rôle joue le parlement ou l'assemblée législative dans le contrôle de la responsabilité du gouvernement ? **90**
 42. Qui peut devenir membre du parlement ? **92**
 43. Faut-il autoriser les élus à exercer d'autres activités rémunérées ? **93**
-

44. Comment éradiquer la corruption politique ?	95
45. Quel rôle joue l'administration dans une démocratie ?	97
46. De quels moyens le citoyen dispose-t-il au niveau individuel pour contraindre les pouvoirs publics à s'acquitter de leurs responsabilités ?	100
47. Comment assurer le contrôle de l'autorité civile sur les forces armées ?	101
48. Un service secret de renseignement a-t-il sa place dans un régime démocratique ?	104
49. Pourquoi les collectivités locales sont-elles importantes en régime démocratique ?	105
50. Dans quelles conditions le fédéralisme est-il souhaitable ?	107
4. Les droits individuels et leur sauvegarde	109
51. Qu'est-ce que les droits de l'homme ?	109
52. Comment les droits sont-ils classés ?	110
53. Certains droits sont-ils plus importants que d'autres ?	113
54. Les droits de l'homme sont-ils universels ?	113
55. La communauté internationale peut-elle légitimement exprimer son inquiétude au sujet du traitement des droits de l'homme dans un pays particulier ?	116
56. Quel rapport existe-t-il entre les droits de l'homme et la démocratie ?	118
57. Quel rapport existe-t-il entre les droits civils et politiques et la démocratie ?	119
58. Quel rapport existe-t-il entre les droits économiques et sociaux et la démocratie ?	122

- 59. Existe-t-il des circonstances justifiant qu'un gouvernement démocratique restreigne légitimement l'exercice des droits ? **123**
- 60. Les droits de l'homme peuvent-ils être suspendus dans des circonstances d'exceptionnelle gravité ? **124**
- 61. Un individu peut-il être privé de la citoyenneté en régime démocratique ? **126**
- 62. Les minorités ont-elles des droits en régime démocratique ? **127**
- 63. Comment les droits de l'homme sont-ils défendus en pratique ? **128**

5. Société démocratique ou société civile 131

- 64. Qu'est-ce que la société civile ? **131**
 - 65. Les associations civiles peuvent-elles être une entrave à la démocratie ? **132**
 - 66. Le fonctionnement des établissements économiques doit-il respecter les principes démocratiques ? **133**
 - 67. La propriété privée est-elle nécessaire à la démocratie ? **135**
 - 68. La démocratie est-elle compatible avec les inégalités économiques ? **136**
 - 69. La démocratie est-elle tributaire du développement économique ? **138**
 - 70. La religion favorise-t-elle ou est-elle un obstacle à la démocratie ? **139**
 - 71. La démocratie peut-elle exister en cas de conflits religieux ou ethniques ? **141**
 - 72. L'organisation de la famille intéresse-t-elle la démocratie ? **143**
-

73. Quel rôle l'école peut-elle jouer dans l'apprentissage de la démocratie ? **145**
74. Par quels moyens peut-on favoriser le développement de la culture démocratique ? **147**

6. L'avenir de la démocratie 149

75. Quels sont les principaux problèmes auxquels la démocratie est confrontée aujourd'hui ? **149**
76. Les sociétés pauvres peuvent-elles se permettre d'appliquer les principes démocratiques ? **151**
77. Que peuvent faire les pays démocratiques développés pour venir en aide aux pays démocratiques en développement **155**
78. Est-il possible de démocratiser les institutions internationales ? **158**
79. Les identités nationales seront-elles supplantées par cette nouvelle « société mondiale » ? **160**
80. Que faut-il faire pour que les gens ordinaires se sentent davantage concernés par la démocratie ? **161**

Bibliographie 163

1. Concepts et principes fondamentaux

I. Qu'est-ce que la démocratie ?

Tout au long de son existence, chacun appartient à des groupes ou à des associations de types variés qui vont de la famille à la nation et à l'État, en passant par le quartier, le club et l'entreprise. Dans ces associations, quelle que soit leur taille, des décisions doivent être prises qui engagent l'association dans son ensemble, qu'il s'agisse de la définition des objectifs à atteindre ou des règlements à observer ou encore de la répartition des responsabilités et des bénéfices entre les membres. Ces décisions peuvent être qualifiées de *collectives* par opposition aux décisions *individuelles* qui n'engagent que la personne qui les prend. La démocratie appartient à la sphère définie par le processus de prise de décision collective. Elle est l'incarnation de l'idéal selon lequel les décisions, qui engagent l'association dans son ensemble, doivent être prises par tous les membres qui la composent, chacun d'eux ayant le même droit de participer au processus décisionnel. En d'autres termes, la démocratie implique le respect de deux principes également fondamentaux, celui du *contrôle du peuple* sur le processus de prise de décision collective et celui de l'*égalité des droits* de chacun dans l'exercice de ce contrôle. Toute association pourra être qualifiée de démocratique, dès lors que les décisions qui la concernent seront prises en fonction de ces deux principes.

Définir la démocratie en ces termes implique d'emblée deux conséquences. La première est que la démocratie ne se confond pas avec la sphère de l'État ou des pouvoirs publics comme on le pense généralement. En fait, il existe une relation importante entre la démocratie au niveau de l'État et la démocratie telle qu'elle se manifeste dans les autres institutions de la société. Dans la mesure où l'État, en tant qu'association, dispose du champ d'action le plus étendu, englobant notamment le droit de réglementer les affaires de la société dans son ensemble, et la capacité d'augmenter les impôts. La démocratie au niveau de l'État revêt, certes, une importance cruciale. Il est donc légitime que nous nous intéressions essentiellement au problème de la démocratie dans le gouvernement des sociétés.

Notre définition a pour seconde conséquence que la démocratie n'est pas mesurable en termes de tout ou rien et qu'il est impossible d'appliquer un critère de ce type aux associations existantes, quelles qu'elles soient, qui permettrait de distinguer celles qui sont parfaitement démocratiques de celles qui ne méritent pas d'être ainsi qualifiées. C'est davantage une affaire de degré. La démocratie est fonction de l'application des principes de contrôle populaire et d'égalité politique, ainsi que du degré de concrétisation de l'idéal de participation égalitaire au processus décisionnel. Conformément à la tradition, nous qualifions de « démocratiques » les États dont les gouvernants soumettent leur action à l'approbation du peuple au moyen d'élections libres permettant de désigner, parmi différents candidats, les titulaires de fonctions publiques. La qualité d'État « démocratique » implique, en outre, que tous les citoyens adultes disposent du même droit de vote et peuvent faire acte de candidature et, enfin, que les droits civils et politiques des individus sont garantis par la loi. Toutefois, dans aucun

des États de ce type les deux principes relatifs au contrôle populaire et à l'égalité politique ne sont parfaitement respectés. A cet égard, le processus de démocratisation n'est jamais achevé ; c'est pourquoi tous les démocrates de par le monde, quel que soit le régime ou le système politique du pays dans lequel ils vivent, luttent pour obtenir la consolidation et l'extension de l'application des principes démocratiques.

2. Justification de notre attachement à la démocratie

L'attachement légitime que nous devons éprouver pour la démocratie se justifie par de multiples raisons. Cinq d'entre elles nous paraissent particulièrement importantes.

(i) La démocratie a pour but d'offrir à tous les individus un traitement identique. « Chacun doit compter pour un et aucun pour plus d'un » écrivait le constitutionnaliste Jeremy Bentham dans sa dénonciation de la thèse des aristocrates selon laquelle la vie de certains individus est plus importante que celle de leurs concitoyens. Ce principe d'égalité implique non seulement que les politiques publiques protègent les intérêts de tous les individus de la même façon mais aussi que les opinions personnelles soient créditées de la même valeur, sans distinction entre les individus. Dans l'une des pièces d'Euripide, un citoyen d'Athènes déclare : « Nous n'accordons pas de pouvoir particulier à la richesse ; la voix du pauvre n'est pas moins importante que les autres. » Les adversaires de la démocratie ont toujours objecté que la masse était trop ignorante, trop peu éduquée et trop préoccupée par le court terme pour participer en quelque façon que ce soit à l'élaboration

des politiques publiques. Ce à quoi les démocrates répondent que s'il est vrai que la masse des individus a besoin d'information et de temps pour la comprendre, elle est parfaitement capable d'agir de façon responsable quand cela est nécessaire. Toutes les personnes d'âge adulte sont censées être responsables de la façon dont elles mènent leur existence, de même sont-elles capables de participer aux décisions intéressant la vie de la société à laquelle elles appartiennent.

(ii) Un gouvernement de type démocratique est plus à même de satisfaire les besoins des gens ordinaires que les autres formes de gouvernement. Plus les individus sont associés à la définition des politiques, plus celles-ci seront susceptibles de refléter leurs préoccupations et leurs aspirations. Un ancien proverbe athénien ne dit-il pas que « si le cordonnier fabrique la chaussure, seul celui qui la porte est capable de dire si elle le blesse ? » Ce sont les gens ordinaires qui subiront dans la pratique les effets des politiques publiques et celles-ci ne pourront tenir compte de leur expérience que dans la mesure où la base disposera de moyens efficaces et fiables pour exercer son influence et les pressions nécessaires. Si le peuple ne peut exercer son influence ou son contrôle sur les titulaires de fonctions publiques, aussi bien intentionnés soient-ils, leurs politiques seront, au mieux, inadaptées aux besoins des individus et, dans le pire des cas, ces politiques seront dictées par la corruption et au service de leurs intérêts personnels.

(iii) La démocratie repose sur le débat, la persuasion et le compromis. L'importance accordée au débat en régime démocratique postule non seulement l'existence d'opinions et d'intérêts divergents s'agissant de la plupart des grandes orientations générales mais également le droit d'exprimer un point de vue différent et d'être écouté. La démocratie suppose donc la diversité et le

pluralisme au sein de la société ainsi que l'égalité entre les citoyens. Face à l'expression de cette diversité, la résolution des conflits d'opinions en régime démocratique s'opère par la discussion, la persuasion et le compromis et non par la coercition ou l'affirmation pure et simple du pouvoir. On a souvent caricaturé les démocraties présentées comme de simples « machines à palabres ». Leur capacité à organiser le débat public devrait, au contraire, être considérée comme une vertu et non comme une tare dans la mesure où le débat est le meilleur moyen d'obtenir l'adhésion aux politiques publiques et qu'il n'est pas nécessairement incompatible avec l'action efficace.

(iv) La démocratie garantit le respect des libertés fondamentales. Il ne saurait y avoir de libre débat, lequel permet d'exprimer et de résoudre les divergences au sein des sociétés, sans ces libertés consacrées par les conventions relatives aux droits civils et politiques : droit à la liberté d'expression, à la liberté d'association, à la liberté de circulation et à la sécurité. On peut compter sur les démocraties pour protéger ces droits qui sont si indispensables à leur mode de fonctionnement. Dans l'hypothèse d'une application idéale, ces droits permettent l'épanouissement personnel de l'individu et l'adoption de décisions collectives que leur confrontation avec une multitude d'arguments et de témoignages ne peut qu'améliorer.

(v) La démocratie permet le renouvellement des sociétés. En permettant de se débarrasser des politiques et des responsables qui ont échoué ou qui ont cessé d'être efficaces selon un processus bien établi et pacifique, les systèmes démocratiques sont capables d'assurer le renouvellement au sein des sociétés ainsi que la relève des générations, sans les bouleversements considérables ou les perturbations dans la gestion des affaires

du pays qui accompagnent la mise à l'écart des dirigeants dans les régimes non démocratiques.

3. Les origines de l'idée démocratique

Au cours de l'histoire, l'idée selon laquelle le peuple devait se voir reconnaître le droit d'intervenir dans les décisions le concernant a nourri une aspiration formulée dans de nombreuses sociétés. C'est à Athènes, aux ^v^e et ^{iv}^e siècles avant J.-C., que ce principe a été érigé en termes institutionnels. Avec la suppression de l'obligation, pour les candidats aux mandats publics, d'être propriétaires, intervenue au début du ^v^e siècle, tous les citoyens de la République d'Athènes se sont vu reconnaître le droit de prendre part personnellement aux débats et aux scrutins organisés au sein de l'Assemblée chargée de définir les lois et les politiques de la collectivité. Parallèlement, chacun pouvait participer à l'administration de la cité en siégeant dans les magistratures et au conseil dont les membres étaient renouvelés périodiquement par tirage au sort. Depuis la fondation de cette première démocratie, son fonctionnement a servi de référence et de modèle à tous les démocrates. Le fait que ce type de gouvernement se soit développé au moment où Athènes affirmait sa suprématie économique et navale et connaissait un fabuleux épanouissement de la création artistique et de la spéculation philosophique infirme l'idée selon laquelle le fait de permettre aux citoyens ordinaires de participer à la gestion de leurs affaires débouche sur une société désespérément uniformisée ou sur un type de gouvernement irresponsable, ainsi que les adversaires de la démocratie l'ont souvent affirmé.

La démocratie athénienne était à la fois plus démocratique et moins démocratique que les régimes de ce

type que nous connaissons aujourd'hui. Elle était plus démocratique dans la mesure où les citoyens intervenaient personnellement dans les décisions essentielles concernant la société (conformément au principe de la « démocratie directe ») alors que les régimes démocratiques actuels sont fondés sur le principe de la représentation indirecte qui ne permet, au mieux, qu'une participation au second degré des citoyens au processus décisionnel gouvernemental et parlementaire. La démocratie directe ne peut concerner qu'un groupe relativement réduit de citoyens amenés à se rassembler en un même lieu suffisamment vaste pour les contenir tous, ces citoyens devant, en outre, disposer d'assez de loisir pour intervenir de façon informée et en connaissance de cause dans le choix des orientations politiques. Compte tenu du nombre total des citoyens, quel que soit le pays considéré, aucune des deux conditions propres à la démocratie directe ne peut aujourd'hui être satisfaite, ce qui n'empêche pas qu'il soit possible d'impliquer directement les citoyens dans le processus décisionnel au niveau national au moyen d'élections et de référendums et de les associer de façon continue aux décisions prises à un niveau de localisation très poussé.

En revanche, la démocratie athénienne était moins démocratique que les régimes de ce type que nous connaissons aujourd'hui, dans la mesure où la qualité de citoyen n'était reconnue qu'aux seuls hommes libres. Privés de cette qualité, les femmes, les esclaves et les étrangers qui résidaient dans la cité assuraient la continuité dans l'accomplissement des tâches domestiques et productives indispensables à la participation des citoyens à l'activité politique. C'est précisément au prix du caractère restrictif de cette qualité de citoyen qu'il était possible, quoique de façon très imparfaite, de prendre une part active au fonctionnement de ce régime de démocra-

tie directe. S'il est incontestable que le « peuple » gouvernait, c'est à la situation comparativement privilégiée dont il bénéficiait qu'il a dû de pouvoir le faire.

Il n'est pas inutile de rappeler que la citoyenneté a été assortie de restrictions analogues dans la plupart des régimes parlementaires occidentaux et ce n'est que bien des années après le début du XX^e siècle que ces restrictions ont été abolies. Le principe popularisé par la révolution française selon lequel « toute autorité politique procède du peuple » n'était pas censé s'appliquer à tous. C'est ainsi qu'il a fallu attendre le XX^e siècle pour que les femmes et les hommes non propriétaires se voient reconnaître le droit de vote. Aujourd'hui encore, toutes les personnes en âge de voter qui résident dans un pays ne sont pas autorisées à prendre part aux élections qui s'y déroulent, quelle que soit l'importance de leur contribution à l'économie nationale.

4. Un système représentatif peut-il être réellement démocratique ?

Jean-Jacques Rousseau, le philosophe français du XVIII^e siècle, ne le pensait pas. Il considérait que dans un système représentatif, le peuple n'exerce vraiment sa liberté que par intermittence, au moment des élections. Une fois celles-ci passées, le peuple retourne à l'état de subordination par rapport à ses gouvernants, qui ne vaut pas mieux que l'esclavage. Il s'agit là d'une version extrême de la thèse classique défendue par les critiques de l'ultra-gauche qui considèrent que les régimes représentatifs ne sont pas, à proprement parler, démocratiques. Cette thèse s'oppose à celle des critiques de droite qui objectent que ces régimes accordent un trop grand rôle au peuple.

On répondra tout simplement à ces critiques que le système représentatif est, à ce jour, le meilleur qui ait été conçu pour assurer le contrôle du peuple sur ses dirigeants lorsque le nombre des citoyens concernés se chiffre en millions et que le temps leur manque pour se consacrer en permanence aux affaires politiques. On admet, au plan théorique, que le peuple exerce son contrôle sur le gouvernement en élisant son chef (Président ou Premier ministre) et en choisissant les membres d'une assemblée législative ou d'un parlement investi du pouvoir de contrôler en permanence le gouvernement au nom du peuple, qui s'exerce au travers de ses prérogatives, qu'il s'agisse de l'adoption ou du rejet de la législation ou du vote de l'impôt. La réalité du contrôle populaire est toutefois conditionnée par l'existence d'élections authentiquement « libres et équitables », par la transparence du fonctionnement du pouvoir exécutif et par l'efficacité des pouvoirs dont dispose en pratique le parlement pour s'informer dans le détail de l'action de l'exécutif et la contrôler.

Si en régime représentatif les élections constituent le principal mode de participation populaire à l'action de l'exécutif, elles n'en sont pas la forme exclusive. Les citoyens peuvent se regrouper en association afin de réclamer la modification de la législation sur tel point particulier ou de s'opposer à cette modification ; ils peuvent adhérer à un parti politique et faire directement pression sur leurs représentants. Inversement, les gouvernements peuvent être contraints de consulter les citoyens affectés par leurs décisions, voire un échantillon spécialement sélectionné de l'électorat. En pratique, rares sont les gouvernements en régime représentatif qui peuvent se dispenser de tenir compte des réactions de l'opinion publique dont rendent régulièrement compte les sondages d'opinion, la presse, la radio et la télévision.

Toutefois, l'efficacité de ces relais de l'influence populaire est, en dernière analyse, tributaire du bon fonctionnement du processus électoral. Les gouvernements ne prêtent sérieusement attention aux réactions populaires que si leur indifférence à leur égard risque de leur coûter le pouvoir.

Le contrôle du peuple s'exerce, dès lors et en premier lieu, au moyen des élections qui permettent au peuple de peser sur la conduite des affaires publiques et sur le choix des responsables politiques, grâce, ensuite, au contrôle permanent exercé par l'assemblée des représentants ou le parlement sur le gouvernement et, enfin, par l'intermédiaire des différents canaux d'expression de l'opinion publique dont les gouvernements doivent tenir compte.

En ce qui concerne le second principe démocratique, celui de l'égalité politique, il faut bien reconnaître que le régime représentatif est inégalitaire, dans la mesure, du moins, où il confère à un petit nombre d'individus le droit de prendre des décisions politiques au nom des autres. Compte tenu de ces réserves, on peut néanmoins satisfaire aux critères de l'égalité politique en faisant en sorte que chaque citoyen puisse, sur un pied d'égalité, briguer un mandat électif, faire publiquement connaître sa position sur les questions d'intérêt national et obtenir réparation en cas d'erreur de gestion des responsables. Il importe, enfin, que le système électoral accorde la même valeur à chacun des suffrages. En pratique, la plupart des démocraties représentatives ne respectent pas ces critères, le principe d'égalité politique y étant fortement faussé du fait de l'inégalité inhérente au système entre les différents groupes sociaux en matière de moyens financiers, de disponibilité, de relations, pour ne citer que ces quelques éléments de leur condition matérielle. Il incombe aux démocrates dans les différents

pays où un régime représentatif a été instauré, de trouver les solutions permettant de réduire les effets politiques de ces inégalités sociales et d'accroître l'efficacité des différents mécanismes par lesquels le peuple exerce son contrôle sur le gouvernement.

5. Quel est le rôle des partis politiques dans une démocratie ?

Dans une société composée d'un grand nombre d'individus, ceux-ci ne peuvent exercer qu'une influence limitée sur les affaires publiques, sauf à s'associer entre eux. Les partis politiques rassemblent ceux qui partagent des points de vue et des intérêts communs afin de faire avancer leurs idées dans le public, d'obtenir des mandats politiques et d'être en mesure d'influer sur les affaires publiques. Les partis remplissent un certain nombre de fonctions différentes. Du point de vue de l'*électorat*, ils contribuent à simplifier le choix électoral en offrant aux électeurs des prises de position politiques et des programmes présentés en termes généraux sur lesquels ils devront se prononcer. Du point de vue des *instances gouvernementales*, les partis leur assurent un soutien politique relativement stable pour leur permettre de mener à bien leur programme électoral une fois au pouvoir. Enfin, les partis permettent à *ceux qui sont le plus engagés dans l'action politique* d'intervenir dans les affaires publiques, de recevoir une éducation politique et d'exercer une influence sur la gestion des affaires du pays.

Dans un système d'élections libres et équitables, la réussite des partis politiques est fonction de l'importance du soutien électoral qu'ils parviennent à obtenir et à conserver. Il en résulte qu'ils doivent rester à l'écoute de

la base en ce qui concerne la formulation de leurs programmes et la sélection des candidats aux mandats électifs, faute de quoi ils se feront distancer par les partis rivaux ou susciteront l'apparition de nouveaux partis prêts à combler le vide qu'ils auront laissé. Les partis politiques constituent, par conséquent, un mécanisme essentiel permettant l'expression effective des préoccupations populaires au sein du processus gouvernemental. Toutefois, les partis ne sauraient s'acquitter de cette fonction que dans la mesure où la compétition électorale se déroule dans des conditions parfaitement équitables, ce qui exclut que certains partis puissent bénéficier de ressources publiques ou de moyens de communiquer avec les électeurs dont les autres seraient privés. Ceci implique notamment que les partis au pouvoir soient tenus de distinguer soigneusement le champ de l'action gouvernementale de celui intéressant le parti et de bien différencier les formes d'organisation propres à chaque domaine respectif.

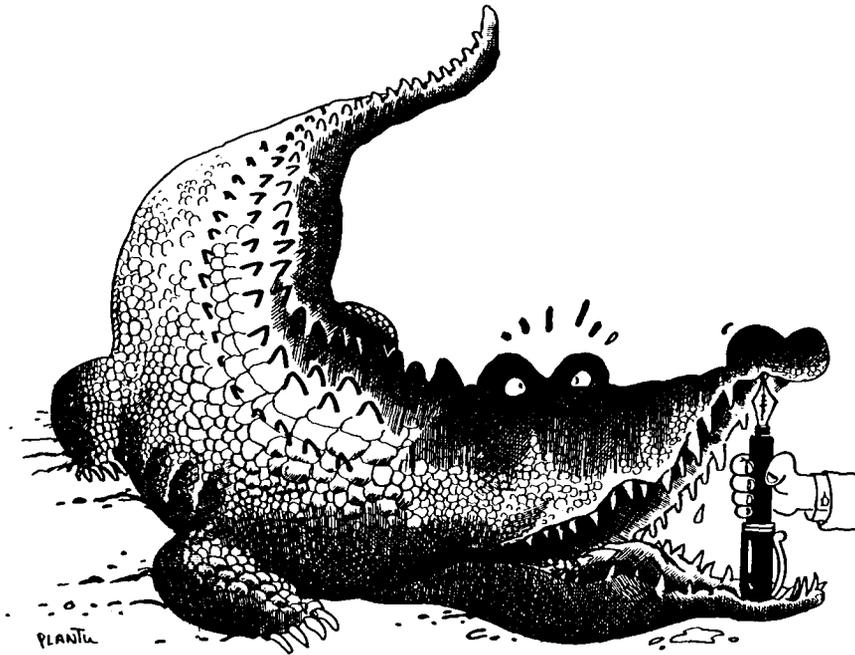
Si la compétition ouverte entre partis politiques dans le cadre de consultations électorales est l'une des caractéristiques indispensables des démocraties représentatives, elle en constitue également le talon d'Achille. La compétition ouverte entre partis briguant la direction des affaires d'un pays est un facteur de division sociale et politique et les enjeux pour ceux qui participent à cette compétition sont, en règle générale, élevés. Il importe dès lors — et c'est là l'une des conditions de la survie de la démocratie — que le coût de la défaite pour les partis et leurs sympathisants qui se trouvent exclus du pouvoir ne soit pas insupportable. Il est notamment essentiel qu'ils puissent ne pas douter de leur capacité à remporter une élection ultérieure, ni de la pérennité de leurs droits, malgré leur défaite, à rassembler des partisans, à faire connaître leur point de vue et à critiquer les dirigeants.

6. Pourquoi les médias sont-ils importants en régime démocratique ?

Tous les gouvernements, quel que soit le régime politique dont ils relèvent, recherchent le soutien ou l'approbation de la population nécessaire à la conduite de leurs politiques. Si cette population est importante, on ne peut la toucher que par l'intermédiaire des moyens de communication de masse — la presse, la radio et la télévision — si bien que ces médias jouent un rôle politique central dans les sociétés contemporaines. En régime démocratique, les médias ne servent pas simplement à relayer la propagande gouvernementale. Ils assurent d'autres fonctions importantes, qu'il s'agisse de passer au crible l'action gouvernementale, d'informer le public, de fournir une enceinte au débat public et de donner à l'opinion publique le moyen de se faire entendre du gouvernement et de faire pression sur lui.

Les fonctions qu'assurent les médias en matière d'enquête et d'information sont nécessaires pour lutter contre la propension au secret propre à tout gouvernement et pour contrebalancer le poids écrasant de la machine gouvernementale dans le domaine des relations publiques. Un gouvernement ne peut être responsable devant l'opinion que si celle-ci est informée de son action et dispose de moyens indépendants lui permettant d'évaluer la légitimité du discours officiel concernant les politiques gouvernementales. Si les médias doivent veiller à ne pas porter atteinte à la vie privée des personnes, ils ont le devoir de transmettre l'information et de proposer une certaine idée de l'intérêt public que, pour sa part, le public a le droit de recueillir. S'il en était autrement, les médias seraient dans l'impossibilité de jouer le rôle essentiel de « gardiens de l'intérêt public » qui est le leur.

Outre leur rôle de pourvoyeurs d'informations indépendantes, les médias offrent également une enceinte au débat public en invitant les ministres et les personnalités publiques à répondre aux questions qui leur sont adressées, en termes compréhensibles pour un large public et en permettant aux citoyens ordinaires d'intervenir dans le débat. Les médias offrent ainsi à l'opinion publique le moyen de se faire entendre du gouvernement. A ces différents titres, les médias, du fait qu'ils s'adressent à l'ensemble de la population, complètent et renforcent l'action du parlement en matière d'examen et de délibération.



Toutefois, les médias ne peuvent s'acquitter de ces tâches essentielles en régime démocratique qu'à la condition d'être véritablement indépendants et de ne dépendre ni du gouvernement ni de puissants groupes d'intérêts privés. On peut limiter l'influence du gouvernement en soumettant les médias financés par des fonds publics au contrôle d'une commission indépendante ou de représentants d'associations de citoyens et en instaurant la concurrence avec des médias financés par des fonds d'origine privée. Pour éviter que des groupes privés tout puissants ne contrôlent le secteur des médias, on pourrait limiter les seuils de concentration autorisés en matière de propriété ou adopter toute autre réglementation appropriée. Toutefois, aucun dispositif réglementaire ne saurait garantir que les médias rempliront leur rôle démocratique avec l'impartialité et l'efficacité voulues. A cet égard, il faut s'en remettre, en dernière analyse, à l'indépendance et au professionnalisme des journalistes, des directeurs de rédaction et des producteurs de l'audiovisuel ainsi qu'au sentiment, partagé par un large public, que les médias apportent une contribution essentielle au fonctionnement de la démocratie.

7. Pourquoi les démocraties représentatives sont-elles qualifiées de libérales ?

La première raison est d'ordre historique. La plupart des États occidentaux ont d'abord été « libéraux » avant d'être démocratiques. C'est-à-dire qu'ils ont mis en place un système constitutionnel libéral avant d'accorder le suffrage universel ou de créer des partis politiques de masse. Ce type de système présentait les caractéristiques principales suivantes : subordination du gouvernement ou du pouvoir exécutif aux lois approuvées par un parle-

ment élu (« primauté du droit »), reconnaissance des droits de l'individu en matière de jugement — droit à un procès équitable — et de liberté d'expression, d'assemblée et de circulation, existence d'un pouvoir judiciaire suffisamment indépendant à l'égard des pouvoirs législatif et exécutif pour jouer le rôle de gardien des lois et des droits de l'individu. Historiquement, les démocraties dans lesquelles l'extension du suffrage universel et le développement de partis politiques de masse ont précédé la consolidation de ces différentes composantes du système libéral se sont révélées fragiles.

Ceci nous conduit à une deuxième raison, d'ordre pratique celle-là, qui permet de comprendre pourquoi le système constitutionnel libéral et la démocratie vont de pair. Dans un État moderne, le gouvernement dispose de pouvoirs considérables. Que ce gouvernement, quelle que soit sa popularité, ne soit pas soumis aux lois communes comme n'importe quel citoyen, qu'il ne soit pas tenu d'obtenir l'approbation du parlement, selon les procédures établies, en matière de législation, ou qu'il ne respecte pas les libertés de ses citoyens, aussi embarrassant que puisse être parfois l'exercice de ces libertés, alors, ce gouvernement ne tardera pas à échapper au contrôle populaire. La démocratie n'est pas un système qui accorde au peuple tout ce qu'il réclame sur le champ ou le plus rapidement possible ; il vise, au contraire, à lui garantir les moyens d'exercer durablement son influence et son contrôle sur le gouvernement. Il s'avère que parmi ces moyens figurent les composantes essentielles du système constitutionnel déjà évoquées : la primauté du droit, la séparation des pouvoirs exécutif, législatif et judiciaire et la garantie des droits et des libertés de l'individu.

Ainsi que l'implique le terme « constitutionnel », on ne saurait imaginer de meilleure protection de ces carac-

téristiques du système et des autres composantes de la démocratie qu'une constitution écrite définissant explicitement les droits et les devoirs des citoyens ainsi que des différents organes composant l'État, qui se trouvent ainsi portés à la connaissance de tous. Le statut particulier de la constitution est confirmé par le fait que les titulaires de fonctions officielles font serment de la respecter loyalement, en faisant abstraction de toutes considérations partisans ou sectorielles, ainsi que par le fait que sa révision réclame des modalités particulières, qu'il s'agisse d'un vote à la majorité qualifiée ou d'un référendum. En pratique, toutefois, l'inviolabilité d'une constitution écrite ne saurait être garantie qu'à une double condition : qu'un pouvoir judiciaire indépendant est déterminé à la faire respecter et dispose du pouvoir nécessaire pour le faire, et, aussi, que le public dans son ensemble est prêt à veiller à son respect.

8. Peut-on concevoir des formes de démocratie différentes de la démocratie libérale ?

Le XX^e siècle a connu un certain nombre de tentatives visant à édifier, hors de toute référence à l'héritage libéral, un régime démocratique au niveau de l'État prenant le plus souvent la forme d'un régime à parti unique dont la variante la plus répandue a été le système communiste. Dans ce type de système, on justifiait le parti unique par la nécessité d'empêcher toute régression dans les acquis obtenus par le peuple à la faveur de la révolution, d'unifier la société autour d'un programme de développement économique et d'éliminer l'influence de la fortune privée ou des intérêts sectoriels sur le processus politique. Le parti au pouvoir était conçu comme un

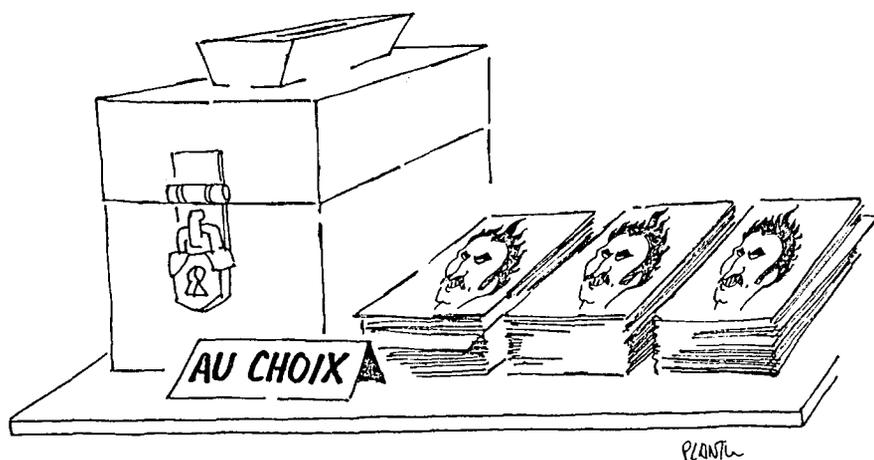
moyen permettant à la base de s'exprimer et comme un instrument à la disposition des dirigeants pour mobiliser la population en faveur de l'action du gouvernement.

Il existait indubitablement une certaine dynamique démocratique à la base de ce système, quoiqu'il ne soit plus guère de bon ton aujourd'hui de tenir ce genre de propos. En revanche, l'absence de toute liberté d'expression et d'association interdisait la formulation d'opinions et la création d'organisations n'ayant pas reçu l'aval de la hiérarchie du parti. Il en résultait une importante réduction de l'influence des citoyens sur la formulation des politiques et une atrophie de la responsabilité des titulaires de charges publiques à leur égard. En dépit des réalisations économiques considérables qu'ils comptent à leur actif, les régimes communistes se sont caractérisés par l'autoritarisme, le recours à une répression généralisée et un profond mépris de la loi, si bien que ces régimes n'ont pu se maintenir qu'avec l'aide d'une police d'État solidement organisée.

Les tentatives réalisées en Afrique pour établir des régimes démocratiques à parti unique de type non communiste ont connu, dans une moindre mesure, un sort analogue. Là encore, les intentions étaient louables. On faisait valoir que le parti unique éviterait les dissensions qu'entraîne la concurrence entre partis, en particulier dans un contexte social marqué par les divisions ethniques et qu'en outre, le parti unique refléterait l'importance traditionnellement accordée au consensus, concept parfaitement incompatible avec celui d'« opposition loyale ». Enfin, ce système devait permettre aux électeurs de choisir entre différents candidats lors des consultations électorales, possibilité leur étant ainsi donnée d'écarter certains ministres impopulaires, étant entendu que la concurrence devait rester circonscrite au parti et se limiter au cadre du programme officiellement

adopté. Une fois de plus, l'incapacité du peuple à s'organiser indépendamment du parti dirigeant et à présenter contre lui des candidats d'opposition lors des élections s'est traduite par un autoritarisme et une indifférence croissants de la part des gouvernements et de leurs dirigeants. Parallèlement, l'absence de séparation authentique entre les pouvoirs n'a pas permis de préserver le principe de la primauté du droit ni celui de la responsabilité du gouvernement devant le peuple représenté par ses élus au parlement, et pas davantage de garantir le respect des libertés civiles.

La conclusion qui s'impose, à la lumière de ces précédents historiques, est que les tentatives d'édification d'un régime démocratique qui ne serait pas fondé sur le libéralisme sont vouées à l'échec. Quels que soient les inconvénients que présentent la liberté d'association et le système d'élections libres et pluralistes, il est incontestable qu'il s'agit là de deux moyens indispensables pour assurer la pérennité de l'influence et du contrôle du peuple sur le gouvernement, les principes de primauté



du droit et de séparation des pouvoirs permettant, en outre, d'assujettir le gouvernement à un ensemble de procédures nécessaires à l'exercice de l'influence et du contrôle populaires. Le système libéral démocrate laisse, certes, une large place à l'expérimentation et à l'adaptation aux conditions locales. Il serait toutefois erroné de croire que l'on peut transposer sans risque au niveau national des formes de démocratie qui fonctionnent dans des contextes limités ou dans le cadre de sociétés traditionnelles. L'État moderne dispose d'un pouvoir considérable et les démocrates contemporains devraient s'inspirer des combats historiques livrés, au début de la période moderne, par les libéraux et les défenseurs du régime constitutionnel dans les pays occidentaux pour imposer à l'État, dont le pouvoir était alors absolu, une certaine forme de contrôle du peuple et de responsabilité à son égard.

9. La démocratie exige-t-elle l'économie de marché ?

C'est là une question complexe à laquelle on ne peut apporter de réponse tranchée. D'un côté, on peut estimer qu'un système de production et de distribution fondé sur le principe du libre échange est propice à la démocratie. A l'instar de la démocratie, le marché considère l'individu, hors de tout paternalisme, comme le meilleur juge de son intérêt et comme responsable de ses choix. Dans la perspective du marché, le consommateur est roi de la même façon que l'électeur est roi dans un système démocratique ; de même que la situation des entreprises est fonction du soutien de la clientèle, les partis politiques sont tributaires de leur score électoral. En outre, le marché restreint le champ d'action des pouvoirs

publics en décentralisant les décisions économiques et en disséminant les possibilités d'action, l'information et les ressources au sein de la société civile. Il dispense le peuple d'être tributaire de l'État en ce qui concerne sa situation économique et d'attendre de lui qu'il finance les différentes formes d'activités politiques et culturelles indépendantes qu'il pourrait concevoir. Sur tous ces plans, on peut considérer le marché comme un auxiliaire de la démocratie.

D'un autre côté, toutefois, le marché livré à lui-même provoque de brusques périodes de pointe et de repli dans l'activité de production, sources de difficultés et de perturbations économiques considérables. Ces alternances exposent un pays aux effets des fluctuations des prix et des échanges commerciaux sur le plan international, le privant ainsi de la maîtrise de sa politique économique. Dans un contexte intérieur, le marché renforce l'inégalité entre les contributions des différents agents économiques à son activité, en termes de capacités et de ressources, au point que l'égalité politique requise par la démocratie s'en trouve compromise. En outre, le marché considère le travail comme une marchandise identique aux autres, soumise à la loi de l'offre et de la demande, dont on peut faire l'économie lorsqu'elle n'est pas nécessaire selon une conception incompatible avec la valeur que la qualité de citoyen confère à l'individu. Dans ces conditions, il n'est guère surprenant que les pays occidentaux qui ont été les premiers à entrer dans l'ère industrielle aient estimé que l'économie de marché était incompatible avec le suffrage universel auquel ils se sont opposés pendant la plus grande partie du XIX^e siècle. Il n'est pas non plus surprenant que les nombreuses tentatives ultérieures pour établir une politique de laisser-faire économique aient exigé la mise en place de gouvernements autoritaires

pour contenir le mécontentement populaire. Depuis la seconde guerre mondiale, les gouvernements occidentaux ont cherché à concilier la démocratie avec l'économie de marché en intervenant dans le marché et en réglementant de façon importante, en assurant la redistribution des fruits de l'activité économique et en créant un système de droits sociaux destiné à protéger les plus faibles contre les vicissitudes du marché.

Il convenait de rappeler l'ambivalence des rapports entre la démocratie et le marché à ceux qui seraient séduits par le simplisme du laisser-faire en économie. A l'inverse, le système de planification économique centralisée en régime socialiste impliquait la gestion d'un appareil bureaucratique incontrôlable, monopolisait l'ensemble des énergies et des initiatives de la société au profit de l'État et engendrait de profondes inégalités politiques entre les privilégiés et les autres, toutes choses incompatibles avec la démocratie. Enfin, on peut s'interroger sur la viabilité économique en économie de marché d'un système décentralisé d'entreprises appartenant à la collectivité, ainsi que sur leur compatibilité avec un régime démocratique fondé sur le multipartisme. La seule forme de socialisme démocratique qui se soit révélée viable à ce jour est la social-démocratie telle qu'elle existe depuis 1945 dans certains pays d'Europe du Nord et de l'Ouest, encore que ce régime constitue davantage un aménagement du capitalisme qu'une nette rupture avec ce système.

10. Les décisions prises à la majorité sont-elles toujours démocratiques ?

On commet souvent l'erreur d'identifier la démocratie à l'exercice du pouvoir par la majorité. Si l'on s'en tient

au sens littéral du terme démocratie qui désigne l'exercice du pouvoir par le peuple, il s'ensuit qu'il s'agit du pouvoir exercé par l'ensemble du peuple et non par une partie du peuple qui imposerait sa volonté à une autre. En d'autres termes, la caractéristique fondamentale de la démocratie réside dans le droit également reconnu à tous de prendre part aux décisions, alors que le principe majoritaire n'est qu'un simple artifice de procédure permettant de résoudre les désaccords, une fois épuisés tous les autres moyens de règlement, notamment le débat, l'amendement et le compromis. Certes, il est plus démocratique de permettre à la majorité d'imposer sa volonté que de laisser aux minorités le soin de décider ou le pouvoir de faire obstacle à la volonté du plus grand nombre. Toutefois, en réduisant la minorité à l'impuissance et en la privant de tout moyen de peser sur les décisions, le principe majoritaire ne saurait être considéré comme l'expression parfaite de l'idéal démocratique mais bien plutôt comme un moyen rudimentaire permettant de parvenir à des décisions.

Les partisans du principe majoritaire font valoir que la minorité d'aujourd'hui peut toujours espérer être la majorité de demain et qu'elle pourra compenser sa marginalisation dans telle décision ou tel scrutin en remportant une victoire ultérieure. Autrement dit, l'acceptation de la règle majoritaire par la minorité repose sur le principe de la réciprocité qui implique qu'elle sera un jour appelée à devenir la majorité et que, ce jour venu, l'autre camp la respectera comme il avait été lui-même respecté. Toutefois, ce principe ne s'applique plus si, en vertu d'une décision de la majorité, la minorité se trouve dans l'incapacité de faire connaître ses vues ou si elle se trouve cantonnée dans le rôle d'opposition « permanente » ou si encore la décision en jeu est d'une importance telle pour la minorité que sa défaite sur ce point

ne saurait être compensée par les occasions ultérieures qui lui permettraient de faire prévaloir son point de vue. Chacune de ces situations mérite d'être examinée séparément.

Lorsqu'une décision d'une majorité (ou d'un gouvernement bénéficiant du soutien d'une majorité) porte atteinte aux droits démocratiques fondamentaux d'un individu ou d'un groupe, cette décision ne saurait être, par définition, qu'antidémocratique. Ces droits fondamentaux, sans lesquels le peuple serait dans l'incapacité de participer à la vie politique, sont les suivants : liberté d'expression, de circulation et d'association, droit de vote et droit d'être candidat à un mandat électif. Assurer à tous les citoyens la garantie de ces droits constitue le socle de tout système démocratique. L'idéal consisterait à les préserver contre toute atteinte émanant de la majorité en les inscrivant dans une constitution ou une déclaration des droits. La question délicate des conditions justifiant leur suspension ou leur limitation générale sera abordée ultérieurement (voir les questions 59-61).

Le deuxième cas de non-application du principe de réciprocité concerne les cas où une minorité le reste de façon « permanente », que cette minorité soit raciale, religieuse, linguistique ou définie comme telle par tout autre caractère permanent. Lorsque les partis participant à la compétition pour le pouvoir épousent ces différences au lieu de les transcender, il peut arriver qu'une minorité de ce type se trouve exclue en permanence de l'exercice du pouvoir et privée de toute perspective de jouer un rôle politique. Plusieurs dispositifs constitutionnels permettent d'éviter qu'une minorité se trouve placée dans une telle situation de subordination permanente : on peut l'associer à la direction des affaires en lui accordant un certain nombre de portefeuilles ministériels et en nommant certains de ses membres à des postes officiels,

en fonction de son importance numérique ; on peut également lui accorder un droit de veto en ce qui concerne les projets législatifs affectant ses intérêts vitaux ; on peut enfin lui reconnaître une assez large autonomie dans la gestion de ses affaires. Le choix de la méthode la plus appropriée sera fonction des circonstances mais, quel que soit le dispositif retenu, il reste que le droit pour un peuple de préserver sa culture est aujourd'hui reconnu comme un droit fondamental de la personne qui, à ce titre, exige une protection constitutionnelle (voir la question 63).

Reste enfin le cas des « causes sacrées » défendues par une minorité. Celle-ci peut estimer une question importante au point de ne pas se satisfaire de l'idée que le fait de se soumettre à la majorité sur cette question pourra être compensé ultérieurement en obtenant gain de cause sur d'autres points. La législation ne permet en aucune manière de régler ce genre de situations. Toutefois, une majorité avisée fera à la minorité les concessions qu'elle estimera possibles et évitera de lui imposer sa décision purement et simplement. La pérennité de la démocratie implique que les membres de la communauté concernée acceptent de continuer à vivre ensemble, ce qui exige que les majorités et les gouvernements qui les représentent acceptent de faire preuve de modération et veillent à ne pas exploiter systématiquement le principe majoritaire pour tout accaparer et pour imposer leur point de vue.

11. Un individu peut-il légitimement désobéir à la loi en régime démocratique ?

La désobéissance civile, c'est-à-dire le fait d'enfreindre la loi publiquement et de façon non violente au nom

d'un principe important ou d'un intérêt vital, occupe une place respectable dans l'histoire de la démocratie. Elle se distingue du délit pénal par son caractère ostentatoire, la nature politique de ses motivations et par le fait que ceux qui la pratiquent ne cherchent pas à échapper aux poursuites, et le cas échéant aux peines encourues du fait de leur délit. La désobéissance civile vise d'ordinaire à attirer l'attention sur une injustice ou un scandale résultant de l'action des autorités publiques ou d'un organisme privé et à contraindre les responsables à reconsidérer la décision incriminée après que les autres méthodes de sensibilisation et de persuasion se soient révélées vaines. Dans d'autres cas, moins fréquents, les protestataires tenteront de rendre la décision contestée inapplicable en organisant un mouvement de résistance massive. Toutefois, dans la mesure où elle enfreint le principe de réciprocité qui constitue le fondement du consentement à la loi en régime démocratique (voir la question 10), la désobéissance civile ne saurait être envisagée que dans des conditions exceptionnelles et uniquement que comme extrême recours.

Les adversaires de la désobéissance civile font valoir que rien ne peut justifier que l'on enfreigne la loi. Celle-ci est le fondement de toute société civilisée et il suffit qu'un individu ou un groupe ne la respecte pas pour que les autres soient tentés de les imiter. Si chacun se mettait à observer les lois selon sa fantaisie, le cadre juridique dont nous dépendons tous ne tarderait pas à se lézarder. De plus, dans une société démocratique, le peuple dispose de moyens constitutionnels qui lui permettent, s'il le souhaite, de modifier la loi ; chacun peut utiliser son bulletin de vote, faire pression sur ses représentants, lancer, en respectant les conditions prévues par la loi, une campagne destinée à persuader les citoyens et le gouvernement de la nécessité de modifier

la législation ou la politique contestée. Le simple fait de participer à une élection est en soi le signe de l'acceptation de son résultat et du consentement à respecter le programme d'action sur lequel le parti victorieux a fait campagne. Il en résulte que la désobéissance civile bafoue la démocratie autant que le principe de la primauté du droit.

Les défenseurs du droit à la désobéissance civile affirment que le consentement à respecter le résultat d'une élection ne saurait engager un individu à respecter toutes les lois, sans exception, ou à s'associer à l'ensemble des actions gouvernementales, aussi iniques soient-elles. Il arrive que les moyens constitutionnels dont disposent ceux qui souhaitent alerter l'opinion et exprimer leur opposition soient trop lents, alors que le préjudice est, lui, irréversible. En pratique, la voix des citoyens ordinaires est souvent couverte par la propagande gouvernementale et celle des puissants groupes d'intérêts en place. Dans ces conditions, la désobéissance civile, loin de s'opposer à la démocratie, peut la servir en portant, de façon spectaculaire, à la connaissance du public l'existence d'une opposition. En dernière analyse, c'est à chacun qu'il appartient de se prononcer, en conscience, sur la valeur morale d'une loi et personne ne peut, par la simple inertie, esquiver sa part de responsabilité dans la persistance de lois iniques. L'histoire suggère que l'acceptation passive de lois qui oppriment le peuple est plus préjudiciable que la désobéissance inspirée par la défense de principes.

Il n'est pas facile de trancher entre ces positions contradictoires au regard de principes généraux. On ne pourra se prononcer qu'au cas par cas, en tenant largement compte des circonstances, des mérites respectifs des principes antagonistes en jeu et de l'évaluation des

conséquences respectives induites par le respect de l'un ou de l'autre. En définitive, la question ne peut être résolue qu'au niveau individuel. Il est un domaine où l'importance de la conscience individuelle est aujourd'hui reconnue ; il s'agit de celui de l'objection de conscience au service militaire armé qui est remplacé par d'autres formes de service dans de nombreux États où la valeur morale de cette objection est reconnue.

I 2. Existe-t-il un rapport entre le nationalisme et la démocratie ?

On prétend souvent que nationalisme et démocratie sont les principales idéologies concurrentes dans le monde d'aujourd'hui. Cette affirmation ne tient pas compte du fait qu'elles ont la même origine historique et idéologique, à savoir le principe défini par les révolutionnaires français selon lequel toute autorité politique procède du peuple. La foi des nationalistes dans la libre détermination des peuples, au sein d'un État qui leur soit propre, est très proche du principe démocratique qui affirme que les citoyens d'un pays doivent être libres de conduire leurs affaires.

On ne saurait, toutefois, s'en tenir là. La démocratie est une doctrine à valeur universelle privilégiant la capacité de tout être humain, quels que soient ses particularismes, à se déterminer librement alors que le nationalisme, centré sur la spécificité, souligne les différences entre les peuples et privilégie le caractère national des traditions, des cultures et des modes de vie. Alors que le nationalisme est principalement fondé sur l'exclusion, la démocratie repose essentiellement sur le principe de l'inclusion. Le principe d'exclusion devient profondément antidémocratique lorsqu'il conduit à refu-

ser la qualité de citoyen et les droits qui s'y rattachent aux résidents étrangers installés de longue date dans un pays, au simple motif qu'ils ne parlent pas la même langue, n'ont pas la même religion ni les mêmes origines ethniques que le groupe national majoritaire. Le problème ne se poserait pas si tous les États, sans exception, coïncidaient avec un seul peuple ou une seule nation homogène. Il en va cependant différemment dans la réalité du fait du brassage des populations qui s'est opéré au cours des siècles au gré des migrations et des conquêtes, si bien que la notion d'État-nation conçu comme la patrie d'un groupe national ou ethnique unique est une utopie.

Si l'on peut donc considérer les revendications en faveur de l'autodétermination au niveau national comme compatibles avec le principe démocratique, on ne peut que juger antidémocratique le refus d'accorder les droits politiques reconnus à tous aux résidents de longue date ou une autonomie, même partielle, aux populations minoritaires d'un pays. En outre, compte tenu du fait que ces refus risquent, à l'évidence, de menacer la paix, aussi bien à l'intérieur des États qu'entre eux, ils ne sauraient être considérés comme une simple affaire intérieure du seul ressort du pays concerné. Les droits démocratiques fondamentaux, en tant que parties intégrantes des droits de l'homme, sont aujourd'hui considérés comme une propriété et une aspiration légitime communes à tous les hommes. Il est également légitime que la communauté internationale s'émeuve chaque fois qu'une personne se voit refuser ces droits et qu'elle envisage, le cas échéant, de sanctionner de tels refus. En d'autres termes, le particularisme national et ethnique ne peut plus être revendiqué avec quelque légitimité qu'en prenant en compte notre appartenance commune au genre humain et non à ses dépens.

13. Un pays peut-il être gouverné démocratiquement ?

Le philosophe libéral du XIX^e siècle, J.S. Mill, défendait l'idée selon laquelle le régime démocratique exigeait un niveau de civilisation avancé. Il estimait que les pays non occidentaux étaient incapables de se gouverner de façon autonome et qu'ils avaient besoin d'être pris en charge par un régime, à la fois despotique et éclairé, dirigé, de préférence, par les Occidentaux. Cette conception raciste était partagée par tous les penseurs de l'époque, y compris les plus éclairés. Si une population éduquée constitue incontestablement un élément favorable à la démocratie, dans la mesure où l'écart entre gouvernants et gouvernés se trouve ainsi réduit, il n'est pas prouvé qu'un peuple qui n'a pas reçu d'éducation, au sens formel du terme, soit incapable de comprendre les problèmes qui le concernent et d'en débattre ou d'assumer la responsabilité de la gestion de ses affaires. Par ailleurs, les annales du despotisme, qu'il soit de nature impériale ou intérieure, ne font état d'aucune bienveillance.

La chronique historique montre, en revanche, qu'il est rare que l'avènement de la démocratie ne s'opère sans le secours de la mobilisation et de la lutte d'une grande partie de la population qui a parfois accepté de lourds sacrifices pendant une longue période. Cela impliquait que la masse du peuple soit persuadée que l'établissement d'un gouvernement démocratique était nécessaire à la satisfaction de ses aspirations élémentaires et qu'elle s'organise pour l'exiger. En d'autres termes, la démocratie ne descend pas du ciel comme par magie. Personne n'abandonne volontairement le pouvoir, pas plus les dirigeants traditionnels que les dictateurs militaires, les *apparatchiks* communistes, les présidents à vie ou les occupants étrangers. Ils ne renoncent au pouvoir

qu'une fois leur régime largement discrédité et qu'après que la mobilisation populaire les a convaincus que leur maintien ne pourrait qu'accroître le désordre et la paralysie du gouvernement.

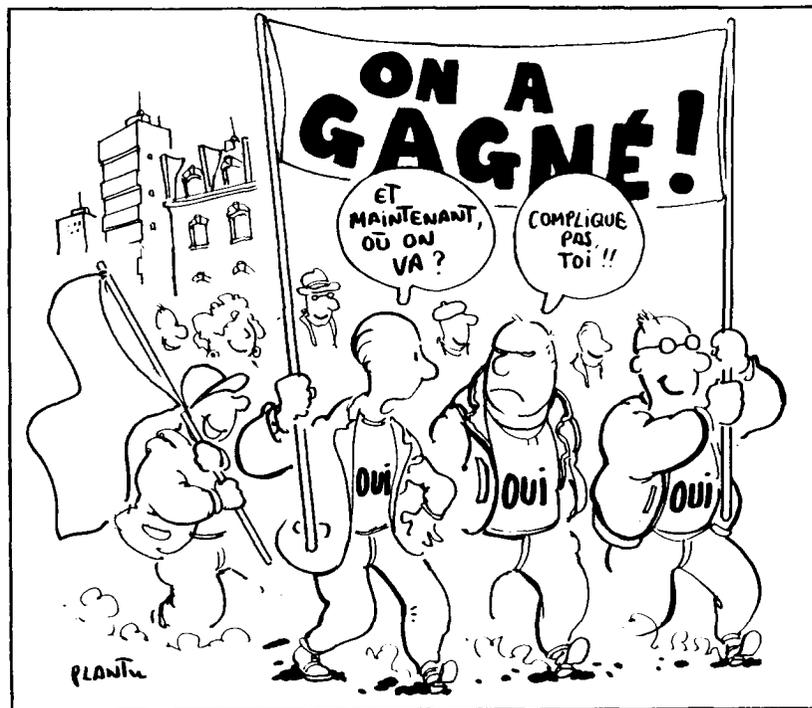
Le soutien des pays démocratiques étrangers peut naturellement faciliter la victoire des forces démocratiques et contribuer à l'établissement d'une constitution démocratique. Au cours de la guerre froide, toutefois, les démocraties occidentales ont davantage cherché à limiter la propagation du communisme à l'étranger qu'à encourager la démocratie dans les pays communistes et, à ce titre, elles ont contribué à maintenir en place certains régimes fortement antidémocratiques. Depuis la fin de la guerre froide, la communauté internationale a évolué et a pris clairement fait et cause pour les mouvements et les gouvernements démocratiques. Ce soutien est certes important mais il ne dispense pas un peuple de mener sa propre lutte contre le régime qui l'opprime. De fait, il serait quelque peu paradoxal qu'un gouvernement autonome soit imposé de l'extérieur à un pays ; du reste, il serait surprenant qu'un tel régime dure très longtemps.

14. Comment peut-on préserver la démocratie une fois celle-ci instaurée ?

Il n'existe pas de recette toute faite. Les démocraties occidentales ne se sont stabilisées qu'après une longue période marquée par des régressions périodiques du fait de la réaction aristocratique, de la dictature militaire ou du fascisme. Dans les pays démocratiques les plus récents, il suffit d'une situation par trop dégradée pour que la démocratie soit compromise. Un régime de liberté politique peut être inopérant là où les clivages sociaux sont trop profonds ; dans d'autres cas, l'état de l'écono-

mie ne permet pas de répondre aux aspirations légitimes du peuple. Dans certains pays, enfin, les militaires disposent d'un pouvoir tel qu'ils acceptent mal de ne plus jouer de rôle politique.

Toutefois, on aurait tort d'imaginer que dans ce type de situation peu favorable à la démocratie, le peuple est impuissant. Des mesures permettant de consolider les institutions démocratiques peuvent être prises afin de protéger le peuple contre les pressions qui ne manqueront pas de s'exercer sur lui. A cet égard, l'une des plus efficaces consiste à veiller à la qualité et à la formation des spécialistes appelés à occuper les charges les plus importantes au sein de l'appareil de l'État : magistrats et spécialistes



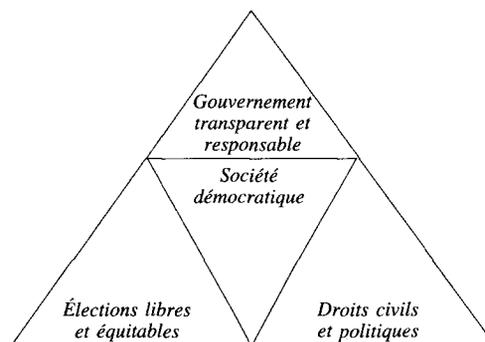
du droit constitutionnel, membres des bureaux des assemblées parlementaires, responsables des opérations électorales et, de façon plus générale, l'ensemble des fonctionnaires. Il convient également de développer les partis politiques et d'assurer la formation de leurs cadres. Il est en outre nécessaire de développer la capacité des principales institutions de la société civile — médias, entreprises, syndicats, ONG — à agir de façon autonome par rapport à l'État et à sa tutelle. Un autre élément clé de la situation réside dans les capacités et l'intégrité des principaux dirigeants politiques ainsi que dans leur engagement à l'égard des institutions démocratiques et constitutionnelles, autant que dans leur volonté de résoudre les problèmes immédiats et de se maintenir au pouvoir.

L'image de la campagne qu'il faut mener sur deux fronts à la fois rend assez exactement compte de ce qu'implique la préservation de la démocratie. D'un côté, il faut lutter contre les forces hostiles à la démocratie dont on peut douter qu'elles n'acceptent jamais des institutions libres ou l'influence que les masses populaires peuvent exercer sur le processus politique. L'autre lutte à mener concerne les facteurs de division inhérents à la spécificité du pouvoir politique en régime démocratique, qu'il s'agisse de la compétition pour le pouvoir ou de la tentation de considérer la politique comme un jeu dans lequel le gagnant empoche l'ensemble des prix. Dans le premier cas, l'issue du combat dépendra de la vitalité des institutions et des groupes qui, au sein de la société, ont intérêt à ce que la démocratie soit préservée et sont prêts à se mobiliser pour sa défense. Dans le second cas, l'issue dépendra des limites que les dirigeants sauront s'imposer dans l'exercice du pouvoir ainsi que de leur volonté de maintenir le dialogue avec leurs adversaires politiques, tout autant que du respect des droits politiques de chacun au sein de la population dans son ensemble.

15. Quelles sont les principales composantes d'un régime démocratique authentique ?

Les principales composantes — ou éléments constitutifs — d'un régime démocratique authentique sont au nombre de quatre, à savoir, des élections libres et équitables, un gouvernement fonctionnant dans la transparence et responsable devant le pouvoir législatif, le respect des droits civils et politiques et l'existence d'une société démocratique ou, pour employer un autre terme, « civile ». Ces composantes ont déjà été abordées dans les réponses aux questions précédentes. Elles feront l'objet d'une présentation plus détaillée dans ce qui suit, dans la mesure où elles constituent le cadre de référence dans lequel s'inscriront les prochaines questions. Il est possible de représenter ce cadre au moyen d'un diagramme en forme de « pyramide démocratique » dont chacune des parties est nécessaire à la cohésion de l'ensemble (voir figure 1).

Figure 1
La pyramide démocratique



(i) **Élections libres et équitables.** Des élections fondées sur le principe de la concurrence constituent le dispositif central permettant de faire en sorte que les titulaires de charges publiques soient comptables devant le peuple et soumis à son contrôle. Elles sont également l'occasion de valider le principe d'égalité politique entre les citoyens, aussi bien au niveau des candidatures à un mandat électif qu'à celui de la participation aux consultations électorales. Le concept d'« élections libres et équitables », utilisé ici comme critère, recouvre d'abord le *système* électoral, c'est-à-dire les lois définissant les charges à caractère électif, la qualité de ceux qui peuvent les briguer, le calendrier électoral, la qualité des électeurs, la définition des circonscriptions, le mode de comptabilisation des voix qui déterminera le résultat de la consultation, etc. Le concept englobe ensuite le *processus* électoral, c'est-à-dire les modalités pratiques des consultations électorales, depuis l'inscription des électeurs sur les listes électorales jusqu'au dépouillement du scrutin en passant par l'organisation de la campagne, de façon à permettre l'application rigoureuse et impartiale de la loi et à éviter toute manœuvre frauduleuse susceptible de remettre en cause le résultat du scrutin.

(ii) **Transparence et responsabilité du gouvernement.** En régime démocratique, la responsabilité du gouvernement devant le peuple comporte d'une part, une dimension *juridique* : le gouvernement est responsable devant les tribunaux de la façon dont chacun des titulaires de fonctions publiques appliquent la loi (en vertu du principe de « primauté du droit »). D'autre part, la notion de responsabilité comporte une dimension *politique* qui implique que le gouvernement doit justifier sa politique et son action devant le parlement et le peuple. Cette responsabilité est fonction de l'autonomie par rapport au gouvernement dont jouissent les tribunaux pour

faire respecter la constitution, établir la culpabilité de ceux qui enfreignent les lois et les punir. Elle est également fonction du pouvoir du parlement en matière de législation, de fiscalité et de contrôle de l'action du gouvernement. S'il doit pouvoir rendre compte de son action, un gouvernement démocratique doit également être à l'écoute du peuple, qu'il s'exprime par le biais des consultations prévues par la loi ou par tout autre moyen.

(iii) **Droits civils et politiques.** Les droits civils et politiques englobent les libertés d'expression, d'association et de circulation, notamment, qui conditionnent la participation des citoyens à la vie politique, que ce soit sous la forme d'associations au sein de la société civile ou de groupes de pression cherchant à influencer le gouvernement. Bien qu'il s'agisse là de droits à caractère *personnel* qui font partie des droits de l'homme et sont, à ce titre, protégés comme il convient, c'est dans le contexte de l'action *collective* que leur importance se manifeste, que ce soit sous la forme d'une mobilisation au profit d'objectifs communs, de campagnes de sensibilisation de l'opinion ou destinées à faire pression sur le gouvernement. On aurait donc tort de considérer les droits de la personne comme incompatibles, par nature, avec l'action en faveur d'objectifs communs ou avec les processus décisionnels à caractère collectif ou, encore, avec les modalités de leur contrôle par le peuple alors qu'au contraire, ils en constituent le fondement essentiel.

(iv) **Une société démocratique ou « civile ».** Le concept de société « civile » traduit la nécessité pour une démocratie d'avoir des associations à caractère social de toute nature *autonomes* par rapport aux pouvoirs publics. Il n'existe pas d'autre moyen pour limiter le pouvoir de l'État, donner à l'opinion publique la possibilité de

s'exprimer pour éviter qu'elle soit conditionnée par les dirigeants politiques et permettre à la société d'avoir la force de résister à l'arbitraire. Il ne suffit pas que ces associations soient autonomes ; il faut également que leur *fonctionnement soit démocratique* pour que soit traduite dans les faits l'idée selon laquelle la démocratie au niveau de l'État ne saurait être profondément enracinée si une gestion autocratique était de règle dans la société. Si dans leur milieu familial, à l'école et dans leur vie religieuse, les individus sont soumis à une règle autoritaire et si, sur leur lieu de travail, dans leur quartier et dans les associations qu'ils fréquentent, ils n'ont pas eu la possibilité de s'organiser de façon autonome ou de participer à la gestion d'un projet commun, il est peu probable que ces individus soient des citoyens actifs ou se sentent le moins du monde responsables de l'état de la société dans son ensemble.

2. Des élections libres et équitables

16. Pourquoi les élections sont-elles importantes ?

Au niveau national, les élections ont une double fonction. Elles permettent, d'une part, de choisir le chef du gouvernement ou de l'exécutif ainsi que le programme que le gouvernement se propose d'appliquer. La seconde fonction des élections est de permettre la désignation des membres de l'assemblée des représentants, de l'assemblée législative ou parlementaire selon les cas, chargés de voter les lois, de lever l'impôt et de contrôler l'action du gouvernement au nom du peuple. Dans un régime *présidentiel* où le président est à la tête du gouvernement, ces deux fonctions sont distinctes, les élections présidentielles et les élections parlementaires étant dissociées, bien qu'elles puissent parfois coïncider. Dans un système centré sur la fonction de *Premier ministre* ou de type parlementaire, il suffira d'une seule consultation électorale pour satisfaire à ces deux fonctions, dans la mesure où la direction du gouvernement sera confiée par les élus au dirigeant du parti disposant de la majorité au parlement.

L'élection régulière des titulaires de fonctions officielles selon un processus transparent et concurrentiel constitue l'un des moyens essentiels du contrôle populaire dans un système de démocratie représentative. Les élections attestent que le pouvoir politique procède du

peuple et est exercé par délégation en son nom et que c'est devant le peuple que les hommes politiques sont comptables de leur action. En dernière analyse, il n'est pas de meilleure garantie que les élus s'acquitteront de leur mandat que la possibilité de les destituer de leur charge. C'est cette possibilité qui permet de maintenir la qualité du statut des charges publiques et d'opérer le renouvellement du personnel et les politiques au niveau gouvernemental en fonction des circonstances.

17. Faut-il élire le chef de l'État au suffrage universel ?

La fonction de chef d'État doit se distinguer par son caractère largement solennel et symbolique. Elle est l'expression de l'unité de la nation qui transcende les luttes partisans, de la continuité de l'État par-delà la succession de gouvernements éphémères et de la permanence de la constitution par rapport à la nature temporelle de législations particulières. Cette fonction symbolique peut revêtir une importance toute spéciale en cas de crise nationale ou de différend touchant à la constitution, le chef de l'État pouvant être amené à exercer, dans ces différentes situations, une autorité considérable.

Dans un système présidentiel, le président élu cumule la fonction honorifique de chef d'État avec celle de chef de gouvernement, comme cela est le cas en Russie, aux États-Unis et dans la plupart des pays d'Amérique latine. Dans une république de type parlementaire, le chef de l'État est, en règle générale, un président élu au suffrage universel ou par le parlement mais qui ne dispose pas du pouvoir exécutif, ce qui est le cas, notamment, en Allemagne, en Irlande et en Inde. Dans une monarchie constitutionnelle — en Belgique, en

Espagne ou au Royaume-Uni, par exemple — c'est l'hérédité qui détermine la désignation du chef d'État, lequel exerce ses fonctions à vie.

Parmi ces différents modes de désignation, il est difficile de dire lequel est le meilleur. Tout dépend, en fait, du contexte constitutionnel dans son ensemble. Le système présidentiel a pour inconvénient d'impliquer le chef de l'État dans les controverses liées à la gestion quotidienne des affaires du pays ou de lui faire supporter une part de responsabilité dans l'impopularité ou l'échec de politiques condamnées par le peuple.

18. Quels autres titulaires de charges publiques faut-il élire au suffrage universel ?

Dans la mesure où le chef de l'exécutif, élu par le peuple, est responsable devant lui et devant le parlement de l'action et de la compétence de l'ensemble des agents de l'État, il paraît raisonnable de confier aux responsables de l'exécutif le soin de les nommer au lieu de recourir à l'élection, sous réserve que le recrutement soit ouvert à tous ceux qui possèdent les qualifications requises. Toutefois, un système démocratique implique que l'on tienne compte, dans l'organisation des services publics, de la réalité des besoins *locaux* et de l'évolution des contextes au niveau local. C'est ce qui justifie l'élection d'organismes destinés à superviser la gestion au niveau local de certains services — santé, éducation, police, etc. — et à assumer la responsabilité de la conduite de l'ensemble des affaires locales.

Quant à la question de savoir s'il faut élire les magistrats, on serait tenté de dire, *a priori*, que, dès lors que les représentants qui exercent le pouvoir législatif et

le chef du pouvoir exécutif sont élus par le peuple, il serait logique que les magistrats le soient également. Toutefois, dans la mesure où les magistrats exercent des fonctions non pas politiques mais juridiques dont les principes centraux sont la cohérence et l'impartialité, lesquels ne relèvent pas du jugement populaire, il est préférable que ces charges ne soient pas soumises au verdict populaire ou au risque d'être trop étroitement associées à un groupe social spécifique. Il appartient au parlement de faire en sorte que les lois appliquées par les magistrats et la gravité des sentences qu'ils prononcent reflètent l'opinion du public et non l'état d'esprit du corps judiciaire. Au demeurant, le mode de recrutement des magistrats est une question qui intéresse légitimement la démocratie, surtout lorsqu'il s'opère au détriment de groupes sociaux numériquement importants, qu'il s'agisse des femmes, des minorités ethniques ou d'autres groupes minoritaires (en ce qui concerne la désignation des magistrats, on se reportera à la question 40).

19. Est-il nécessaire d'avoir une deuxième assemblée parlementaire élue ?

On peut justifier l'élection de la seconde assemblée parlementaire, selon des critères différents de ceux applicables à la première, par la nécessité de soumettre la législation à l'examen le plus minutieux possible et de lui assurer le plus large soutien. Cet argument est particulièrement justifié en régime fédéral où la deuxième chambre représente les intérêts des différents États membres et non ceux du pays dans son ensemble. Cette deuxième chambre peut également jouer un rôle de contrepoids sur le plan législatif, particulièrement utile

dans les pays où les droits de la personne ne sont pas protégés par la Constitution.

En règle générale, les deux assemblées sont élues selon des systèmes différents, la chambre haute étant élue au suffrage indirect ou sur la base de circonscriptions électorales différentes ou, enfin, selon un calendrier électoral différent afin, par exemple, qu'une partie seulement de ses membres soit renouvelée à chaque échéance électorale. En régime parlementaire, l'élection au suffrage direct par le pays de l'ensemble des membres de la chambre basse en fait le principal dépositaire de la légitimité nationale en ce qui concerne la direction des affaires du pays et lui confère un rôle prioritaire en matière de législation. Au mieux, la chambre haute devra se contenter d'un pouvoir suspensif ou d'un droit de veto. En régime démocratique, rien ne saurait justifier le maintien d'une deuxième assemblée non élue.

20. Quelle doit être la périodicité des consultations électorales ?

Dans l'Europe du XIX^e siècle, les démocrates les plus intransigeants réclamaient que les élections des parlementaires aient lieu chaque année afin de pouvoir contrôler efficacement les représentants. Toutefois, la tâche des gouvernements et des parlements est aujourd'hui telle qu'une seule année ne leur permet pas de gérer efficacement l'économie ni de constater les effets des politiques qu'ils ont engagées. On estime généralement qu'un mandat de quatre ans constitue un compromis raisonnable entre la nécessaire continuité que réclame tout gouvernement et les principes de prise en compte des aspirations du peuple par le gouvernement et de sa responsabilité devant lui.

Quelle que soit la durée du mandat confié aux élus, il reste qu'il est important que la décision d'appeler le pays aux urnes ne relève pas du gouvernement en place. Ainsi qu'il sera précisé ultérieurement (voir la question 31 ci-après), la tenue d'élections « libres et équitables » implique comme condition *sine qua non* que le processus électoral ne soit pas contrôlé par le ou les parti(s) au pouvoir et qu'il ne joue pas en sa (ou en leur) faveur. Cette exigence vaut autant pour le calendrier que pour la conduite des élections.

21. Faut-il restreindre l'exercice du droit de vote ?

Dans la plupart des démocraties, les restrictions à l'exercice du droit de vote concernent en général les enfants, les personnes frappées par une condamnation pénale, les malades mentaux et les résidents étrangers. Il s'agit là d'un ensemble très hétérogène regroupant des catégories de population privées de l'exercice du droit de vote pour des raisons propres à chaque cas. S'agissant des enfants n'ayant pas atteint un certain âge, leur exclusion relève du bon sens et de considérations psychologiques liées au développement. Avant un certain âge, la plupart des enfants n'ont pas acquis suffisamment d'expérience et ils ne sont pas assez conscients des conséquences à long terme de leurs choix pour qu'on puisse se dispenser d'exercer sur eux une tutelle bienveillante. Dans la plupart des sociétés, l'enfant parvenu à un certain âge se voit reconnaître un ensemble de droits qui définissent la condition de l'adulte : droit de se marier, de posséder des biens, d'engager des poursuites judiciaires en son nom propre et droit de vote. La reconnaissance de ces droits intervient en général à l'âge de dix-huit ans qui

correspond également à la fin des études secondaires et à l'âge auquel les jeunes sont tenus d'effectuer leur service militaire.

Toutefois, fixer l'entrée dans la vie adulte à un âge précis ne peut être qu'arbitraire. Il est établi que les enfants sont aujourd'hui mûrs plus tôt qu'autrefois. En outre, ils exercent certains droits, celui de pratiquer une activité rémunérée, par exemple, avant même d'avoir dix-huit ans. Enfin, il faut malheureusement reconnaître que certains enfants ont besoin d'être protégés *contre* les adultes qui en ont la responsabilité, ce qui implique qu'on leur accorde la possibilité d'intervenir dans les décisions qui les concernent personnellement beaucoup plus tôt que cela n'est le cas aujourd'hui. Quoi qu'il en soit, le processus de maturation est un processus continu et il importe de préparer les enfants dès le plus jeune âge à assumer leurs responsabilités civiques dans une société démocratique en les associant aux décisions prises collectivement dans le milieu familial et scolaire. Toutefois, aucune de ces considérations n'est suffisamment convaincante pour justifier que l'on abaisse l'âge d'exercice du droit de vote de façon importante par rapport à l'âge actuel de dix huit ans ou que l'on renonce à fixer un seuil marquant, de façon symbolique, la reconnaissance par la société du statut d'adulte et des droits qu'il implique aux jeunes qui y sont parvenus.

S'agissant des personnes condamnées à une peine de prison, on justifie leur exclusion du droit de vote par l'argument selon lequel ceux qui ont gravement enfreint la loi ont perdu le droit de participer à sa formulation de quelque manière que ce soit. On peut, en revanche, objecter que la privation de liberté ne doit pas entraîner la privation de tous les autres droits civiques et que les détenus, en particulier, doivent pouvoir avoir accès à des représentants élus afin de contribuer à assurer leur

protection contre les traitements illégaux et inhumains qui pourraient leur être infligés et pour veiller à la régularité de leurs conditions de détention. On doit également émettre des réserves en ce qui concerne l'exclusion des malades mentaux dans la mesure où ils ne constituent pas une catégorie homogène d'individus dont on peut dire, sans risque de se tromper, qu'ils ne peuvent pas avoir conscience de leurs propres intérêts.

Reste, enfin, le cas le plus discutable, celui de l'exclusion du droit de vote des résidents étrangers. Dans ce cas particulier, le problème du droit de vote pose la question plus générale des conditions d'accès à la citoyenneté. Si nous acceptons l'idée selon laquelle la démocratie est née de la remise en cause, au cours du XVIII^e siècle, du principe dynastique qui faisait de la naissance ou de l'héritage le seul fondement des droits politiques, nous ne devrions pas, si nous voulons rester cohérents, en faire le seul critère de la citoyenneté d'où se trouveraient ainsi exclus les résidents étrangers légalement installés dans un pays. On peut discuter de la durée de la période de résidence permettant de considérer un étranger comme « installé », mais on pourrait raisonnablement estimer que les étrangers désirant acquérir la citoyenneté d'un pays donné devraient pouvoir le faire après une période de résidence n'excédant pas cinq ans.

22. Comment procéder à l'inscription sur les listes électorales ?

On pourrait penser que l'inscription sur les listes électorales est une opération purement technique alors, qu'en pratique, les procédures utilisées ont une incidence considérable sur l'exercice du droit de vote. La nécessité

de disposer d'une liste des électeurs avant tout scrutin se justifie aisément ; une telle liste permet d'identifier individuellement chaque électeur et d'enregistrer sa participation au scrutin, ce qui exclut que l'on puisse voter deux fois ou en usurpant l'identité d'un autre électeur ou encore, sans que l'on possède la qualité d'électeur. Toutefois, les règlements régissant l'inscription sur les listes électorales peuvent parfois dissuader les citoyens de procéder à leur inscription ou d'exercer en pratique leur droit d'électeur. Tel est le cas lorsque l'inscription est volontaire et qu'elle est effectuée par des militants des partis politiques bénévoles ou encore lorsque les inscriptions sont closes bien longtemps avant la date de l'élection, si bien que les listes électorales sont largement périmées au moment du scrutin. Les citoyens peuvent également craindre que les listes électorales servent à d'autres fins administratives, pour vérifier, par exemple, leur situation fiscale, professionnelle ou leur situation de famille, tous renseignements que les citoyens devraient normalement être appelés à fournir de façon distincte. La procédure la plus conforme aux principes démocratiques voudrait que l'inscription sur les listes électorales soit obligatoire, que celle-ci soit effectuée par un personnel officiel rémunéré et formé à cet effet, que la mise à jour des listes électorales prenne fin le plus tard possible avant la date de l'élection et qu'elles soient, matériellement et du point de vue de leur gestion, distinctes des autres fichiers administratifs.

23. Le suffrage doit-il être obligatoire ?

Là où le suffrage est obligatoire (en Australie, par exemple), on fait valoir pour justifier cette obligation que la participation au choix d'un gouvernement et à



l'élection des représentants est un devoir civique autant qu'un droit, lequel n'a été acquis qu'au prix de luttes menées par les générations précédentes. Les abstentionnistes doivent explicitement indiquer leur refus de choix sur le bulletin de vote au lieu de se contenter d'exprimer leur position en ne participant pas au scrutin à l'instar des électeurs indifférents, absents ou décédés. A l'inverse, on peut estimer qu'il est quelque peu contradictoire de rendre obligatoire une élection « libre » ou de contraindre les citoyens à exercer leurs « droits » et, qu'en outre, le taux d'abstention, ainsi que son importance relative parmi les différentes catégories de population, constituent un indice important, à valeur d'avertissement, du dysfonctionnement du processus démocratique.

Dans la plupart des démocraties, c'est la seconde position qui prévaut. On y considère le suffrage comme volontaire mais n'est-ce pas contradictoire par rapport à l'obligation faite aux citoyens, dans de nombreux pays, de s'inscrire sur les listes électorales ? Ce n'est pas nécessairement le cas dès lors que l'on fait de l'inscription sur les listes l'une des conditions permettant à l'électeur de choisir d'exercer ou non son droit de vote. En outre, les listes électorales peuvent être utilisées à des fins électorales parfaitement légitimes, pour harmoniser le nombre des électeurs entre les circonscriptions par exemple, ce qui exige que l'on dispose de listes complètes et exactes.

24. Pourquoi le vote est-il secret ?

Le philosophe libéral anglais John Stuart Mill estimait que le vote devait être public afin que les électeurs puissent justifier leur vote devant leurs concitoyens et

qu'ils soient incités à faire passer l'intérêt général avant leur intérêt particulier. Cette position, au demeurant fort noble, n'a rencontré que peu d'écho parmi les théoriciens qui lui ont succédé. Dans la pratique, le vote public place les électeurs dans une position de vulnérabilité par rapport aux détenteurs du pouvoir — employeurs, propriétaires, prêtres, supérieurs hiérarchiques de toute espèce — qui exerceront sur eux des pressions et par rapport aux candidats qui chercheront systématiquement à acheter leur vote. Le vote secret est aujourd'hui l'une des caractéristiques majeures et solidement établies de tous les régimes démocratiques.

25. Quelles sont les conditions de l'éligibilité ?

En principe, tout électeur doit également pouvoir être éligible. La pratique observée dans certains pays qui fixe un critère d'âge supérieur pour les candidats par rapport à celui applicable aux électeurs semble superflue, dans la mesure où un candidat qui briguerait un mandat électoral important sans avoir acquis une certaine expérience des affaires du pays aurait peu de chances d'être élu.

La question des procédures relatives à la nomination des candidats ou à l'enregistrement de leur candidature est d'un autre ordre. La plupart des systèmes électoraux tentent d'empêcher les candidatures fantaisistes en exigeant à l'appui de la candidature un nombre de signatures émanant de titulaires de fonctions électives dans la circonscription appropriée et/ou le dépôt d'un cautionnement que le candidat perd s'il n'obtient pas un nombre minimal de voix. Le danger est que ces deux mesures destinées à écarter les candidatures fantai-

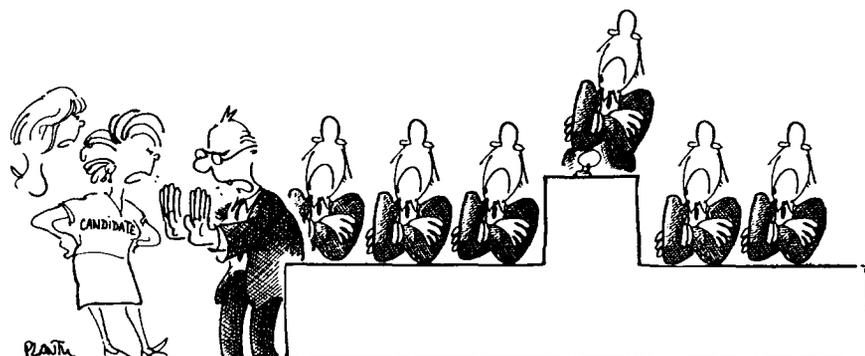
sistes peuvent également dissuader certains candidats sérieux, surtout lorsqu'ils représentent des formations ou des forces politiques nouvelles. Dans certains pays, seuls les candidats représentant des partis déjà constitués peuvent faire acte de candidature. Là encore, il s'agit de décourager les candidats de fantaisie mais ce système peut également permettre de contrôler les partis et les candidats et donc limiter l'expression légitime des choix électoraux.

Aux États-Unis d'Amérique, chaque parti désigne ses candidats au moyen d'une élection primaire à laquelle participent les seuls électeurs du parti concerné inscrits sur les listes électorales. Si ce procédé permet d'associer les électeurs à la désignation des candidats et au choix des élus, il accroît dans des proportions considérables le coût des élections et favorise les candidats qui disposent d'une fortune personnelle ou de soutiens financiers puissants. Pour pallier cet inconvénient, on préfère d'ordinaire désigner les candidats au moyen d'un scrutin organisé parmi tous les *adhérents* du parti dans le district ou la circonscription électoral(e) concerné(e). Toutefois, cette démocratisation, pourtant modeste, du processus de sélection des candidats n'est pas généralisée, tant s'en faut.

26. Comment expliquer que si peu de femmes soient titulaires de fonctions électives ?

Dans les démocraties occidentales, la proportion de femmes parmi les représentants parlementaires est très faible comparée à la place des femmes dans l'électorat. Dans les pays aux traditions démocratiques bien établies, la moyenne est inférieure à 15 %, l'éventail allant de

35 % pour les pays nordiques à 6 % pour la France située tout en bas de l'échelle, la moyenne s'établissant à 10 % environ pour la majorité des autres pays. Cette situation s'explique par des raisons à la fois historiques, domestiques et politiques. Depuis l'aube de l'humanité et jusqu'à une date récente, les femmes ont été considérées comme inaptes, par nature, à l'exercice d'activités politiques et on les a tenues formellement à l'écart de ce type d'activités, renforçant ainsi l'idée selon laquelle elles n'étaient pas faites pour la politique. Les séquelles de cet état d'esprit, renforcées par l'inégalité de la répartition des tâches au sein du foyer où la femme continue, plus que l'homme, à s'occuper des enfants et à entretenir la maison, sont autant d'obstacles aux projets de carrière politique que pourraient nourrir les femmes. La politique réclame énormément de temps ; l'emploi du temps des membres du gouvernement et des parlemen-



taires est rarement compatible avec une vie normale. En outre, les femmes sont moins spontanément portées vers l'activité politique, en raison de sa nature même qui privilégie la compétition, les rivalités partisans et la mise en valeur de soi.

Cette situation est-elle préoccupante ? S'agissant du principe d'égalité politique, il est préoccupant qu'une partie de la société soit nettement avantagée en ce qui concerne l'accès aux fonctions publiques, électives ou non. On est également fondé à penser que les hommes n'accordent pas la même attention que les femmes aux problèmes qui concernent ces dernières ni qu'ils leur reconnaissent un niveau de priorité suffisamment élevé pour qu'on leur consacre les financements publics nécessaires. Même si les femmes ne partagent pas toutes, il s'en faut de beaucoup, les mêmes opinions et les mêmes intérêts, beaucoup de femmes trouvent choquant qu'un parlement composé majoritairement d'hommes légifère en matière de contraception, d'avortement, de viol, etc. Au demeurant, lorsque les femmes, avec les qualités et les caractéristiques qui leur sont propres, n'obtiennent pas dans la vie publique la place qui leur revient, c'est la société dans son ensemble qui s'en trouve appauvrie.

Comment remédier à cette situation ? On ne parvient à corriger une inégalité politique léguée par l'histoire qu'en prenant les mesures appropriées dans différents domaines, qu'il s'agisse, pour commencer, de changer les mentalités dans les établissements scolaires et le système éducatif, d'améliorer les possibilités en matière de garde d'enfants ou encore de réformer l'organisation de l'emploi du temps des parlementaires et d'aménager les installations mises à leur disposition. Il incombe tout particulièrement aux partis politiques de prendre l'initiative dans cette affaire en encourageant les

femmes à adhérer à leur formation et en privilégiant leurs candidatures aux élections au moyen de quotas, de contingents de places réservées, entre autres modalités, ainsi que cela se pratique avec succès dans les pays scandinaves.

**27. Dans quelle mesure
les représentants parlementaires
« représentent-ils » l'électorat ?**

Il existe deux interprétations essentielles de la représentation politique. La première repose sur le concept d'*agent* selon lequel le représentant « est autorisé » par ses mandants à les « représenter » et à « agir en leur nom ». A certains égards, le représentant agit au nom de l'*ensemble* des mandants ou des électeurs de sa circonscription lorsqu'il s'agit, par exemple, de défendre les intérêts locaux, d'exprimer le point de vue des électeurs de la circonscription ou de tenter d'obtenir satisfaction dans le cas de doléances émanant de particuliers. Mais, dans d'autres cas, le représentant ne représente que ses *seuls* électeurs lorsqu'il contribue à la mise en œuvre d'un programme électoral que certains des électeurs de sa circonscription ont rejeté et d'autres approuvé. L'idée selon laquelle les représentants parlementaires s'expriment et agissent en toutes circonstances au nom de l'ensemble des électeurs de leur circonscription est une fiction qui est, tout bonnement, incompatible avec leur engagement par rapport au programme sur lequel ils ont été élus et qui implique une constante fidélité d'action à son égard ainsi qu'une part de responsabilité dans son application effective.

La seconde interprétation de la représentation politique fait intervenir le concept de *microcosme* qui envi-

sage l'assemblée des représentants comme un tout et non plus comme un ensemble de représentants individuels. Dans cette perspective, on dira d'une assemblée législative qu'elle est « représentative » dans la mesure où elle reflète la nature de l'électorat dans sa globalité au regard, notamment, de sa composition sociale, de sa répartition géographique ou du nombre de voix obtenu par chacun des partis. On peut s'interroger sur l'importance respective de ces différents critères. Tous sont importants mais dans un système où l'électeur est amené à se prononcer entre un certain nombre de partis nationaux offrant des programmes de gouvernement concurrentiels, on peut estimer que celui touchant la composition de l'assemblée en fonction du poids électoral des différents partis est prioritaire. Ce sont les systèmes électoraux fondés sur la représentation proportionnelle qui permettent le mieux de satisfaire à ce critère (voir la question 28).

On peut considérer que ces deux interprétations de la représentation fondées respectivement sur la notion d'*agent* et de microcosme traduisent les deux principes fondamentaux de la démocratie définis précédemment (voir la question 1). Le principe de la souveraineté populaire, qui pose que toute autorité politique procède du peuple et que les pouvoirs législatif et exécutif doivent être soumis au contrôle du peuple, trouve son expression dans la conception du représentant en tant qu'*agent* des électeurs, habilité par eux à agir en leur nom mais aussi responsable devant les électeurs et révocable par eux. La seconde interprétation de la représentation fondée sur le concept de *microcosme* correspond au principe d'égalité politique selon lequel chaque voix doit être créditée du même poids ou de la même valeur, indépendamment du lieu de résidence de l'électeur ou du parti pour lequel il se prononce. Dès lors que ce prin-

cipe est observé, l'assemblée sera considérée comme un microcosme représentatif de l'électorat et respectant la répartition géographique des électeurs ainsi que celle des voix entre les différents partis.

28. Qu'est-ce qui distingue les différents systèmes électoraux les uns des autres ?

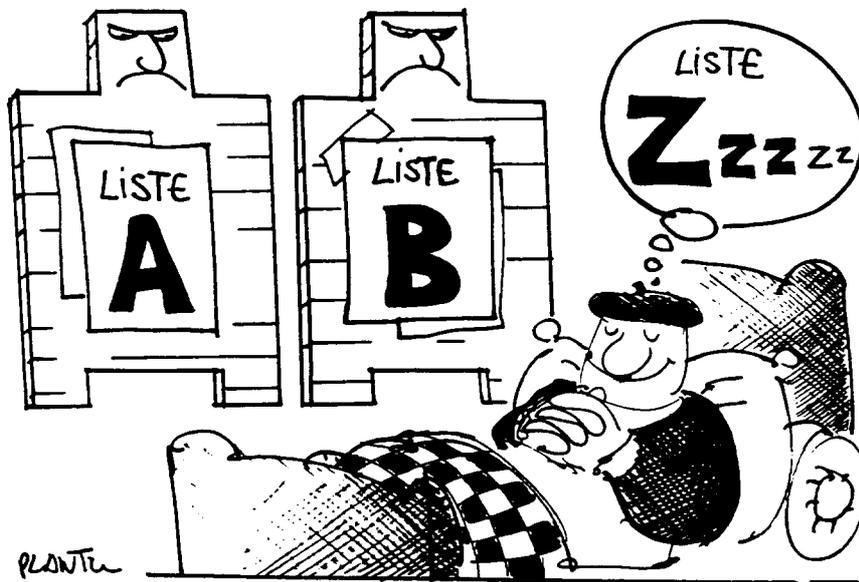
De multiples systèmes électoraux sont utilisés dans le monde. On se bornera ici à présenter schématiquement les cinq principaux types dont les mérites respectifs seront étudiés dans la réponse à la question suivante.

(i) *Le scrutin majoritaire uninominal à un tour* (utilisé pour les élections législatives aux États-Unis d'Amérique, dans la plupart des pays d'Amérique latine, ainsi qu'au Royaume-Uni et dans un bon nombre de ses anciennes colonies). Selon ce système, le pays est divisé en circonscriptions de taille à peu près équivalente. Il n'y a qu'un seul siège à pourvoir par circonscription et les électeurs ne peuvent voter que pour un seul candidat qu'ils désignent sur leur bulletin de vote. Le candidat qui obtient le plus grand nombre de voix est déclaré élu, qu'il ait ou non obtenu la majorité absolue des suffrages exprimés.

(ii) *Le vote alternatif ou préférentiel* (utilisé pour l'élection de la Chambre basse australienne). On retrouve dans ce système le même découpage en circonscriptions que dans le système précédent. La différence réside dans le fait que l'électeur classe les différents candidats par ordre de préférence. Si l'addition des premières préférences ne permet à aucun candidat d'obtenir la majorité absolue, celui qui a obtenu le

moins de voix est éliminé et les voix qui s'étaient portées en priorité sur son nom sont réparties entre les candidats venant en deuxième position dans l'ordre des préférences. L'opération se poursuit jusqu'à ce qu'un candidat obtienne la majorité absolue des voix. On peut parvenir au même résultat en organisant, comme cela est le cas en France, un deuxième tour d'élection auquel ne participent que les deux candidats les mieux placés au premier tour.

(iii) *Le vote unique transférable* (utilisé en Irlande, à Malte et pour les élections sénatoriales australiennes). Dans ce système, il existe plusieurs sièges à pourvoir par circonscription dont le nombre varie en général de



29. Quels sont les avantages et les inconvénients respectifs de ces différents systèmes ?

Les mérites respectifs des différents modes de scrutin ne peuvent être correctement appréciés qu'en fonction des spécificités et de la répartition de la population du pays concerné et de l'audience électorale de ses différents partis. Ainsi, il serait aberrant d'appliquer le scrutin « proportionnel » dans un pays totalement dépourvu de partis politiques bien implantés, dans la mesure où c'est précisément la répartition des suffrages populaires entre les formations respectives qui constitue l'essence du scrutin proportionnel. C'est pourquoi l'évaluation qui suit n'a d'autre objectif que de présenter les caractéristiques générales des différents systèmes, sans prétendre exposer les effets qui sont censés découler de leur application.

Le système *pluraliste* (majoritaire à un tour) a le mérite de la simplicité. Plus qu'aucun autre système, ce mode de scrutin permet de dégager une majorité parlementaire au profit d'un seul parti et donc de lui donner les moyens de gouverner seul, dans la mesure où il amplifie le soutien électoral dont bénéficie le parti le plus important. Ce mode de scrutin permet également des déplacements de voix de faible amplitude susceptibles de faire basculer la majorité et, donc, d'entraîner un changement de gouvernement, encore que ce phénomène soit fonction du nombre de circonscriptions « marginales » en jeu. L'inconvénient de ce système est qu'il peut produire des résultats extrêmement disproportionnés par rapport aux suffrages obtenus par les différents partis selon leur répartition entre les formations au plan national et dans chaque circonscription. Ainsi, dans le cas où les suffrages obtenus par quatre partis en lice se répartissent

sent au plan national selon la proportion 40, 30, 20 et 10 et à supposer que la même proportion se retrouve exactement dans chaque circonscription, il est théoriquement concevable qu'un seul parti dispose de la totalité des sièges au parlement, 60 % des électeurs se trouvant ainsi privés de toute représentation. Il va de soi que cela n'arrive jamais. Il reste que ce mode de scrutin favorise les partis dont l'électorat est concentré géographiquement et pénalise ceux dont les électeurs sont plus harmonieusement répartis entre les circonscriptions ; en outre, il accorde une importance considérable au découpage électoral. Par ailleurs, il encourage le vote tactique, aux résultats aléatoires, dans la mesure où l'électeur qui vote pour un autre candidat que celui qui a sa préférence ne peut savoir avec certitude comment les autres électeurs se comporteront.

Le *mode de scrutin alternatif ou préférentiel* présente l'avantage par rapport au scrutin majoritaire à un tour de faire de l'obtention de la majorité absolue des suffrages dans le cadre d'une circonscription la condition, quasi obligatoire, de l'élection d'un candidat, ce qui n'est pas le cas du mode de scrutin majoritaire à un tour. On peut considérer qu'un candidat ne peut légitimement représenter une circonscription s'il n'a pas, au minimum, obtenu la majorité absolue des suffrages. Ce mode de scrutin a également pour conséquence de permettre une meilleure prise en compte de la répartition proportionnelle des suffrages que le système majoritaire à un tour. Toutefois, il peut néanmoins priver de représentation les partis arrivés en troisième ou quatrième position et disposant pourtant d'un soutien électoral important mais harmonieusement réparti.

Le vote *transférable* permet aux partis de moindre importance d'être représentés ; toutefois, le caractère proportionnel de ce mode de scrutin dépend de la taille

des circonscriptions et varie dans le même sens qu'elle. En outre, les sympathisants d'un parti donné peuvent choisir entre les différents candidats présentés par le parti. En revanche, la taille des circonscriptions est telle que le lien entre les représentants et les électeurs qui existe dans les circonscriptions où un seul siège est à pourvoir tend à s'affaiblir. Enfin, le mode de répartition entre les candidats des voix obtenues par ceux ayant les plus faibles scores est d'une complexité extraordinaire.

Le *scrutin de liste* peut être considéré comme le système permettant d'établir une égalité presque parfaite entre les suffrages et, par voie de conséquence, de répartir au mieux les sièges à pourvoir entre les partis selon la proportion des suffrages obtenus. Ce système présente quelques inconvénients : d'une part, les représentants ne sont plus directement comptables de leur action devant un groupe défini de mandants ; d'autre part, les électeurs (voire les adhérents) risquent de n'avoir aucune part dans le classement des candidats sur la liste présentée par les partis. Il en résulte que ce sont les appareils de parti, bien davantage que les électeurs, qui déterminent le choix des représentants. En revanche, le scrutin de liste permet et favorise l'établissement de listes « équilibrées » prenant en compte les courants et les différents groupes sociaux représentés au sein des partis.

Le système *mixte* produit des résultats dont la proportionnalité est fonction du pourcentage de représentants élus dans les circonscriptions au scrutin uninominal. Il peut ainsi permettre de déboucher sur une majorité gouvernementale en cas de soutien massif en faveur d'un parti ou, inversement, rendre inévitable la formation d'un gouvernement de coalition en cas de répartition plus uniforme des suffrages. Tout en présentant les inconvénients du scrutin de liste, ce système impose, en outre, la désignation de deux types de repré-

sentants dont l'un seulement est lié aux circonscriptions. Les défenseurs du système font valoir que l'on peut pallier ces inconvénients en faisant figurer sur les listes les candidats battus de justesse lors des élections au scrutin uninominal et en assignant aux élus de la liste des responsabilités spécifiques au niveau des circonscriptions.

30. Les gouvernements de coalition sont-ils démocratiques ?

Les partisans de la représentation proportionnelle estiment que le mode de scrutin majoritaire et le système alternatif ne sont pas démocratiques dans la mesure où ils ne traitent pas équitablement les suffrages des citoyens dont certains ont plus de poids que les autres. Il en résulte que ces deux modes de scrutin ne respectent pas le principe démocratique essentiel relatif à l'égalité politique, permettant, de ce fait, la formation de gouvernements qui ne représentent qu'une minorité, parfois très réduite, des voix de l'électorat. En revanche, les adversaires de la représentation proportionnelle considèrent que, compte tenu de l'improbabilité pour un parti d'obtenir une majorité de suffrages dans le cadre de ce système, le scrutin proportionnel conduit nécessairement à la formation de gouvernements de coalition. Ainsi, les électeurs se trouvent-ils dessaisis de la responsabilité de la formation des gouvernements au profit des dirigeants des partis, ce qui affaiblit le pouvoir reconnu au peuple de contrôler le gouvernement et d'exiger de lui qu'il lui rende compte de son action. Les gouvernements de coalition peuvent également conduire à accorder un pouvoir excessif aux petits partis, surtout lorsqu'ils occupent une position charnière entre des formations de gauche et de droite plus étoffées. On peut répondre à cette objection

que tous les partis participant à un gouvernement de coalition doivent rendre compte à leurs électeurs des décisions prises par la coalition et que les formations situées au centre ne peuvent tout bonnement pas faire abstraction des déplacements de voix qui s'opèrent d'une élection à l'autre entre les partis de gauche et de droite.

Une fois de plus, il est difficile de trancher dans l'abstrait, sans tenir compte des spécificités nationales. L'histoire récente a mis en lumière les défauts du système majoritaire à un tour tel qu'il est appliqué au Royaume-Uni tout autant que les insuffisances du scrutin proportionnel pur tel qu'il existe en Italie. Le système dont l'application pourrait s'avérer la plus universelle devrait vraisemblablement combiner les qualités du scrutin majoritaire avec une certaine dose de proportionnelle à titre de contrepoids, les proportions exactes du dosage entre les deux systèmes étant fonction de la situation des partis et des dispositions constitutionnelles générales.

31. Comment garantir l'équité du processus électoral ?

L'équité du processus électoral peut être compromise essentiellement de trois façons. La première réside dans l'avantage que procure l'exercice du pouvoir au parti ou à la coalition qui forme le gouvernement. Il s'agit là d'un phénomène inéluctable dont certaines mesures peuvent néanmoins limiter la portée. La plus importante d'entre elles consiste à confier à une commission électorale indépendante dont la composition a reçu l'approbation de l'ensemble des partis le soin de contrôler la totalité du processus électoral, qu'il s'agisse de l'établissement de la

carte électorale, de l'inscription des électeurs sur les listes, de l'organisation de la campagne et du scrutin proprement dit ou encore du dépouillement du vote. Il incombera notamment à cette commission, en l'absence de commission audiovisuelle indépendante, de régler l'accès des partis aux médias publics au cours de la campagne. Il importe également que la loi interdise toute confusion entre les responsabilités partisans et celles relevant de l'exercice de fonctions gouvernementales et que les ministres soient tenus de renoncer à l'ensemble de leurs charges et privilèges officiels pendant la durée de la campagne autres que ceux nécessaires au maintien de l'ordre public au cours de son déroulement.

Le second danger qui menace l'équité du processus électoral réside dans les différentes pratiques frauduleuses auxquelles se livrent les adhérents des partis et leurs sympathisants, qu'il s'agisse de corruption, d'intimidation, d'usurpation d'identité, de double vote, etc. Ces pratiques ne peuvent être évitées qu'en confiant à un personnel spécialisé — membres des forces de police et agents responsables des opérations électorales — le soin d'assurer la sécurité des candidats et la régularité du processus électoral. A cet égard, la qualité des agents en charge des opérations électorales, dont la désignation et la formation doivent relever de la responsabilité de la commission électorale nationale, revêt une importance toute particulière. La présence d'observateurs internationaux expérimentés peut être extrêmement utile et il y aurait même tout intérêt à faire systématiquement appel à de tels observateurs, chargés d'apporter une caution impartiale à la régularité des opérations et de propager les pratiques électorales les plus appropriées, lors des élections nationales dans tous les pays démocratiques.

Enfin, l'équité du processus électoral peut être gravement compromise par le fait que certains candidats,

qui disposent d'une fortune personnelle, ou certains partis bénéficiant de soutiens financiers importants, se trouvent ainsi avantagés. La solution la plus simple à ce problème consiste à limiter de façon stricte les dépenses qui peuvent être engagées, tant au niveau national que local, par les candidats et les partis eux-mêmes ou à leur profit et à leur accorder la même liberté d'accès aux médias publics selon des modalités approuvées par la commission électorale ou ce qui en tient lieu.

Au nombre des risques moins importants qui menacent l'équité du processus électoral figurent les sondages d'opinion au sujet desquels on s'interroge dans quelques pays. Certains ont adopté une loi interdisant la publication des sondages d'opinion au cours de la semaine précédant l'élection ou même pendant toute la durée de la campagne. A l'appui de cette décision, on fait valoir que les sondages ont une incidence sur le résultat de l'élection, soit que les sondages aient un effet d'amplification, soit, à l'inverse, que les électeurs soient incités à les infirmer. Par ailleurs, on reproche aux sondages d'avoir une influence perverse sur les électeurs qui s'intéressent en priorité aux pronostics au détriment des enjeux qui devraient décider du résultat de l'élection. Toutefois, la plupart des experts ne sont pas convaincus de l'influence des sondages sur le comportement des électeurs et ils sont réservés quant à l'utilité de leur interdiction, alors même qu'il est de plus en plus facile de s'informer grâce aux médias internationaux.

32. Les partis politiques doivent-ils être financés par des fonds publics ?

Les partisans du financement public des partis politiques font essentiellement valoir que les partis jouent un rôle

crucial dans le fonctionnement d'un système démocratique qui doit être consacré par un soutien financier et que, d'autre part, le financement public doit permettre de réduire l'influence des puissants groupes d'intérêts en place sur le processus politique. Les partis pourraient être financés en fonction du nombre de voix obtenues par chacun d'eux lors de chaque consultation nationale, ce financement public pouvant être refusé à une formation qui au cours de la campagne aurait proposé de priver un groupe de citoyens de ses droits civils et politiques ou qui aurait été reconnue coupable de fraude électorale.

Le principal argument des adversaires consiste à dire que les partis politiques ne sauraient servir de relais authentiques à l'opinion populaire qu'à la condition de préserver leur indépendance à l'égard des pouvoirs publics, laquelle est conditionnée par le maintien d'un mode de financement des partis fondé sur la contribution volontaire. Si ces contributions ne permettent pas aux partis de financer leurs activités, la prétention de ces partis à briguer les mandats des électeurs ne saurait être prise en considération. Par ailleurs, il est possible de limiter l'influence illégitime des groupes d'intérêt en imposant aux partis de déclarer les dons supérieurs à un certain montant et en obligeant les institutions à soumettre les dons en faveur de partis politiques à l'approbation de leurs membres ou de leurs actionnaires, etc.

Dans la plupart des pays aux traditions démocratiques confirmées, le financement des partis politiques au moyen de contributions volontaires est la règle, ce qui n'exclut pas une dotation limitée de l'État destinée au financement d'activités précisément définies, la formation des cadres du parti, par exemple, ou sous la forme d'accès gratuit aux médias publics dans le cadre de la campagne électorale. Ce type de soutien financier peut

être particulièrement nécessaire dans les pays en cours de transition vers un régime démocratique où les règles de la compétition électorale sont pratiquement inconnues et où il faut parfois créer de toutes pièces des partis politiques.

**33. Faut-il autoriser les élus
à changer d'affiliation politique
entre les élections ?**

Non. En se présentant aux suffrages des électeurs sous une étiquette politique particulière, les candidats s'engagent de fait à soutenir le parti dont ils se réclament pendant la durée de leur mandat. S'il en était autrement, le recours à l'élection pour départager les différents programmes et les différentes tendances politiques en présence perdrait toute signification. Dans un système électoral organisé sur la base de circonscriptions, tout élu qui souhaiterait changer d'affiliation politique devrait être tenu de démissionner et de se présenter à une élection partielle. Dans un système fondé sur le scrutin de liste, il suffirait à l'élu de démissionner, laissant ainsi la place au suivant de liste du parti concerné.

**34. Les électeurs disposent-ils d'un pouvoir
quelconque entre les élections ?**

On aurait tort de penser que, sous prétexte que le seul acte politique que les électeurs peuvent accomplir consiste à déposer leur bulletin de vote dans l'urne tous les quatre ans environ, ils sont réduits à l'impuissance entre les consultations électorales. La *perspective* d'avoir à affronter l'électorat lors de prochaine consultation

constitue une contrainte importante qui pèse sur les partis au pouvoir et qui les oblige à se tenir en permanence informés de l'état de l'opinion publique. En d'autres termes, la perspective des échéances électorales est une préoccupation constante des dirigeants. Cela est particulièrement évident dans les pays ayant adopté le scrutin majoritaire où l'échec du parti au pouvoir à l'occasion d'une élection partielle peut entraîner une profonde réorientation de la politique gouvernementale, voire une restructuration de l'équipe dirigeante. En outre, les électeurs disposent d'un large éventail de moyens leur permettant d'exercer une influence sur le gouvernement dans certains domaines particuliers entre deux consultations électorales. Ils peuvent, par exemple, adhérer à des groupes de pression et à des associations, participer à des campagnes publiques d'action, contacter leurs élus et les membres du gouvernement, participer à des manifestations, etc. Enfin, les médias constituent pour le public un puissant moyen d'organisation et d'expression disponible en permanence.

**35. Dans quelles circonstances
faut-il recourir au référendum
dans une démocratie ?**

Dans la plupart des pays démocratiques, il est prévu que les projets d'amendement touchant la constitution ou les projets de loi ayant une incidence sur le plan constitutionnel doivent être soumis à référendum, une majorité qualifiée des suffrages étant parfois exigée. On justifie cette obligation par le fait que la constitution appartient au peuple tout entier et non aux parlementaires ou au gouvernement du moment. Il en découle que toute modification doit être approuvée directement par le peuple.

La consultation du peuple par voie de référendum sur d'autres questions de politique générale ou projets de loi fondamentaux est plus discutable. Les partisans du référendum font valoir que ce mode de consultation constitue un instrument essentiel de la vie démocratique qui permet au peuple de se prononcer directement sur des problèmes importants qui risqueraient autrement de passer inaperçus ou d'être ensevelis dans les généralités présentées par tel parti politique dans son manifeste électoral. A l'inverse, on peut affirmer que, compte tenu de l'imbrication de la plupart des questions soumises à l'arbitrage politique (que l'on songe à la politique fiscale et aux dépenses publiques, par exemple), il est parfaitement arbitraire d'isoler une question du contexte général et d'exiger qu'elle soit tranchée par d'autres que ceux à qui il incombe de prendre toutes les autres décisions. Le référendum serait en réalité une marque de défiance à l'égard du système de représentation électorale et, loin d'accroître la responsabilité des élus, il risquerait de la réduire.

Il s'agit là d'une question sur laquelle on ne saurait se prononcer avec certitude et à laquelle les pays démocratiques apportent des réponses différentes en fonction de leurs traditions politiques propres.

3. Transparence et responsabilité gouvernementales

36. Pourquoi la transparence de l'action gouvernementale est-elle importante pour la démocratie ?

La transparence de l'action gouvernementale est indispensable à la démocratie car, faute d'une information précise concernant les activités du gouvernement et les effets de ses politiques, les titulaires de charges publiques ne peuvent être tenus de rendre compte de leur action, tandis que les citoyens se trouvent dans l'impossibilité d'opérer leur choix électoral en connaissance de cause. L'accès à ce type d'information doit être considéré comme un droit du citoyen et des médias qui s'expriment en son nom et non comme une faveur gouvernementale, dans la mesure où ce sont les électeurs qui règlent les factures liées au fonctionnement du gouvernement. Il est donc bien légitime qu'ils sachent ce qu'on leur offre pour leur argent et ce qui est fait en leur nom. Bien que l'organisation de l'accès à ce type d'information soit souvent dénoncée comme constituant elle-même une dilapidation des fonds publics, elle contribue à sa façon à accroître l'efficacité de l'action des pouvoirs publics en permettant de mettre au jour le gaspillage, de faire obstacle à la corruption et de révéler les errements de la politique gouvernementale avant qu'ils ne deviennent chroniques. La possibilité pour les particuliers d'avoir accès aux dossiers les concernant détenus

par le gouvernement et les organes qui en dépendent constitue, en outre, un élément important de la protection des libertés civiles.

Qu'entend-on au juste par transparence de l'action gouvernementale ? On peut considérer que cette transparence revêt quatre aspects principaux. Elle concerne, en premier lieu, la fourniture par le gouvernement lui-même d'informations factuelles relatives à ses politiques, qu'il s'agisse des données sur lesquelles elles s'appuient, de leurs effets pratiques, de leur coût, des modalités de leur application, etc. Elle concerne, en second lieu, la possibilité pour les particuliers et la presse d'accéder, directement ou indirectement par l'intermédiaire du parlement, aux documents gouvernementaux. Troisièmement, cette transparence concerne le caractère public de certaines réunions, celles, par exemple, des assemblées parlementaires et de leurs commissions, des organismes publics et des collectivités locales. Elle concerne, enfin, la consultation systématique par le gouvernement des groupes d'intérêt appropriés lors de la formulation et de la mise en œuvre des politiques, ainsi que la publication des informations et des avis recueillis à l'occasion de ces consultations.

Existe-t-il des exceptions au principe de la transparence de l'action gouvernementale ? Les catégories d'informations auxquelles on reconnaît d'ordinaire un caractère confidentiel légitime en régime démocratique sont les suivantes : les délibérations du Cabinet ou du Conseil des ministres, les avis de nature politique donnés aux membres du gouvernement par les hauts fonctionnaires, les informations dont la divulgation risquerait de porter atteinte à la défense nationale, à l'intégrité des institutions démocratiques ou à la sécurité physique des personnes, les secrets commerciaux des entreprises privées ainsi que les dossiers personnels auxquels seuls les intéressés doivent pouvoir avoir accès.

37. Comment garantir la transparence de l'action gouvernementale ?

Au cours du siècle précédent, alors que les domaines d'intervention des pouvoirs publics étaient limités, on estimait qu'il suffisait de préserver la liberté de la presse pour garantir la transparence de l'action gouvernementale. Aujourd'hui, compte tenu de la complexité accrue et du poids de plus en plus important de l'action des pouvoirs publics, les garanties les plus strictes en ce qui



concerne la liberté de la presse, y compris la protection du caractère confidentiel des sources d'information des journalistes, sont insuffisantes. Les gouvernements et leurs services administratifs sont naturellement portés à se retrancher derrière le secret afin de couvrir les erreurs et les prévarications, d'éviter les situations embarrassantes ou, tout bonnement, d'avoir à reconnaître qu'ils ont pu se tromper. Aujourd'hui, la seule façon efficace d'enrayer cette tendance consiste à faire adopter une législation imposant la transparence de l'action gouvernementale, ou, en d'autres termes, la « liberté d'accès à l'information ».

C'est aux États-Unis et en Suède que l'on trouve les législations des plus exemplaires en matière de liberté d'accès à l'information. Ces législations couvrent les principaux aspects évoqués précédemment (voir la question 36), à savoir l'obligation pour le gouvernement de rendre publique son action, le droit pour le public d'avoir accès aux documents officiels, l'ouverture au public des réunions des organismes dépendant des pouvoirs publics, ainsi que la protection des informateurs qui, au sein de l'administration, attirent l'attention sur telle pratique critiquable, voire frauduleuse, de l'administration. Ce type de législation doit être considéré comme un renforcement et un complément des mesures garantissant aux parlementaires ou aux membres de l'assemblée législative le droit de procéder à l'examen de l'action de l'exécutif. Ces dispositions législatives réservent aux tribunaux et non au gouvernement lui-même — c'est du reste l'un des aspects importants de ce type de législation — le soin de définir les exceptions au principe de transparence, celles, notamment relatives à la nécessaire protection de la sécurité nationale et de la vie privée.

Deux autres problèmes méritent d'être mentionnés. Le premier concerne l'importance des budgets que les gouvernements consacrent aujourd'hui aux « relations publiques ». Cette notion ne se limite pas seulement à la présentation d'informations factuelles relatives à l'action gouvernementale ; elle englobe également les décisions en matière de calendrier d'annonce et le choix des stratégies de présentation destinées à optimiser l'effet positif de ces informations, la pratique des fuites sélectives d'informations ainsi que tous les autres moyens composant l'arsenal des relations publiques et susceptibles d'influencer l'opinion publique. Compte tenu de l'existence de ces pratiques, il est particulièrement important que la loi garantisse le droit de consulter et de vérifier, en toute liberté, l'information d'origine gouvernementale. A cet égard, il importe que soit mis en place un service public de statistiques indépendant du gouvernement auquel celui-ci, le parlement et le public peuvent s'adresser en toute égalité.

Enfin, le concept de transparence de l'action gouvernementale dépasse de beaucoup celui de liberté d'accès à l'information. Il recouvre également la possibilité de s'adresser à un ministre pour qu'il justifie son action et en débâte en public, ainsi que l'obligation, plus ou moins contraignante selon les cas, pour un gouvernement de consulter le public en ce qui concerne l'élaboration et la mise en œuvre de ses politiques. Ce dernier aspect requiert une loi définissant, notamment, le calendrier et les modalités des consultations, la publication des informations fournies par les différentes parties concernées et l'évaluation de l'impact des projets concernant l'environnement. Le concept de « transparence » englobe donc à la fois la capacité d'un gouvernement à permettre l'accès à une information fiable et sa capacité à écouter.

38. Qu'entend-on par responsabilité gouvernementale ?

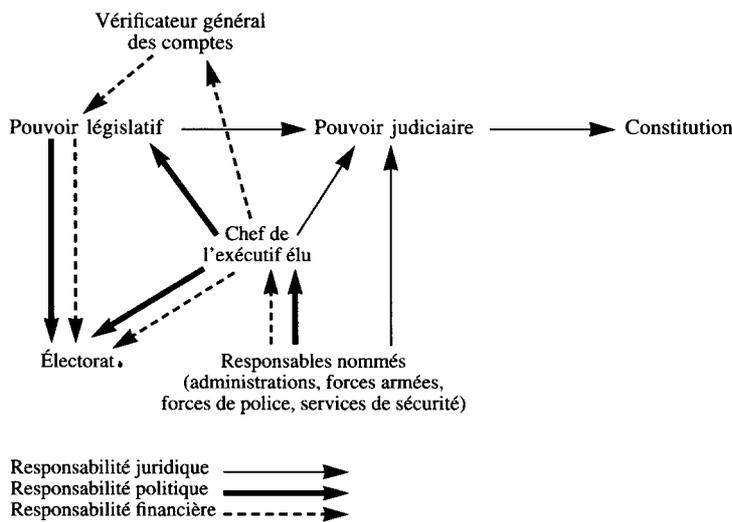
Le concept de responsabilité gouvernementale comporte trois aspects principaux. Le premier intéresse la *responsabilité juridique*, c'est-à-dire la responsabilité de tous les titulaires de charges officielles, électives ou non, qui doivent répondre devant les tribunaux de la légalité de leur action. On est là au cœur du principe de la « primauté du droit » qui veut que ceux qui élaborent et appliquent les lois et les politiques agissent conformément à la loi et à la constitution en vertu des pouvoirs juridiquement définis et délimités qui leur ont été accordés.

Le deuxième aspect concerne la *responsabilité politique*, c'est-à-dire la responsabilité du gouvernement ou du pouvoir exécutif qui doit rendre compte au parlement et au peuple du bien-fondé de ses politiques, de leur hiérarchisation et des modalités de leur mise en œuvre. Si la première forme de responsabilité, de type juridique, peut se concrétiser de façon relativement simple en renvoyant les titulaires de charges publiques devant les tribunaux, il n'en va pas de même de la responsabilité politique dont la mise en œuvre est beaucoup plus complexe. En règle générale, les organismes nationaux dépendant du gouvernement et dont les membres ne sont pas soumis au suffrage universel (l'administration, les forces armées, les forces de police, les services de sécurité) sont responsables devant le chef de l'exécutif élu par le suffrage populaire par l'intermédiaire des ministres désignés par lui. Le chef de l'exécutif et les ministres sont, à leur tour, responsables devant le peuple par le biais du processus électoral ainsi que devant le parlement ou l'assemblée législative agissant en qualité d'agent du peuple. Les membres de cette assemblée doivent, ensuite, rendre compte à leur électeurs.

Le troisième aspect concerne la notion, plus étroite, de *responsabilité financière* qui limite l'affectation du produit de l'impôt par le gouvernement au financement des seuls objectifs approuvés par le pouvoir législatif, ce financement devant s'opérer de la façon la plus efficace possible. S'agissant de ce type de responsabilité, la chaîne de responsabilité est très proche de celle qui caractérise la responsabilité politique, à ceci près qu'elle comporte un maillon supplémentaire important représenté par le vérificateur général des comptes qui est responsable devant le parlement mais s'acquitte en toute indépendance, en qualité de professionnel, de sa mission de vérification détaillée des dépenses gouvernementales.

La figure 2 reproduit sous forme de diagramme ces différentes chaînes de responsabilité. Chacune d'elles

Figure 2
Le réseau des responsabilités



contribue à l'expression du principe démocratique qui confie au peuple le soin de contrôler le gouvernement ; toutefois, on s'aperçoit que la meilleure façon de prendre en charge la responsabilité financière et juridique consiste à en déléguer le contrôle à des organismes professionnels jouissant, dans le cadre de leurs activités, d'une relative protection par rapport aux pressions du public ou des responsables politiques et tenus au respect de leur propre déontologie. Il reste qu'en dernière analyse, c'est la responsabilité politique qui prime, dans la mesure où les lois que les tribunaux font respecter et où les dépenses que le vérificateur général des comptes passe au crible sont soumises à l'approbation d'un parlement élu au suffrage populaire et agissant conformément à la constitution.

39. Pourquoi la séparation des pouvoirs est-elle importante ?

Dans les pays démocratiques, le gouvernement est divisé en trois branches, le pouvoir exécutif (parfois appelé « le gouvernement » par commodité) qui est responsable de l'élaboration et de l'application des politiques, le pouvoir législatif (également appelé parlement, assemblée nationale ou des représentants) chargé d'approuver les lois et les impôts ainsi que du contrôle de l'exécutif et le pouvoir judiciaire (autrement dit les tribunaux) chargé de faire observer les lois, c'est-à-dire d'identifier les cas d'infraction et de condamner les auteurs de ces infractions. Cette séparation du pouvoir en trois branches distinctes s'est avérée cruciale pour la protection des différentes formes de responsabilité mentionnées ci-dessus (voir la question 38). Ainsi, des tribunaux qui ne seraient pas indépendants par rapport aux pouvoirs législatif et

exécutif ne pourraient pas veiller à ce que les titulaires de charges publiques agissent conformément à la loi, sans crainte de représailles ou espoir de récompense. De même, si le parlement ne dispose pas du pouvoir d'approuver, en toute indépendance, les lois, de voter l'impôt et de contrôler l'exécutif, la responsabilité politique et financière du gouvernement à l'égard de l'électorat sera gravement érodée.

Bien que la séparation entre les pouvoirs exécutif et législatif soit l'une des caractéristiques traditionnelles de tout gouvernement démocratique, elle prend des formes variables selon les différents régimes politiques. C'est dans les régimes présidentiels où l'élection du chef de l'exécutif est dissociée de celle des représentants parlementaires et où le chef de l'exécutif n'exerce aucun rôle dans le domaine législatif que la séparation entre les deux pouvoirs est la plus nette. En revanche, dans un système centré sur le premier ministre, où le dirigeant du parti qui dispose d'une majorité au parlement est appelé à diriger le gouvernement, le chef de l'exécutif a, pour ainsi dire, un pied dans chaque camp en sa double qualité de chef de l'exécutif et de chef de la majorité au parlement.

Chaque système possède ses avantages et ses inconvénients propres. Le régime présidentiel présente, en règle générale, l'avantage d'assurer aux représentants du pouvoir législatif une plus grande indépendance en matière de contrôle de l'exécutif, bien que, là encore, celui-ci puisse varier en fonction du degré d'organisation des partis politiques et de l'influence respective de chacun des deux pouvoirs sur le contrôle des formations politiques. En corollaire, ce système présente l'inconvénient d'exposer le gouvernement à une situation de blocage l'empêchant d'obtenir les moyens nécessaires, en matière de législation et de fiscalité, à l'application du

programme sur lequel le peuple l'a élu. Dans les cas les plus extrêmes, cette séparation peut déboucher sur un conflit entre les deux pouvoirs, le président pouvant être tenté de confisquer à son profit le pouvoir législatif au moyen d'un plébiscite, en invoquant la légitimité que lui confère son élection au suffrage universel et en exploitant l'autorité qu'il détient sur les forces armées.

Les systèmes fondés sur la prééminence du Premier ministre reposent sur le fait qu'ils permettent une meilleure coordination entre l'action du gouvernement et celle des parlementaires appelés à voter les lois et les impôts nécessaires à l'exécution du programme gouvernemental. L'autre avantage tient au fait que ce type de système minimise le risque de coup de force de l'exécutif contre le parlement (avantage qui peut s'avérer particulièrement important dans le cas des régimes démocratiques de création récente). En corollaire, ce type de système présente l'inconvénient de donner à l'exécutif le pouvoir de déterminer l'ordre du jour du parlement et de restreindre ses capacités de contrôle de l'exécutif dans la mesure où les membres de la majorité parlementaire ont, d'ordinaire, davantage intérêt à préserver la crédibilité du gouvernement (auquel ils sont redevables de leur siège et dont dépend leur éventuelle promotion) qu'à révéler publiquement ses insuffisances.

40. Qu'entend-on par primauté du droit et comment peut-on protéger ce principe ?

Le principe de « primauté du droit » traduit la notion simple selon laquelle tous les titulaires de charges publiques, électives ou non, doivent se conformer à la loi et à la constitution dans l'exercice des pouvoirs définis et délimités par la loi qui leur sont accordés (voir la

question 38 qui traite de la responsabilité juridique). L'origine de ce principe remonte au concept aristotélien qui pose que le meilleur type de gouvernement possible repose sur « la primauté du droit, non des hommes ». Dans sa version contemporaine, ce principe est né de la lutte menée pour limiter l'exercice arbitraire du pouvoir par le souverain et par ses représentants officiels en imposant à l'exécutif de soumettre l'ensemble de ses actes à l'approbation de l'autorité judiciaire.

On peut considérer d'emblée le principe de primauté du droit comme la pierre angulaire aussi bien des libertés individuelles que de la démocratie. Sans ce principe, aucune protection des droits individuels n'est possible contre le pouvoir exécutif. En outre, dans la mesure où la *source* du droit réside dans une constitution démocratique et dans un pouvoir législatif issu de l'élection, il s'ensuit que l'observation de ce principe par le pouvoir exécutif constitue l'une des exigences de tout régime démocratique. On ne peut dès lors que considérer comme contraires à la démocratie les tentatives visant à contourner la procédure ou les règlements judiciaires au nom de l'« intérêt national » ou sous la pression de revendications populaires ponctuelles.

L'application du principe de primauté du droit nécessite, toutefois, l'existence d'un pouvoir judiciaire indépendant pour le faire respecter. L'article 1 des Principes fondamentaux relatifs au pouvoir judiciaire des Nations Unies énonce que « l'indépendance du pouvoir judiciaire doit être garantie par l'État et consacrée par la constitution ou la législation nationale ». Cette indépendance concerne à la fois l'indépendance collective du corps judiciaire en tant qu'institution qui doit être protégé contre les ingérences du pouvoir exécutif et l'indépendance individuelle de chaque magistrat qui doit pouvoir s'acquitter des devoirs de sa charge en toute

sérénité. La protection de cette double indépendance exige bien autre chose que des garanties constitutionnelles formelles. Elle est également fonction du mode de désignation des magistrats et de la garantie de leur maintien en fonction. La nomination des magistrats ne doit pas être du ressort du gouvernement ou du pouvoir exécutif mais doit dépendre d'une commission judiciaire parlementaire ou d'une commission des services judiciaires indépendante prévue par la constitution. En outre, les magistrats ne doivent pas pouvoir être révoqués par le gouvernement du moment ; ils doivent, au contraire, pouvoir être assurés de leur maintien en fonction, leur révocation ne devant pouvoir être prononcée que par l'instance qui les a nommés, conformément à la procédure prévue à cet effet, et que pour des motifs bien définis, en cas de corruption, par exemple, ou de manquements graves aux devoirs de leur charge ou encore de négligence. Ces observations s'appliquent également aux autres professions juridiques dont l'indépendance à l'égard du pouvoir exécutif est nécessaire à la sauvegarde du principe de la primauté du droit (voir également la question 58).

41. Quel rôle joue le parlement ou l'assemblée législative dans le contrôle de la responsabilité du gouvernement ?

C'est le parlement qui joue le rôle majeur dans le contrôle de la responsabilité politique et financière du pouvoir exécutif. Il exerce ce contrôle grâce, en premier lieu, aux pouvoirs dont il dispose en matière d'approbation des lois générales et fiscales, grâce également, à l'application des procédures qui garantissent que toutes les propositions qui lui sont transmises ont été sérieuse-

ment évaluées et débattues avant d'être adoptées par les législateurs. En second lieu, le parlement dispose des pouvoirs nécessaires pour soumettre à l'examen l'action de l'exécutif en interrogeant les ministres, en inspectant les documents appropriés et en procédant à l'audition des personnels administratifs concernés. Ces différentes fonctions sont assurées à la fois par le parlement siégeant en formation plénière et par les différentes commissions instituées dans le cadre d'un ensemble coordonné.

L'efficacité du contrôle qu'exerce le parlement sur la façon dont le gouvernement s'acquitte de ses responsabilités dépend, en partie, de la liberté de parole des parlementaires. On considérait traditionnellement qu'il suffisait de leur accorder l'immunité judiciaire pour les propos qu'ils pourraient tenir dans l'enceinte parlementaire pour qu'ils puissent s'exprimer sans crainte. Compte tenu de la complexité de l'action des gouvernements actuels, les parlementaires ne peuvent, toutefois, jouer effectivement un rôle critique que s'ils disposent d'un bureau et de moyens de recherche suffisants et s'ils peuvent s'assurer le concours de spécialistes extérieurs. Il importe également qu'ils ne soient pas tenus de respecter les positions du parti au point d'en perdre tout sens critique. Lorsque les parlementaires sont tributaires de l'appareil dirigeant d'un parti pour leur élection ou pour leur désignation en tant que membre d'une commission spécialisée, ils risquent moins de s'écarter de la ligne officielle.

Toutefois, on ne saurait passer sous silence le rôle important que joue un système partisan structuré dans le contrôle du gouvernement. Il appartient au parti constituant l'opposition officielle de se comporter comme un gouvernement de rechange potentiel mais aussi de coordonner l'action relative au contrôle du gouvernement en soumettant son action à une critique permanente. On estime souvent qu'il s'agit là de l'aspect le plus ingrat

du travail parlementaire dans la mesure où l'on a, dans bien des cas, le sentiment que les critiques de l'opposition ne se justifient que par le seul plaisir de faire de l'obstruction et qu'aucune mesure d'origine gouvernementale, quels que soient ses mérites, ne trouverait grâce à ses yeux. Il en est effectivement ainsi, en particulier dans le système parlementaire britannique fondé sur l'opposition entre deux partis et dans les systèmes parlementaires qui s'en sont inspirés. Il reste que le degré de structuration poussé des gouvernements contemporains exige une structuration tout aussi développée du processus de contrôle, lequel incombe notamment aux partis qui ne soutiennent pas le gouvernement en place et doivent pouvoir le critiquer en toute liberté, sans crainte de voir leur patriotisme suspecté.

42. Qui peut devenir membre du parlement ?

Nous n'éliions pas nos représentants en fonction de leurs compétences particulières mais parce que nous leur faisons confiance et que nous avons la conviction qu'ils feront de leur mieux pour défendre les intérêts de leurs mandants, contrôler l'action et les projets du gouvernement et soutenir le programme sur la base duquel ils ont été élus. Tout individu, quelle que soit son origine sociale, raisonnablement intelligent, consciencieux, organisé et sachant s'exprimer à peu près correctement, est capable de s'acquitter de cette tâche. Une fois élu, il disposera du temps et des moyens nécessaires pour mener à bien sa mission. L'expérience viendra avec le temps, bien que le principe de responsabilité de l'élu devant ses électeurs implique nécessairement que la fonction ne puisse être garantie à vie.

Beaucoup seraient, donc, aptes à exercer les fonctions de représentant or, bien peu sont, en fait, appelés à le faire. Le chemin qui conduit à l'élection est, en règle générale, long et difficile. Dans presque tous les cas, l'élu sera membre d'un parti politique reconnu au sein duquel il aura milité pendant quelques années ; il aura, en outre, souvent acquis une expérience du mandat électif au niveau local ou régional. Il lui aura fallu ensuite persuader un comité de sélection de le choisir de préférence aux autres candidats et, vraisemblablement, essayer un ou deux échecs avant de se retrouver en position éligible dans une circonscription ou sur la liste de son parti. Et même dans ce cas, rien n'est encore gagné car son parti peut jouer de malchance cette année-là ! Il faut donc pour réussir beaucoup de ténacité et de la chance. Seuls ceux qui se sont investis dans les affaires publiques et sont prêts à travailler à toute heure du jour et de la nuit tiendront jusqu'au bout.

43. Faut-il autoriser les élus à exercer d'autres activités rémunérées ?

Les arguments généralement avancés en faveur de l'autorisation font valoir que le parlementaire n'exerce pas son activité tout au long de l'année, que l'indemnité parlementaire est insuffisante pour attirer les individus les plus talentueux à la politique et que le fait d'exercer une activité extérieure permet aux parlementaires de rester en contact avec le « monde réel ». Aucun de ces arguments n'est un tant soit peu convaincant. Bien que le parlement ne siège pas en permanence tout au long de l'année, la participation à ses travaux est exigeante et demande que l'on s'y consacre de façon continue, ce qui implique, pour s'acquitter correctement de sa mission,

une disponibilité totale. C'est ce que les électeurs doivent pouvoir escompter ; ils doivent, en conséquence, être prêts à rémunérer leurs parlementaires en fonction des responsabilités qu'ils exercent et à financer les services qui leur sont nécessaires. Les élus ne sauraient trouver de meilleur moyen pour rester en contact avec le monde réel que de rencontrer régulièrement les électeurs de toute origine sociale qu'ils représentent et d'écouter ce qu'ils ont à dire.

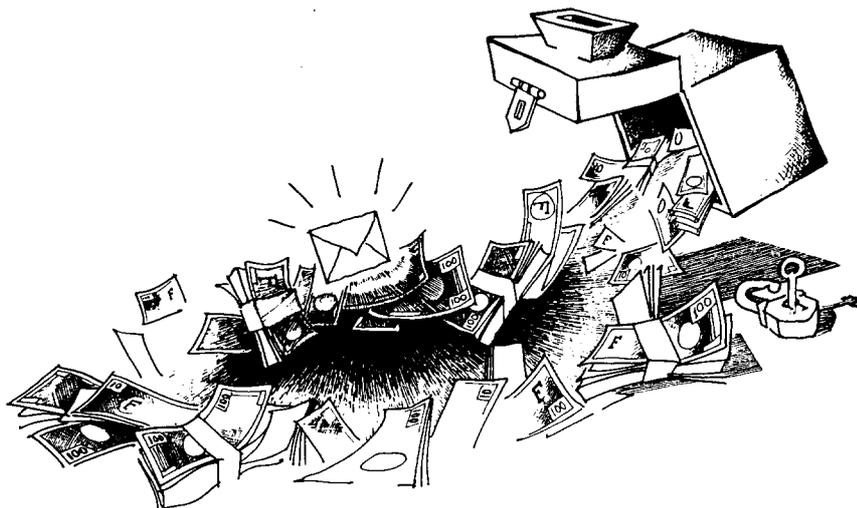
Un problème connexe concerne la pratique selon laquelle certains groupes ou organismes versent des honoraires à des parlementaires ou s'assurent par contrat leurs services pour qu'ils représentent leurs intérêts au parlement. Bien que cette pratique soit courante dans de nombreux parlements, elle est injustifiable. On voit mal comment les parlementaires peuvent, en conscience, représenter les intérêts de leurs électeurs si, parallèlement, ils sont rémunérés par un groupe d'intérêt opérant souvent au niveau national, pour agir en son nom. Contraindre les parlementaires à déclarer ces rémunérations n'est qu'un palliatif, l'idéal étant que cette pratique soit purement et simplement interdite.

La situation de parlementaire a ceci de particulier qu'elle peut prendre fin brutalement si l'électorat en décide ainsi, non pas que le parlementaire ait failli à sa mission mais parce que le dirigeant et le programme du parti auquel il appartient n'ont plus les faveurs des électeurs. Cette situation n'est, au fond, guère différente de celle des employés du secteur privé qui se retrouvent mis à pied du jour au lendemain sans que rien dans leur comportement motive cette décision dictée par la seule évolution du marché. Dans les deux cas, les travailleurs concernés devraient bénéficier d'indemnités de départ d'un montant relativement substantiel calculé *au prorata* des années d'activité pour leur permettre d'attendre de

retrouver un emploi. En outre, ils devraient bénéficier de droits transférables en matière de pension de retraite.

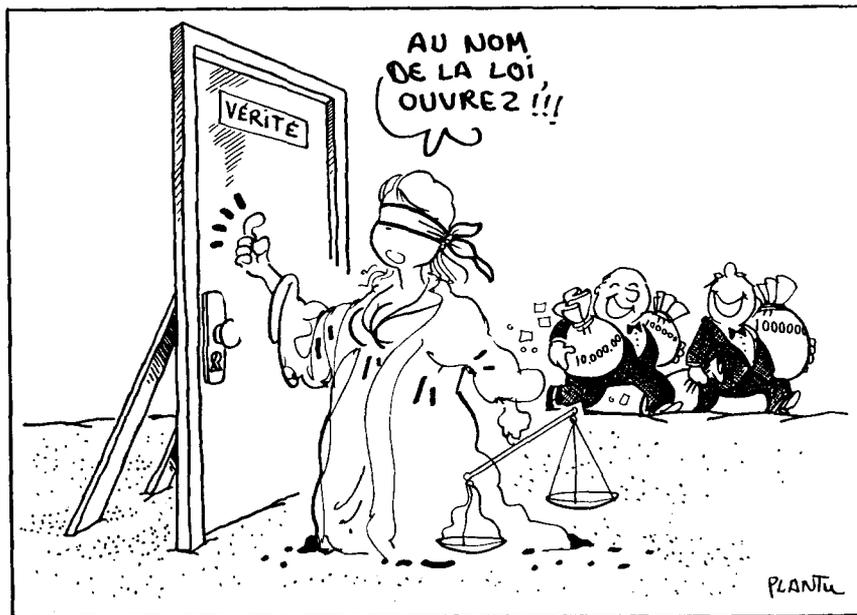
44. Comment éradiquer la corruption politique ?

La corruption politique, c'est-à-dire l'exploitation d'une charge publique à des fins d'enrichissement personnel, peut apparaître à n'importe quel niveau de la gestion des affaires publiques, quel que soit le régime politique considéré. Si dans certains pays démocratiques, on ferme les yeux sur ces pratiques qui assurent les traditionnels « avantages » liés à la fonction et que l'on considère comme naturelles lors de l'adjudication de marchés publics ou de l'attribution de licences commerciales,



elles sapent la confiance qui s'établit entre les représentants et leurs mandants et entament la crédibilité du processus démocratique au point que le peuple peut en arriver à penser que la démocratie ne mérite pas d'être défendue. C'est pourquoi la corruption politique demande à être traitée sérieusement et, même si elle ne pourra jamais être totalement éliminée, il importe de tout mettre en œuvre pour la réduire au maximum.

Certaines conditions sont propices à la corruption politique qui tend à se développer lorsque les titulaires de charges publiques sont relativement peu ou insuffisamment rémunérés ou lorsque, inversement, la corruption constitue le seul moyen qu'offre la société d'obtenir un revenu acceptable. La corruption fleurit également lorsque les capacités de développement du secteur privé sont étroitement tributaires des décisions prises de façon



discrétionnaire par le gouvernement et que les risques d'être découvert et sanctionné sont faibles. Les conditions qui viennent d'être décrites contiennent implicitement les remèdes correspondants : rémunérer correctement les titulaires de charges publiques sans que, toutefois, leur rémunération soit excessive par rapport à celle offerte dans d'autres professions ; soumettre l'ensemble des décisions intéressant les agents économiques privés à des règles et des procédures clairement définies ; enfin, associer la transparence de la gestion gouvernementale à la capacité pour le pouvoir judiciaire d'enquêter en toute sérénité dans les affaires où le soupçon de fraude est avéré. Le meilleur antidote contre la corruption réside dans le développement progressif d'un esprit et d'une tradition fondés sur le désintéressement au sein du service public, lequel ne doit pas être trop marqué par le souci de l'intérêt personnel propre à l'économie de marché. Aucune de ces mesures, et moins encore la dernière citée, n'est aisée à mettre en œuvre là où le problème, profondément enraciné, est devenu chronique.

45. Quel rôle joue l'administration dans une démocratie ?

Les hauts fonctionnaires qui exercent des fonctions non électives à temps complet constituent l'administration permanente sur laquelle le gouvernement se repose pour la conduite quotidienne des affaires publiques. Ces personnels ont une double fonction, en tant qu'experts dont les avis sont nécessaires à la formulation des politiques et des textes législatifs et en tant que responsables du cadre administratif indispensable à leur application. Ils sont censés assumer cette double fonction avec conscience et impartialité quelle(s) que soi(en)t la ou les formation(s)

politique(s) au pouvoir et indépendamment du jugement qu'ils peuvent porter personnellement sur la politique suivie. S'il n'est pas aujourd'hui de système de gouvernement qui ne s'appuie sur une administration composée de personnels professionnels, le fonctionnement de l'administration en régime démocratique pose un certain nombre de problèmes spécifiques concernant, entre autres, la désignation des responsables de la haute administration, l'instance chargée de contrôler l'action des hauts fonctionnaires et les modalités de leur recrutement.

Le premier de ces problèmes a pour origine une préoccupation que partagent de nombreux partis politiques qui craignent que, dans la mesure même où les hauts fonctionnaires sont libres de tout engagement à l'égard du programme du parti au pouvoir, ils peuvent être tentés de faire de l'obstruction ou d'exploiter leur connaissance des dossiers qu'ils sont seuls à maîtriser pour donner des avis « biaisés » aux ministres qui, en règle générale, sont beaucoup moins au fait des problèmes que leurs conseillers. Ces inquiétudes sont souvent exagérées. Il appartient aux hauts fonctionnaires de procéder à l'évaluation critique de chaque projet gouvernemental en fonction des objections et des difficultés pratiques qu'il pourrait susciter, autant qu'il leur incombe de concevoir sa mise en œuvre, ce qui, dans bien des cas, peut passer pour de l'obstructionnisme. Il n'en demeure pas moins que les hauts fonctionnaires constituent un groupe non élu capable d'exercer une influence déterminante sur les orientations de politique générale, cette influence pouvant être exploitée à des fins non démocratiques. Dans les régimes démocratiques établis de longue date, on utilise l'une des deux méthodes suivantes pour réduire ce risque. La première consiste à confier au pouvoir politique le soin de nommer le ou les dirigeant(s) administratif(s) de chaque ministère, ces responsables

étant en principe renouvelés à chaque changement de gouvernement. La seconde méthode consiste à créer un cabinet attaché à chaque ministère et composé de militants spécialisés dans tel ou tel problème, capables de fournir au ministre un autre éclairage sur les dossiers et de contrôler en toute indépendance les avis formulés par les hauts fonctionnaires permanents. Aucune de ces deux méthodes n'est vraiment idéale mais, au total, chacune présente vraisemblablement plus d'avantages que d'inconvénients.

Le deuxième problème concerne la responsabilité des hauts fonctionnaires. Chaque administration est fondée sur une structure hiérarchique qui repose sur un système de responsabilité ascendante aboutissant au ministre concerné et, à travers lui, au parlement. On peut cependant se demander si les hauts fonctionnaires n'ont pas également, dans un système démocratique, une responsabilité *directe* à l'égard de la loi, du parlement et du public qui peut, en certaines circonstances, avoir priorité sur la soumission à l'autorité hiérarchique. Comment un fonctionnaire est-il censé se comporter lorsque ses instructions impliquent une transgression de la loi, une mystification du parlement ou la violation des droits des bénéficiaires du service qu'il est chargé de fournir ? Ces exemples mettent en évidence la possibilité d'un conflit tranché entre deux formes de responsabilité, celle propre au système administratif et celle propre au système démocratique. En pratique, de nombreux fonctionnaires ont recours aux « fuites officieuses d'information » pour résoudre ces dilemmes. Cette pratique ne fait que justifier l'adoption d'une loi destinée à protéger les « informateurs clandestins » au sein de l'administration (voir la question 37).

Le dernier problème relatif au rôle de l'administration dans un pays démocratique concerne les modalités

de recrutement des hauts fonctionnaires. On s'assure en règle générale de la qualité des nouvelles recrues en procédant à une sélection parmi un ensemble de candidats diplômés de l'enseignement supérieur ou possédant une formation et une compétence professionnelles appropriées, indépendamment de toute appartenance partisane. Si cette procédure garantit, dans une certaine mesure, que les candidats recrutés appartiennent à une élite intellectuelle, il importe, toutefois, qu'elle n'ait en outre pour effet de privilégier certains groupes sociaux. En régime démocratique, la fonction publique doit être globalement le reflet de la composition de la société et doit être perçue comme son image. Le principe d'égalité politique implique, en outre, que l'accès aux emplois publics soit également ouvert à tous, sans considération d'appartenance sociale, ce qui exige que des mesures efficaces interdisant la discrimination et garantissant l'égalité des chances entre les sexes et les différents groupes sociaux soient mises en œuvre, aussi bien dans le système éducatif qu'en ce qui concerne le recrutement aux emplois de la fonction publique.

46. De quels moyens le citoyen dispose-t-il au niveau individuel pour contraindre les pouvoirs publics à s'acquitter de leurs responsabilités ?

En régime démocratique, le citoyen dispose de moyens de recours importants contre les représentants des pouvoirs publics lorsque ces intérêts se trouvent lésés du fait d'une décision illégale ou d'une faute de l'autorité administrative (négligence, retard, arbitraire, etc.). En cas d'abus de pouvoir, le citoyen peut exercer un recours par l'intermédiaire des tribunaux. S'il s'agit d'une faute de

l'autorité administrative, le citoyen peut obtenir réparation en s'adressant à l'élu de sa circonscription ou aux services du médiateur, lequel est spécifiquement chargé d'apprécier le bien-fondé des doléances des citoyens qui s'estiment lésés par une décision du pouvoir exécutif. De création plus récente, la « charte du citoyen » vise à dédommager les usagers en cas de carence d'un service public dont les prestations sont inférieures aux normes prescrites. Il s'agit là d'exemples de responsabilité de type consumériste dont il appartient au particulier d'exiger que les engagements qu'elle implique soient respectés. A ce titre, elle doit être distinguée des formes de responsabilité plus collectives dont il a déjà été question (voir la question 38). Ces différents exemples rappellent utilement que c'est le public dans son ensemble qui est le principal client des services offerts par les pouvoirs publics et, qu'en définitive, c'est aux citoyens eux-mêmes que les dirigeants doivent rendre compte de l'exercice de leurs responsabilités juridiques, politiques et financières.

**47. Comment assurer
le contrôle de l'autorité civile
sur les forces armées ?**

Dans les pays aux traditions démocratiques solidement établies où la démarcation entre les affaires politiques et les affaires militaires est clairement définie et soigneusement protégée, cette question ne pose pas de difficultés majeures si l'on excepte certains différends marginaux qui peuvent surgir à l'occasion de problèmes concernant l'acquisition de systèmes d'armes, le niveau des effectifs des forces armées ou leurs conditions de service. Il en va différemment des régimes démocratiques de création

plus récente dont l'histoire a parfois été marquée par les coups d'État et les dictatures militaires et où la composition des gouvernements et les politiques envisagées devaient parfois obtenir l'approbation des chefs militaires. Dans ces pays, le problème peut paraître insurmontable. Quel que soit le pays considéré, les militaires disposent, en définitive, des *moyens* matériels et organisationnels pour déposer les dirigeants politiques élus, prendre le pouvoir et soumettre l'ensemble de la population à leur autorité. Le problème est donc fonction de la *volonté* des militaires d'agir de la sorte et implique que l'on sache comment les en dissuader.

Il est rare que pour s'assurer la subordination des forces militaires aux dirigeants politiques élus il suffise de les former à jouer un rôle non politique ou de maintenir leur moral en leur accordant des conditions de rémunération et un statut satisfaisants ainsi que des systèmes d'armes sophistiqués. Le mécontentement au sein des forces armées est rarement à l'origine des coups d'État opérés par les militaires, même s'il a parfois un effet adjuvant à cet égard. D'ordinaire, les militaires ne prennent la relève des civils au pouvoir qu'en cas de crise grave et durable des institutions démocratiques que les dirigeants politiques ont été incapables de résoudre : guerre civile, inflation chronique, effondrement de l'ordre public ou corruption politique flagrante et persistante. Les militaires peuvent également organiser un putsch pour empêcher un parti au programme extrémiste menaçant l'ordre établi de remporter les élections ou d'exercer le pouvoir. Dans les deux cas, la cause profonde de l'intervention des forces armées ne réside pas dans la nature même de l'institution militaire mais dans une carence du système démocratique encore trop faible pour permettre à ses institutions de fonctionner correctement.

Toutefois, un gouvernement militaire ne saurait constituer, au mieux, qu'un palliatif, incapable qu'il est d'apporter une solution durable aux problèmes d'une société. Il y a dix ou vingt ans, il était de bon ton de vanter l'institution militaire qui passait pour le moteur principal de la modernisation économique et de la construction nationale et de l'opposer aux politiques démocratiques qui engendrent la corruption et la division. Il reste que les forces armées sont tout simplement incapables de fournir à un gouvernement la légitimité dont il a besoin pour asseoir son autorité, sans compter que le bilan de l'action des gouvernements militaires est désastreux. Ce n'est pas en gouvernant à l'abri des regards et dans le secret que l'on réduit nécessairement la corruption ; cela peut, au contraire, servir à la camoufler. Cette forme de gouvernement ne s'est pas non plus avérée garantir une gestion économique saine. Enfin, les gouvernements militaires comptent à leur actif de nombreuses violations des droits de l'homme qui serait inadmissibles dans tout système de gouvernement fondé sur la transparence.

Il n'existe pas de solution de rechange crédible au processus progressif fondé sur la consolidation des institutions démocratiques, d'un gouvernement constitutionnel et de la primauté du droit avec, le cas échéant, le soutien de la communauté internationale. Il n'est pas non plus d'autre moyen que de rechercher une solution politique, fondée sur la négociation et le compromis, aux principaux conflits auxquels une société est confrontée. Parallèlement, il importe de définir des méthodes plus efficaces, tant au niveau national qu'international, permettant d'identifier et de sanctionner les violations des droits de l'homme les plus graves, notamment celles perpétrées par les personnels au service de l'État, et d'instituer des sanctions contre les régimes qui les tolèrent.

48. Un service secret de renseignement a-t-il sa place dans un régime démocratique ?

Par principe même, la démocratie exclut le secret dans quelque aspect de l'action gouvernementale que ce soit. Toutefois, les États démocratiques ont toujours été contraints d'organiser des opérations clandestines pour protéger leurs citoyens contre des menaces extérieures, les organisations criminelles qui opèrent sur leur territoire et les menées subversives visant les institutions démocratiques elles-mêmes. Le problème que pose ce type d'opérations concerne les méthodes employées — surveillance et espionnage électroniques, mise sur écoute téléphonique et manipulations en tous genres — qui constituent une atteinte aux droits civils des individus. En outre, du fait même de leur extrême clandestinité, ces opérations peuvent facilement servir à d'autres fins que celles qui peuvent leur être légitimement assignées et concerner des organisations et des activités politiques parfaitement légales mais qu'un gouvernement peut trouver gênantes pour sa politique.

Tout le problème est donc fonction du contrôle politique auquel ces opérations sont soumises. Il ne suffit pas que les opérations de sécurité relèvent de la responsabilité générale devant le parlement du ou des ministre(s) concerné(s). Il importe que soit instituée une commission parlementaire spéciale se réunissant en secret autant que de besoin afin de superviser ce type d'activités et de vérifier que les directives qui leur sont applicables, lesquelles doivent pouvoir être justifiées en public, sont effectivement respectées. Par ailleurs, le médiateur doit pouvoir être habilité à instruire les plaintes des particuliers qui sont fondés à croire que la surveillance dont leurs activités, parfaitement légitimes, font l'objet constitue une atteinte à leurs droits civils.

49. Pourquoi les collectivités locales sont-elles importantes en régime démocratique ?

Il est important pour la vitalité du système démocratique dans un pays donné que celui-ci dispose de collectivités locales élues et ce pour plusieurs raisons. Ce système de représentation locale élargit considérablement les possibilités de participation au processus décisionnel intéressant les affaires publiques et le nombre de ceux qui interviennent dans ce processus. Du fait de son implantation locale, ce système répond davantage aux besoins et aux particularismes locaux que ne peut le faire le gouvernement à l'échelon national. Il permet d'expérimenter sur une petite échelle certaines politiques qui, si elles s'avèrent efficaces, peuvent être appliquées ailleurs, y compris au niveau national. Ce système offre, en outre, un jalon à ceux qui envisagent une carrière politique nationale et permet aux partis politiques battus aux élections nationales de se replier sur des bastions locaux. Enfin, en limitant la concentration des pouvoirs au niveau du gouvernement central, ce système introduit une dimension spatiale dans le principe de séparation des pouvoirs sur lequel repose la constitution. Chacune de ces caractéristiques, prise séparément, est importante ; conjuguées, elles justifient de façon irrécusable, l'utilité de collectivités locales élues.

Toutefois, des forces puissantes sont à l'œuvre dans les États contemporains, qui favorisent la centralisation du processus décisionnel dans le domaine politique. C'est ainsi que les responsables des finances publiques au sein des gouvernements cherchent à contrôler le volume global des dépenses publiques qu'ils considèrent comme un instrument essentiel de leur gestion de l'économie nationale. En outre, les responsables politiques

nationaux acceptent mal que leurs adversaires politiques au niveau local puissent faire obstruction aux initiatives politiques prises par le gouvernement central ou en atténuer la portée. Enfin, dans une société marquée par une mobilité accrue, la population supporte de moins en moins des écarts importants d'une localité à l'autre dans la qualité des services fournis. L'égalité entre les citoyens suppose l'égalité en ce qui concerne la qualité des services qui leur sont offerts. Si, pour réaliser ce dernier type d'égalité, il est nécessaire de compléter la réglementation nationale par une redistribution importante des ressources entre les régions, l'autonomie des collectivités locales s'en trouvera, dès lors, considérablement réduite et, avec elle, la capacité de choix des électeurs lors des consultations locales.

Il n'existe pas de solution simple, ni, du reste, d'application universelle, permettant de concilier ces priorités contradictoires. Néanmoins, compte tenu du fait que les pressions les plus fortes s'exercent aujourd'hui en faveur de la centralisation, ce sont les intérêts des collectivités locales qui méritent le plus d'être protégés. Une protection minimale de ce type devrait pouvoir présenter les caractéristiques suivantes : séparation claire et compréhensible pour les électeurs des fonctions incombant respectivement au pouvoir central et aux collectivités locales, ces dernières devant disposer des pouvoirs et des moyens nécessaires pour s'acquitter de ces fonctions, compte tenu de la spécificité des besoins locaux et en fonction de la réglementation nationale en vigueur. La protection des intérêts locaux devrait également prévoir des mécanismes appropriés permettant aux responsables des collectivités locales de rendre compte de leur action à leurs électeurs ainsi qu'un dispositif dont l'application pourrait éventuellement être confiée à une cour constitutionnelle, visant à empêcher le gouvernement central

d'empiéter sur les prérogatives des collectivités locales. Il reste, qu'en définitive, la qualité des relations entre pouvoir central et autorités locales dépend davantage de leur coopération et de la reconnaissance mutuelle de leur domaine respectif que d'un juridisme étroit.

50. Dans quelles conditions le fédéralisme est-il souhaitable ?

Le fédéralisme repose sur le principe de la division d'un territoire national en États distincts, chacun doté d'un parlement élu et d'un pouvoir exécutif propres. Chaque parlement a le droit de légiférer et de lever l'impôt en vertu d'une répartition des pouvoirs entre les États et le gouvernement national, garantie par la constitution. Au cours de l'histoire, les États fédéraux se sont constitués de façons diverses, par fusion d'États originellement souverains ou par la reconnaissance de l'autonomie de régions ou de nations appartenant primitivement à un État unitaire ou encore par l'adoption d'une convention fondatrice.

En règle générale, le fédéralisme est souhaitable dans les États aux larges dimensions territoriales où voisinent des régions aux caractéristiques culturelles et géographiques très différentes. A défaut d'accorder l'indépendance totale aux minorités culturelles ou ethniques qui cohabitent au sein du même espace géographique, le fédéralisme permet éventuellement de répondre à leurs revendications autonomistes. Il est parfois préférable de vivre en « mitoyenneté » que de se séparer totalement ou de passer son temps à se quereller dans la même demeure. On observera que bon nombre des arguments avancés en faveur de collectivités locales élues (voir la question 49) s'appliquent avec une égale pertinence aux systèmes fédéraux.

4. Les droits individuels et leur sauvegarde

51. Qu'est-ce que les droits de l'homme ?

Les droits de l'homme et les libertés fondamentales sont des droits individuels qui ont pour origine les besoins et les capacités de l'homme. La reconnaissance de droits de l'homme et la création des moyens nécessaires à leur sauvegarde en droit international constituent peut-être le progrès moral le plus important réalisé au cours de ce siècle. La communauté internationale a adopté de nombreux accords ou conventions internationaux relatifs aux droits de l'homme. Ces instruments ont pour but d'établir des définitions communes précisant l'extension des droits et des libertés de l'homme et, dans le même temps, d'amener les gouvernements à s'engager à prendre les mesures nécessaires pour protéger ces droits, aussi bien en droit qu'en pratique, dans leur pays respectif.

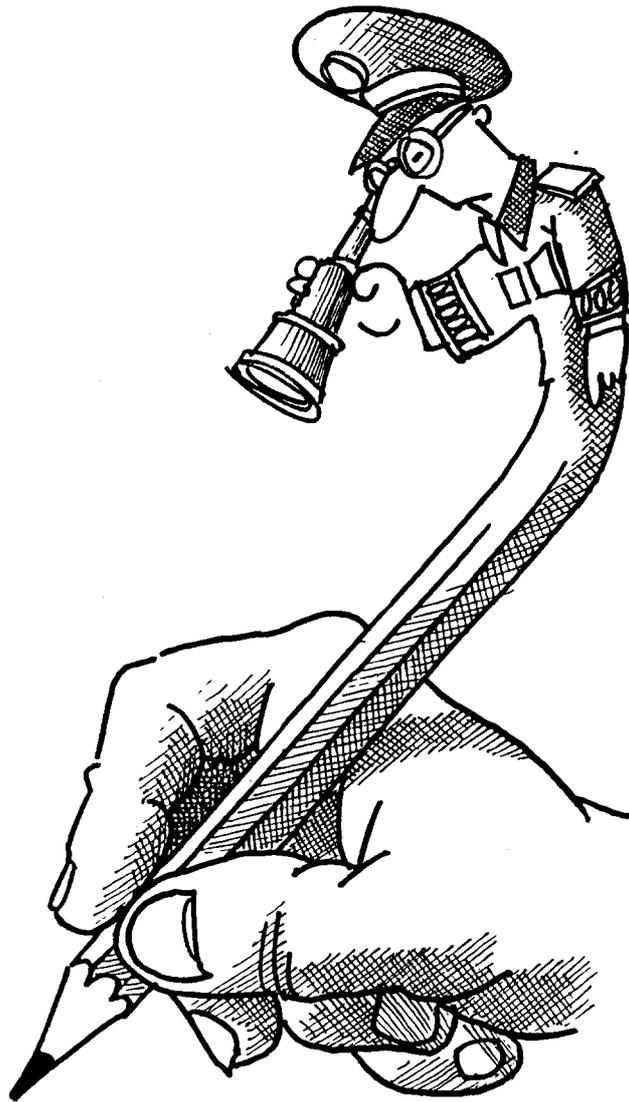
La principale source des principes relatifs aux droits de l'homme dans le monde moderne est la *Déclaration universelle des droits de l'homme* adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies le 10 décembre 1948. En 1966, les Nations Unies ont adopté deux instruments internationaux concernant les droits proclamés dans la Déclaration universelle, à savoir le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels et le Pacte international relatif aux droits civils et politiques,

qui ont été, à l'heure actuelle, ratifiés par deux tiers de l'ensemble des États. Les Nations Unies ont, en outre, adopté un Protocole facultatif se rapportant au Pacte international relatif aux droits civils et politiques qui donne aux individus le droit de saisir le Comité des droits de l'homme — l'organe de contrôle prévu par le Pacte — en cas de violation de leurs droits par leur gouvernement respectif. Ce recours n'est toutefois possible que si l'État en question a non seulement ratifié le Pacte mais aussi le Protocole, ce que peu d'États ont fait jusqu'à présent.

L'ensemble de ces instruments — la Déclaration universelle des droits de l'homme, les deux Pactes et le Protocole facultatif — constitue ce qu'il est convenu d'appeler la Charte internationale des droits de l'homme. Les droits de l'homme ont, en outre, été l'objet de nombreux traités internationaux et conventions régionales, telles la Convention américaine relative aux droits de l'homme, la Charte africaine relative aux droits de l'homme et des peuples et la Convention européenne des droits de l'homme qui dépassent le cadre de notre propos. On trouvera dans la bibliographie des indications de lectures complémentaires sur ce sujet.

52. Comment les droits sont-ils classés ?

Les droits de l'homme peuvent faire l'objet de classifications multiples mais le mode de classement le plus communément admis consiste à les subdiviser en droits civils, droits politiques, droits sociaux, droits économiques et droits culturels. Ce classement est celui qui a été retenu dans la Charte internationale des droits de l'homme. Les droits civils et politiques englobent



PLONTH

notamment le droit à la vie, l'interdiction de soumettre une personne à la torture, au travail forcé, la protection contre l'arrestation arbitraire, la liberté de pensée, de conscience, de religion ou de conviction, le droit au respect de la vie privée, la liberté de parole, d'association et le droit de prendre part aux affaires publiques. De façon générale, les droits civils et politiques impliquent une non-intervention de la part des pouvoirs publics dans la vie des individus ou les activités des groupes. En revanche, la protection de ces droits peut contraindre les pouvoirs publics à prendre des mesures afin, par exemple, d'assurer le financement d'un système d'assistance judiciaire permettant aux pauvres ou aux personnes ne disposant pas des moyens suffisants d'organiser leur défense en cas de poursuite pénale. Une autre forme d'action des pouvoirs publics pourrait consister à financer, sur des fonds publics, l'accès d'une minorité nationale aux médias.

Parmi les droits sociaux et culturels, on peut citer, notamment, le droit à la nourriture et à la santé, le droit à un niveau de vie suffisant, le droit à une rémunération identique pour un travail analogue, le droit à la sécurité sociale, le droit au travail, le droit de grève, le droit au logement, le droit à l'éducation et celui de participer à la vie culturelle. Les droits économiques et sociaux sont, en règle générale, des droits qui impliquent une intervention des pouvoirs publics quand ils ne sont pas contraints de prendre en charge leur réalisation lorsque les individus sont dans l'incapacité de subvenir à leurs besoins pour cause de chômage ou d'invalidité.

Il est un principe important, indissociable de ces différents droits, et qui pose que nul ne saurait subir de discrimination dans l'exercice de ses droits du fait de son sexe, de sa race, de sa religion ou de sa conviction.

53. Certains droits sont-ils plus importants que d'autres ?

La meilleure réponse que l'on puisse apporter à cette question consiste à faire observer que tous les droits de l'homme reconnus au plan international sont liés les uns aux autres et se renforcent mutuellement. Les droits que la plupart des citoyens sont portés à tenir pour acquis sont fonction du degré de développement de la société dans laquelle ils évoluent, ainsi que du droit à un niveau de vie suffisant et des droits à la nourriture, au vêtement, au logement et à l'éducation dans les pays riches. Dans les pays pauvres, en revanche, ces droits sont au premier rang des préoccupations des individus. Il reste que dans toutes les sociétés démocratiques, les droits économiques et sociaux sont des droits fondamentaux qui doivent être protégés au même titre que ces autres droits fondamentaux que sont les droits civils et politiques élémentaires, le droit à être gouverné selon le principe de la primauté du droit, le droit d'être protégé contre les arrestations et la détention arbitraires et la liberté d'expression et d'association. Tout État a le devoir, en droit international, de promouvoir le respect de tous les droits de la personne reconnus aux citoyens sans distinction.

54. Les droits de l'homme sont-ils universels ?

Oui. Les normes internationales concernent l'ensemble des besoins communs aux hommes ainsi que les capacités que possèdent tous les individus, quel que soit le pays dans lequel ils résident. Certes, le monde est composé de régions et de cultures différentes, de pays riches et de pays pauvres. Certains ont avancé l'idée selon laquelle les normes internationales relatives aux droits

de l'homme, qui concernent au premier chef l'individu, étaient peu conciliables avec les cultures qui ne conçoivent pas l'individu autrement qu'intégré au sein d'une communauté et qui accordent la priorité aux devoirs de l'individu à l'égard de la communauté. La question de savoir si la conception actuelle des droits de la personne remet en cause la façon dont les sociétés concevaient les rapports entre la communauté et les membres qui la composent fait l'objet d'un débat important, aussi bien dans les pays du Nord que dans ceux du Sud. C'est probablement le cas, bien que rien ne prouve que la reconnaissance ou la protection des droits de la personne ait un effet négatif sur la solidarité entre les hommes ou sur les communautés. Au contraire, les normes relatives aux droits universels de la personne ont pour objet de protéger les groupes et les peuples, tout en reconnaissant la nécessité pour les individus de s'associer à leurs semblables, aussi bien pour pratiquer une langue qui leur est propre que pour s'identifier à une culture, à une religion et à un mode de vie auxquels ils participent. Le droit international relatif aux droits de l'homme reconnaît au point de départ un premier ensemble de droits communs à tous les êtres humains mais il va également au-delà puisqu'il reconnaît et entérine le droit à l'épanouissement de toutes les cultures, y compris celles des peuples autochtones.

La Déclaration universelle des droits de l'homme mentionne également les devoirs de l'individu à l'égard de la communauté à laquelle il appartient. Elle affirme que le libre et plein épanouissement de la personnalité de l'individu n'est possible qu'au sein de la communauté qu'il constitue avec d'autres individus. Toutefois, le concept des droits de l'homme apparaît lorsque s'impose l'idée que chaque être humain a une valeur irremplaçable (voir également la question 2 (iii)).

La remise en cause des normes internationales relatives aux droits de l'homme en tant qu'aspirations universelles ne s'explique pas tant par l'opposition supposée entre les différentes cultures selon le degré de priorité qu'elles accordent aux droits et aux devoirs de l'individu que par leurs conceptions prétendument contradictoires de la primauté de l'individu par rapport à la communauté. Il va de soi que la façon de concevoir ces différents aspects des droits de l'homme peut se traduire par un dosage différent selon les cultures, sans pour autant remettre en cause leur essence universelle. Ces critiques sont bien davantage alimentées par le constat incontestable de l'inégalité des réactions que suscite la violation des droits de l'homme par les différents États. Leur condamnation est encore communément déterminée par les rapports de force entre les États. En d'autres termes, les États ont trop souvent tendance à se montrer sévères à l'égard de la conduite de leurs adversaires dans ce domaine et à fermer les yeux sur celle de leurs alliés. Un ordre international fondé sur le respect des droits de l'homme doit, si l'on veut mobiliser l'ensemble des pays en faveur des droits de l'homme et de la démocratie, reposer sur un système international permettant d'évaluer de façon objective et non sélective la manière dont les différents États s'acquittent de leur responsabilité s'agissant de la défense des normes d'application universelle.

Ces clarifications importantes concernant les droits de l'homme et les devoirs de la communauté internationale ont été très récemment confirmées lors de la Conférence mondiale sur les droits de l'homme qui s'est tenue à Vienne en juin 1993.

« Tous les droits de l'homme sont universels, indissociables, interdépendants et intimement liés. La communauté internationale doit traiter des droits de

l'homme globalement, de manière équitable et équilibrée, sur un pied d'égalité et en leur accordant la même importance. S'il convient de ne pas perdre de vue l'importance des particularismes nationaux et régionaux et la diversité historique, culturelle et religieuse, il est du devoir des États, quel qu'en soit le système politique, économique et culturel, de promouvoir et de protéger tous les droits de l'homme et toutes les libertés fondamentales » (Déclaration et Programme d'action, par. 5).

55. La communauté internationale peut-elle légitimement exprimer son inquiétude au sujet du traitement des droits de l'homme dans un pays particulier ?

Le principe de non-ingérence dans les affaires intérieures des États est l'un des principes cardinaux de l'ordre international moderne tel qu'il a été défini par la Charte des Nations Unies. Toutefois, le développement du mouvement de défense des droits de l'homme au plan international et l'extension régulière au niveau international des normes relatives aux droits de l'homme ont permis d'accréditer la convention selon laquelle le traitement que les États, quels qu'ils soient, réservent à leurs citoyens relève du domaine public et peut faire l'objet de critiques de la part d'autres gouvernements ou d'ONG, ce qui ne constitue nullement une ingérence dans les affaires intérieures du pays concerné. La Conférence mondiale sur les droits de l'homme a confirmé que « la promotion et la protection de tous les droits de l'homme est une préoccupation légitime de la communauté internationale » (Déclaration et Programme d'action, par. 4).



56. Quel rapport existe-t-il entre les droits de l'homme et la démocratie ?

Selon la Conférence mondiale sur les droits de l'homme, les droits de l'homme et la démocratie (il en va de même du développement) sont « interdépendants et se renforcent mutuellement ». En d'autres termes, il est à présent admis au sein de la communauté internationale que la protection des droits de l'homme et du principe de la primauté du droit, non seulement dans les pays développés mais aussi dans les pays en développement, est plus efficacement assurée par l'engagement à défendre les principes démocratiques. La formulation du document de la Conférence implique également que l'exercice des droits et des libertés individuels est nécessaire au bon fonctionnement de la démocratie. On a naguère prétendu que les droits de l'homme pouvaient être défendus et exercés dans les régimes non démocratiques, notamment lorsque la priorité devait être accordée au développement économique. La preuve a cependant été largement faite que ces régimes ne tardaient pas à perdre leur caractère bienveillant et à se laisser gagner par la répression, la corruption et l'instabilité.

La conviction qu'il existe une relation intime entre la démocratie et les droits de l'homme ne date pas d'hier. On trouve déjà dans la Déclaration universelle des droits de l'homme de 1948 une défense du gouvernement démocratique. C'est l'un des idéaux de la Déclaration qui énonce que « la volonté du peuple est le fondement de l'autorité des pouvoirs publics » (article 21). Le Pacte international relatif aux droits civils et politiques fait obligation aux États de garantir à chaque citoyen le droit et les moyens permettant de « [...] prendre part à la direction des affaires publiques, soit directement, soit indirectement par l'intermédiaire de représentants librement

choisis, de voter et d'être élu lors d'élections honnêtes organisées périodiquement [et] d'accéder, dans des conditions d'égalité, aux fonctions publiques » (article 25).

La reconnaissance explicite du rapport d'interdépendance qui existe entre les concepts au cœur des droits universels de la personne et ceux qui sous-tendent le régime démocratique est l'un des progrès les plus marquants qui soient apparus dans le domaine des relations internationales depuis la fin de la guerre froide. De la même façon, la reconnaissance par l'ensemble des pays en développement que la réalisation du droit au développement passait par le respect des droits de l'homme et des principes démocratiques a constitué un progrès supplémentaire dans le contexte international postérieur à la guerre froide.

57. Quel rapport existe-t-il entre les droits civils et politiques et la démocratie ?

La garantie des droits civils et politiques du citoyen a une double fonction en régime démocratique. D'une part, ces droits sont essentiels si l'on veut assurer le respect des deux principes démocratiques fondamentaux, à savoir le contrôle populaire et l'égalité politique au sein du système de prise de décision collective. D'autre part, ces droits et libertés limitent le champ de l'action collective en définissant des zones de liberté et de choix individuels, hors de portée des décisions collectives. La meilleure façon d'éclairer cette double fonction consiste à passer brièvement en revue les droits civils et politiques qui sont le plus intimement liés au régime démocratique.

(i) *Liberté et sûreté de la personne* : faute d'être protégé contre l'arrestation, la détention, le bannissement ou l'expulsion arbitraires, l'individu est incapable de prendre part, en toute sûreté, au débat ou à l'action poli-

tiques. Cette observation, qui relève du bon sens, est confirmée par le principe selon lequel les membres de l'instance législative jouissent, en règle générale, de l'immunité judiciaire dans le cadre de l'exercice de leurs fonctions parlementaires.

Toutefois, le respect du droit à la liberté est un principe qui, en régime démocratique, doit s'appliquer à tous, y compris ceux qui sont rejetés par l'opinion publique, dont la liberté et l'intégrité physique doivent être défendues, quitte à braver l'opinion de la majorité.

(ii) *Garanties d'une procédure régulière* : des arguments analogues peuvent être présentés pour justifier la nécessité de protéger le citoyen contre des accusations non fondées, les mauvais traitements, la torture et les procès non équitables. Il arrive souvent que dans les régimes où les principes démocratiques n'ont aucune place, les adversaires politiques soient traduits devant les



tribunaux. Une société démocratique exige que le système judiciaire soit indépendant et que le fonctionnement de la justice pénale soit fondé sur la primauté du droit et à l'abri des influences ou manœuvres politiques ou idéologiques.

(iii) *Liberté de pensée et de conscience* : dans une société démocratique, chacun est censé pouvoir penser comme bon lui semble et adhérer aux idées et à une philosophie générale de l'existence de son choix. Une société démocratique reconnaît également à l'individu la liberté d'embrasser, en commun avec d'autres, une religion ou une conviction, ainsi que la liberté de professer des croyances et de les mettre en pratique, cette liberté ayant pour seule limite le droit des autres individus. La liberté de pensée doit être protégée en toutes circonstances en tant que droit individuel contre les croyances majoritaires, quelle que soit leur ampleur, qu'elles soient religieuses ou non. Cela vaut en particulier pour les minorités se réclamant de confessions ou de croyances religieuses différentes qui sont en droit de bénéficier des mêmes garanties de liberté que celles accordées à la communauté majoritaire.

(iv) *Liberté d'expression et liberté des médias* : l'essence de la démocratie, telle que nous l'avons définie, suppose que chaque citoyen a une voix et que toutes les voix ont un droit égal à se faire entendre. Si donc l'on reconnaît à chaque citoyen la possibilité de se faire entendre, il s'ensuit que la liberté d'expression est un droit de la personne fondamental. Les normes internationales relatives à la liberté de parole ne concernent pas seulement le droit d'exprimer une opinion mais également celui « de chercher et de recevoir les informations et les idées de toute nature, par quelque moyen d'expression que ce soit et sans considération de frontière ». Ce droit implique pour les sociétés modernes que les

médias doivent être indépendants et, moyennant le respect de règlements clairement définis relatifs à la protection de la réputation et de la vie privée des individus, qu'ils doivent avoir la liberté d'informer le citoyen et de critiquer les pouvoirs publics, ainsi que celle de susciter des débats de toute nature portant sur les choix d'orientations générales qui s'offrent dans la société dans laquelle ils opèrent (voir la question 6).

La transparence du fonctionnement des pouvoirs publics en régime démocratique est renforcée par le principe de la liberté d'information qui implique que l'information et les documents d'origine officielle ne sont pas classés « confidentiels » ou couverts par le secret et que le public peut y avoir librement accès, exception faite de certaines catégories de documents strictement définies (voir la question 37).

(v) *Liberté d'assemblée et d'association* : les régimes démocratiques représentatifs actuels ne pourraient fonctionner sans que soit garantie la liberté des citoyens de se réunir pour débattre des affaires publiques, de constituer des syndicats, ainsi que d'autres associations de nature différente, en vue de défendre leurs intérêts auprès des pouvoirs publics et, enfin, de constituer des partis politiques et d'y participer. Ces libertés incluent le droit de se rassembler dans le cadre d'une manifestation et d'adresser une pétition aux responsables en vue d'obtenir la satisfaction des doléances exprimées.

**58. Quel rapport existe-t-il entre
les droits économiques
et sociaux et la démocratie ?**

Selon la pyramide démocratique présentée ci-dessus (voir la question 15), les droits fondamentaux qui garantissent

l'emploi, le logement, la nourriture, un niveau de vie suffisant, l'éducation et la satisfaction d'autres besoins sont considérés comme les fondements de la société civile. Les institutions démocratiques ne peuvent pas fonctionner parfaitement dans une société où une grande partie de la population ne mange pas à sa faim. Le bon fonctionnement de la démocratie suppose la satisfaction des besoins élémentaires qui conditionne la survie de l'être humain. Le respect des principes démocratiques exige que les bulletins de vote des électeurs ou des citoyens aient la même valeur. Une inégalité flagrante entre les groupes sociaux en matière d'espérance de vie ou d'accès à l'éducation est de nature à réduire de façon considérable les capacités de développement démocratique d'une société. Par ailleurs, la démocratie en tant que processus collectif permet d'identifier ces inégalités et d'y remédier.

Il en est de même en ce qui concerne le développement. Celui-ci ne peut s'inscrire dans la durée que si les politiques qui le concernent sont justifiables devant le peuple et si elles sont appliquées dans le respect intégral des droits de l'homme et du principe de la primauté du droit (voir la question 68).

59. Existe-t-il des circonstances justifiant qu'un gouvernement démocratique restreigne légitimement l'exercice des droits ?

Les normes internationales autorisent des restrictions dans l'exercice de certains droits pour des raisons très précises relatives, notamment, à l'ordre public, à la moralité, à la sécurité nationale et à la protection des droits d'autrui. Certains droits ne peuvent, toutefois, pas faire l'objet de restrictions. Dans une société démocratique, l'individu ne peut, en aucun cas, être privé de cer-

taines garanties fondamentales, s'agissant notamment de la torture, de la liberté de pensée et de la discrimination.

Les principes permettant d'intervenir dans l'exercice des droits de l'homme ou de surseoir à leur application sont clairement codifiés dans la jurisprudence internationale. Cette restriction doit être prévue par la loi, justifiée par un but légitime, ce qui signifie qu'elle doit être explicitement conforme aux normes internationales ou justifiée par la nécessité de respecter les principes démocratiques. En pratique, le gouvernement qui prend une telle décision doit pouvoir faire la preuve que son action est à la juste mesure de la cause qui l'amène à restreindre l'exercice d'une liberté ou d'un droit particulier.

Ainsi, l'interdiction d'un parti politique ne peut être justifiée d'aucune façon sauf dans les cas où il est avéré que la formation politique concernée est impliquée dans des actions violentes ou contraires à la constitution. De même, la censure préalable de la presse ne saurait être cautionnée par les normes internationales que dans des circonstances tout à fait exceptionnelles, lorsque, par exemple, un journal s'apprête à publier des informations particulièrement sensibles dont un tribunal a estimé qu'elles risquaient, si elles étaient révélées, de mettre en danger la vie de certains citoyens ou de menacer la sécurité nationale.

**60. Les droits de l'homme
peuvent-ils être suspendus dans
des circonstances
d'exceptionnelle gravité ?**

Les normes internationales relatives aux droits de l'homme autorisent la suspension temporaire des garanties concernant certains droits civils et politiques en cas d'état

d'urgence officiellement proclamée « menaçant la vie de la nation ». Les raisons les plus fréquemment invoquées par les gouvernements qui proclament l'état d'urgence concernent des conflits intérieurs à caractère politique ou ethnique qui ont dégénéré en actes de violence ou de terrorisme. En règle générale, les forces de police ou d'autres forces de sécurité voient renforcer leurs pouvoirs d'arrestation et de fouille, ces dispositions pouvant être complétées par la décision de procéder à des mises en détention sans jugement.

Les sociétés démocratiques ne recourent aux pouvoirs exceptionnels qu'avec réticence et n'utilisent les pouvoirs spéciaux dont elles disposent en principe qu'au



minimum nécessaire, en prenant soin d'assortir l'exercice de ces pouvoirs du maximum de protection contre les abus éventuels.

Même en cas de situation exceptionnelle, il n'est pas possible de déroger à certains droits ou de les suspendre. Tel est notamment le cas du droit à la vie, de la liberté de pensée et de conscience et du droit de l'individu de n'être pas soumis à la torture. Il s'agit là de droits qu'il est convenu d'appeler non dérogeables et qui, de ce fait, sont des droits et des libertés absolus.

61. Un individu peut-il être privé de la citoyenneté en régime démocratique ?

La réponse à cette question est qu'un État a, en principe, le droit de définir des conditions permettant l'obtention du statut de membre de la communauté nationale ou de citoyen ainsi que les modalités régissant l'acquisition des droits reconnus au citoyen. Toutefois, dans l'exercice de ce droit souverain, l'État doit s'abstenir de toute pratique discriminatoire en veillant, par exemple, à ne pas mettre en place une politique d'immigration fondée sur la discrimination raciale. L'État doit, en outre, respecter les accords internationaux relatifs à l'admission des réfugiés qu'il aurait ratifiés.

Un État peut refuser d'accorder les droits politiques aux personnes résidant dans le pays qui n'ont pas la qualité de citoyen, bien que la pratique se soit instaurée dans les pays démocratiques d'accorder les droits de participation à la vie politique, y compris les droits de vote, aux étrangers ayant résidé dans le pays pendant une période raisonnablement longue (voir la question 21). Exception faite des droits politiques qui sont indissociables de la

citoyenneté, l'État est, néanmoins, tenu de garantir à tous les étrangers installés légalement sur son territoire la jouissance de tous les autres droits et libertés fondamentaux, sans distinction ou discrimination.

62. Les minorités ont-elles des droits en régime démocratique ?

Les normes internationales relatives aux droits de l'homme accordent des garanties spécifiques aux communautés minoritaires qu'elles soient à caractère religieux, culturel, national, ethnique ou linguistique. Ces minorités sont en droit d'attendre de l'État, non seulement qu'il reconnaisse leur existence, mais aussi qu'il protège leur identité spécifique et favorise le développement de cette identité.

Les membres de ces minorités bénéficient de l'ensemble des droits démocratiques, y compris celui de prendre part, dans des conditions générales d'égalité, aux affaires du pays et d'être associés aux décisions intéressant leur communauté spécifique ou la région où ils sont installés.

Il ne s'agit là que de quelques-uns des principes qui sont énoncés dans la Déclaration des droits des personnes appartenant à des minorités nationales ou ethniques, religieuses et linguistiques adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies en décembre 1992. Il existe des groupes minoritaires dans de nombreux États, sinon dans la plupart, et le traitement réservé aux droits de ces minorités devrait constituer un critère de la nature démocratique des sociétés auxquelles elles appartiennent. La mise en œuvre des principes définis par la nouvelle Déclaration des Nations Unies doit devenir un objectif prioritaire et clairement affiché pour l'ensemble des pays.

63. Comment les droits de l'homme sont-ils défendus en pratique ?

La protection des droits est assurée dans les sociétés démocratiques selon des moyens inévitablement différents. Les normes internationales fournissent néanmoins quelques principes, notamment celui de l'obligation de permettre à tout individu d'exercer un recours quand il a le sentiment que ses droits sont violés. Les individus doivent pouvoir faire valoir leurs droits en vertu des traités internationaux relatifs aux droits de l'homme que leur gouvernement a ratifiés. A quelques exceptions près, tous les États sont dotés d'une constitution écrite qui, non seulement expose le fonctionnement du système démocratique à proprement parler, mais qui définit également les droits de l'homme que l'État s'engage à reconnaître et à garantir. En règle générale, les tribunaux sont en première ligne dans la défense des droits individuels définis dans la « Charte des droits » incluse dans la constitution. Les individus doivent pouvoir saisir les tribunaux sans restriction, en bénéficiant le cas échéant de l'assistance judiciaire, afin de défendre leurs droits, les décisions et les avis des tribunaux devant être mis en application par les pouvoirs publics, ce qui peut se traduire, sous réserve que la constitution le permette, par l'abrogation de certaines lois ou par le paiement de dommages et intérêts. Toutefois, la protection des droits requiert souvent l'adoption de mesures de soutien complémentaires de types variés dont certaines peuvent être de nature législative, afin, par exemple, d'obtenir l'interdiction de toutes les formes de discrimination ou de permettre aux groupes socialement vulnérables, notamment les enfants, les personnes défavorisées ou handicapées, d'exercer leurs droits élémentaires.

Dans une démocratie, les citoyens s'adressent souvent à leurs représentants élus pour qu'ils les aident à obtenir réparation d'injustices ou la possibilité d'exercer leurs droits. Les médias peuvent également jouer un rôle crucial en tant que gardiens vigilants des droits, prêts à en dénoncer la violation. Dans la pratique, il existe un large éventail d'institutions au service de la défense des droits, qu'il s'agisse par exemple du médiateur ou d'un responsable indépendant chargé de contrôler le fonctionnement de l'administration. Il n'en demeure pas moins que la meilleure défense de la démocratie réside dans la foi en ses principes et ses buts. C'est pourquoi il importe de mettre en place à tous les niveaux un enseignement consacré aux droits de l'homme et à la vie civique en démocratie. Ces programmes éducatifs ne doivent pas être limités aux établissements scolaires et universitaires mais doivent en outre être étendus aux administrations publiques, y compris aux forces de police et à l'institution militaire.

5. Société démocratique ou société civile

64. Qu'est-ce que la société civile ?

Le concept de « société civile » en tant que composante indispensable de la démocratie a acquis une importance particulière à la suite des dictatures fascistes et communistes qui ont marqué le XX^e siècle et qui, toutes deux, ont tenté d'intégrer l'ensemble des institutions sociales et de les placer sous le contrôle de l'État. Le concept de société civile peut s'interpréter de deux façons différentes. Selon l'interprétation *négative*, il s'agit de limiter l'emprise de l'État et de l'empêcher de réglementer l'ensemble de l'activité sociale, d'envahir les différents domaines de la vie en société ou de monopoliser les initiatives et les talents qui se manifestent dans le champ social. Selon l'interprétation *positive*, il s'agit d'instituer au sein de la société une multitude de centres autonomes permettant aux individus de s'organiser collectivement pour résoudre leurs problèmes et qui peuvent servir de relais à l'opinion publique mais aussi d'instrument de pression à l'égard des pouvoirs publics, tout en permettant de résister à leurs empiétements.

Les principales caractéristiques de la société civile sont les suivantes : une économie de marché (voir la question 9), des moyens d'information et de communication autonomes (voir la question 6), des foyers de compétences indépendants de l'État capables d'évaluer les politiques, l'action des pouvoirs publics dans ses diffé-

rents aspects ; enfin, et avant tout, un réseau en constante expansion d'associations volontaires intéressant les divers domaines de la vie sociale et permettant aux individus de gérer leurs propres affaires. Selon l'époque et le lieu, il appartiendra à des associations différentes de s'engager plus activement que les autres en faveur de la défense et du développement de la démocratie. Il pourra s'agir, tantôt des syndicats, tantôt d'associations professionnelles, de groupes de défense des intérêts des femmes ou des droits de l'homme, d'organisations en faveur du développement ou encore de groupes d'entraide, d'organisations religieuses ou d'associations de toute nature à caractère local. Dans un contexte de liberté d'expression et d'association, il est naturel que ces regroupements se multiplient spontanément, les individus prenant conscience de la nécessité d'agir collectivement pour gérer les affaires qui les concernent ou pour défendre et promouvoir leurs intérêts. Cette forme d'organisation collective peut également être favorisée par la reconnaissance officielle du rôle que peuvent jouer les associations qui peuvent, par exemple, se voir reconnaître un rôle consultatif dans certains domaines d'intervention des pouvoirs publics.

65. Les associations civiles peuvent-elles être une entrave à la démocratie ?

Étant autonomes, aussi bien en ce qui concerne leur organisation que leur financement, les associations et institutions qui opèrent dans la société civile peuvent avoir le pouvoir d'infléchir l'action des pouvoirs publics sur certains points et même d'y faire obstacle. Il n'est pas toujours facile de déterminer à partir de quel moment leur action est contraire au principe démocratique.

La plupart des gouvernements élus démocratiquement consultent d'ordinaire les organisations qui défendent les intérêts des différents groupes sociaux et trouvent avec elles un terrain d'entente, cette pratique étant l'une des caractéristiques essentielles du gouvernement exercé avec le consentement du peuple. Toutefois, certains groupes d'intérêt peuvent exercer une plus grande influence que d'autres sur le gouvernement, du fait de leur organisation, des moyens financiers ou des contacts dont ils disposent. Lorsque cette influence traduit l'importance numérique des membres du groupe concerné, on peut considérer qu'elle est plus démocratique que celle qui découlerait de la concentration des moyens financiers ou du pouvoir d'une organisation entre les mains de quelques-uns. En outre, les associations influentes, dont le fonctionnement interne est conforme aux principes démocratiques et dont on peut dire que leurs dirigeants ont une incontestable représentativité, méritent d'être traitées avec plus de sérieux que les autres. Enfin, une société démocratique doit reconnaître un rôle consultatif particulier aux organisations représentant ceux qui, du fait d'un handicap social, économique ou physique, ont du mal à faire entendre leur voix dans l'organisation du processus politique et qui, privés du soutien de ces groupes, seraient réduits à l'impuissance.

**66. Le fonctionnement des établissements
économiques doit-il respecter
les principes démocratiques ?**

Pour de nombreux démocrates, le lieu de travail est l'un des éléments qui influent le plus fortement sur le mode de vie des individus, de sorte que l'instauration d'une

société véritablement démocratique implique que l'on accorde un haut niveau de priorité à la démocratisation des relations sur le lieu de travail. Il s'agit, au minimum, d'empêcher les employeurs de faire obstacle à la constitution de syndicats permettant aux travailleurs d'agir collectivement pour la défense ou l'amélioration de leur niveau de vie et de leurs conditions de travail. A un niveau plus avancé, on peut envisager d'associer les travailleurs à la marche et aux bénéfices de l'entreprise et de les amener ainsi à se sentir responsables de la réussite de leur entreprise et à s'investir à son service. On peut certes objecter que ces projets limiteraient le pouvoir des employeurs en matière de licenciement ainsi que leur autorité du point de vue de la discipline ; toutefois, l'expérience confirme largement que les entreprises les plus performantes dans le contexte économique actuel sont celles qui parviennent à stimuler l'initiative de leur personnel, la meilleure façon d'y parvenir consistant à traiter les employés en « citoyens » plutôt qu'en « sujets ». En d'autres termes, démocratie et « efficacité » ne s'opposent pas nécessairement, même si la démocratisation des relations au sein de l'entreprise aura vraisemblablement pour effet de susciter des pressions en faveur de la réduction des écarts excessifs en matière de rémunération et de conditions de travail, entre les cadres et le personnel affecté à la production.

Dans une société démocratique, les établissements économiques sont également investis de responsabilités particulières à l'égard de la communauté locale où ils sont implantés, notamment en ce qui concerne l'incidence que leur activité peut avoir sur l'environnement. Le droit de recours que les citoyens doivent pouvoir exercer contre des organismes officiels dont l'action porte atteinte à leurs intérêts doit également pouvoir s'exercer à l'encontre d'entreprises privées dès lors que

la santé ou le bien-être physique des citoyens est altéré par des causes pouvant leur être imputées. Le fonctionnement des établissements économiques privés doit donc être conçu dans le cadre d'une réglementation juridique stricte et d'un dispositif relatif à la protection de l'environnement non moins rigoureux.

67. La propriété privée est-elle nécessaire à la démocratie ?

Parallèlement aux arguments économiques justifiant l'existence de la propriété privée en tant qu'élément nécessaire à l'économie de marché, ce type de propriété peut également être appuyé par des arguments politiques solides qui font valoir que la propriété privée permet l'exercice d'activités politiques hors du contrôle de l'État. On peut donc considérer la propriété privée comme une institution fondamentale de la société civile et comme l'une des formes de protection de la liberté politique.

Il ne faut, toutefois, pas en conclure qu'il faut considérer systématiquement l'intervention de l'État dans les droits relatifs à la propriété privée comme une menace pesant sur la liberté individuelle et s'y opposer. Le concept de propriété privée résulte d'une restriction de la liberté individuelle acceptée et imposée au niveau de son application, par la société. La jouissance exclusive de biens suppose que l'on limite la liberté d'autrui de jouir des mêmes biens. Les conditions définissant cette privation de liberté doivent nécessairement faire l'objet d'une décision émanant du corps social, leur traduction législative devant, en principe, évoluer en fonction des circonstances. En résumé, il est légitime de recourir à la loi pour réglementer l'usage de la propriété

dont le mode de répartition peut légitimement entrer dans le champ d'application des politiques publiques. Il en résulte que si la propriété privée, en tant que principe, est importante pour la démocratie, elle ne saurait constituer un droit « naturel » ou « absolu », sa légitimité étant circonscrite par la définition qu'en donne la collectivité et par les limites qu'elle lui assigne.

68. La démocratie est-elle compatible avec les inégalités économiques ?

Il est impossible de répondre simplement par « oui » ou « non » à cette question. Dans ce domaine, tout est affaire de degré. Plus les inégalités économiques se creusent dans une société et plus il devient difficile de parvenir à une authentique égalité politique, l'accumulation de richesses pouvant servir à influencer puissamment sur le cours de l'action politique. Dans les cas les plus extrêmes, les riches pourront considérer les suffrages des pauvres comme une force risquant de menacer leurs intérêts, ce qui justifierait leurs manœuvres en vue de manipuler ou de fausser le processus électoral. A l'inverse, si les pauvres sont privés de toute perspective d'amélioration de leur situation en recourant à des moyens démocratiques, ils estimeront que la démocratie ne mérite pas qu'ils lui apportent leur soutien. En l'occurrence, ce n'est plus tant la qualité de la démocratie qui est en jeu mais sa survie, sous une forme ou sous une autre.

Toutefois, en économie de marché, une certaine inégalité économique est parfois inévitable et peut se justifier. Les démocrates doivent veiller à minimiser l'impact ou la portée politique d'éventuelles inégalités de ce type. Au niveau supérieur du système, une législa-



tion exigeante doit être adoptée permettant de limiter les sommes affectées au financement des campagnes électorales des partis mais aussi des candidats, d'interdire la constitution d'oligopoles dans le secteur des médias et d'imposer que les sources de financement des partis politiques et des campagnes publiques de toute nature soient divulguées. A la base du système, tous les citoyens doivent pouvoir être assurés de bénéficier du minimum vital sans lequel il n'est pas d'exercice effectif de la citoyenneté.

69. La démocratie est-elle tributaire du développement économique ?

L'expérience a amplement prouvé que la sauvegarde de la démocratie, excluant toute régression dans l'autoritarisme, est d'autant plus assurée que le niveau de développement économique du pays concerné est important. Cela tient aux effets qu'exerce le développement économique sur la nature du corps civique et sur les structures de la société civile. Les progrès de l'alphabétisation et la généralisation de l'éducation se traduisent par une plus grande maturité et une meilleure information de l'électorat. Le développement des classes moyennes dont les membres assurent des fonctions techniques et spécialisées de toute nature, permet de mieux résister aux gouvernements paternalistes ou autoritaires. En outre, le développement économique accroît la diversité de la société civile, des groupes et des associations autonomes déterminés à défendre leur indépendance contre les empiétements des pouvoirs publics.

On aurait toutefois tort de conclure que la pérennité de la démocratie est conditionnée par un haut niveau de développement économique. Tous les continents offrent

l'exemple de pays qui ont su, depuis plusieurs dizaines d'années, préserver un système électoral fondé sur la libre concurrence entre partis et maintenir les libertés civiles et politiques malgré leur faible niveau de développement économique mesuré en fonction du PNB par habitant. Les politiques publiques visant à généraliser l'alphabétisation sont peut-être plus importantes que le niveau de développement économique. Du reste, ce dont les jeunes démocraties ont besoin avant tout, quel que soit leur niveau de développement de départ, c'est d'une croissance économique durable dont les différents groupes puissent partager les fruits et de nature à apaiser les conflits liés à la répartition des ressources. A cet égard, les politiques des principaux organismes économiques internationaux et des pays développés peuvent avoir des effets bénéfiques ou aggraver la situation.

70. La religion favorise-t-elle ou est-elle un obstacle à la démocratie ?

Il s'agit là encore d'une question à laquelle on ne saurait répondre simplement par « oui » ou « non », la réponse étant largement fonction du contexte. On ne parvient même pas à répartir les grandes religions du monde en catégories bien déterminées permettant de distinguer entre les religions favorables à la démocratie celles que l'on peut qualifier de neutres et celles qui ont des effets négatifs du point de vue de la démocratie dans la mesure où toutes les religions relèvent, à des degrés divers, de ces trois catégories. Si l'on remonte dans l'histoire, on s'aperçoit que la même religion a pu défendre le principe de la monarchie de droit divin et les valeurs républicaines fondées sur l'égalité. Certains groupes influents se réclamant d'une certaine confession religieuse ont pu

apporter leur soutien à un régime autoritaire pendant que, dans le même temps, d'autres groupes appartenant à la même obédience religieuse risquaient leur vie pour protéger les adversaires de ce régime ou dénonçaient les violations des droits de l'homme dont il était l'auteur.

On peut estimer qu'une religion fortement hiérarchisée dont les fidèles acceptent passivement les vérités transmises du sommet est moins propice à l'esprit démocratique qu'une religion où les points de doctrine font l'objet de débats animés quant à leur interprétation parmi les fidèles. Du point de vue de la démocratie, le rapport qu'une religion particulière entretient avec l'État est, néanmoins, plus important que la question de son organisation interne. Plus ce rapport est étroit et moins il est probable que les membres de confessions religieuses différentes seront traités comme des citoyens à part entière ou que le non-conformisme religieux pourra s'exprimer librement. Dans les extrêmes où les autorités religieuses considèrent l'État comme l'instrument divin de leur mission religieuse sur terre, la politique peut facilement tourner à la croisade s'accompagnant de la mise au pas et de la persécution des membres des autres confessions religieuses et de la suppression de toute liberté d'expression.

C'est de la douloureuse expérience de ces formes d'oppression qui ont marqué l'histoire et des guerres civiles et des déchirements entre communautés qu'elles ont suscités qu'est né le concept de tolérance religieuse. Quand bien même nous serions persuadés que la religion à laquelle nous appartenons est la seule à détenir la vérité ultime, vouloir imposer cette religion aux autres aurait de telles conséquences sur le plan humain qu'une telle entreprise serait insensée dans un monde caractérisé par le pluralisme religieux. La tolérance ne signifie pas qu'il faille renoncer à nos convictions ou au prosély-

tisme ; elle consiste à reconnaître aux individus la dignité élémentaire à laquelle a droit tout être humain et de leur permettre, à ce titre, de prendre leurs propres décisions, fussent-elles erronées.

Pour que la tolérance et l'acceptation de la diversité des religions et des convictions soient plus efficacement garanties, il importe qu'aucune confession religieuse ne se voie accorder un statut privilégié par les autorités publiques. Dans un État religieusement neutre, les pouvoirs publics peuvent accorder un soutien aux différentes confessions religieuses sur une base égalitaire au moyen de crédits financés par l'impôt ou d'une aide aux établissements scolaires confessionnels. La tolérance peut même être préservée dans un État qui accorde à une religion particulière un rôle privilégié, à l'occasion des cérémonies officielles par exemple, et où cette religion est celle de la majorité de la population. Toutefois, dès qu'un État cherche à imposer les préceptes de la religion majoritaire aux non-croyants, il finira fatalement par suspendre l'exercice des libertés d'expression et d'association — libertés démocratiques fondamentales — pour les réfractaires, y compris au sein de la religion majoritaire. On observera à ce propos la contradiction qui peut apparaître entre la volonté exprimée par la majorité à un moment donné et les conditions requises pour que le peuple puisse exercer en permanence son contrôle sur le pouvoir politique et pour que l'égalité politique soit respectée.

71. La démocratie peut-elle exister en cas de conflits religieux ou ethniques ?

Il faut bien admettre que si les populations qui cohabitent au sein d'un même territoire ne partagent pas

un minimum d'identité politique commune, il est difficile de préserver des institutions libres. Cette identité peut résulter d'une conscience historique commune qui transcende les particularismes religieux, ethniques, linguistiques ou autres. Elle peut également être renforcée par des institutions politiques unanimement reconnues comme garantissant à tous les groupes une égalité de traitement et librement acceptées par tous. Il n'est pas de plus sûr moyen d'attiser les antagonismes entre les groupes composant une communauté que d'interdire aux membres d'un groupe particulier l'accès aux charges publiques, surtout lorsque ceux-ci font, en outre, l'objet — ou craignent de faire l'objet — de pratiques discriminatoires, inégalitaires ou répressives. Certains dirigeants politiques peu clairvoyants peuvent tirer quelques avantages éphémères de l'exploitation de ces craintes. Il reste que la sécession et le démembrement territorial, même lorsqu'ils sont réalisables, sont souvent des solutions désespérées qui ne font que déplacer le problème en créant de nouvelles minorités à leur tour insatisfaites. Ce n'est pas en semant le ferment de nouvelles oppressions que l'on mettra un terme à celles engendrées par l'histoire.

Compte tenu de l'imbrication des peuples, des races et des religions qui est aujourd'hui la norme dans les sociétés contemporaines, il importe que des dispositions constitutionnelles permettent, dans toutes les sociétés, de protéger les minorités en empêchant qu'elles soient systématiquement opprimées ou victimes de discriminations (voir les questions 10, 12, 50 et 63). Aucun État nouvellement créé ne devrait être reconnu par la communauté internationale avant d'avoir apporté la preuve qu'il a mis en place de telles dispositions.

72. L'organisation de la famille intéresse-t-elle la démocratie ?

Au cours de l'histoire — et c'est encore le cas actuellement dans la plupart des sociétés — la famille a le plus souvent été organisée de façon à confier à la femme la responsabilité presque exclusive de s'occuper des enfants et de les élever, d'entretenir le foyer familial et de satisfaire les besoins domestiques de l'homme. Cette organisation domestique, qui semble relever essentiellement du domaine « privé », a une portée importante en ce qui concerne les affaires publiques, dans la mesure où elle réduit le temps et l'énergie que les femmes peuvent consacrer aux activités publiques et où elle définit le type de fonctions publiques qu'elles sont, estime-t-on, aptes à exercer. Tant que cette organisation domestique et que les mentalités qui la sous-tendent persisteront, les femmes continueront à n'avoir pas les mêmes possibilités que les hommes de participer à la vie politique, leur absence se traduisant par un appauvrissement de la qualité de la vie démocratique. Le statut des femmes dans la vie publique peut néanmoins être amélioré au moyen de mesures officielles appropriées et grâce à l'influence exercée par les femmes elles-mêmes par l'intermédiaire d'organisations féminines, de groupes d'entraide, etc. (voir la question 26).

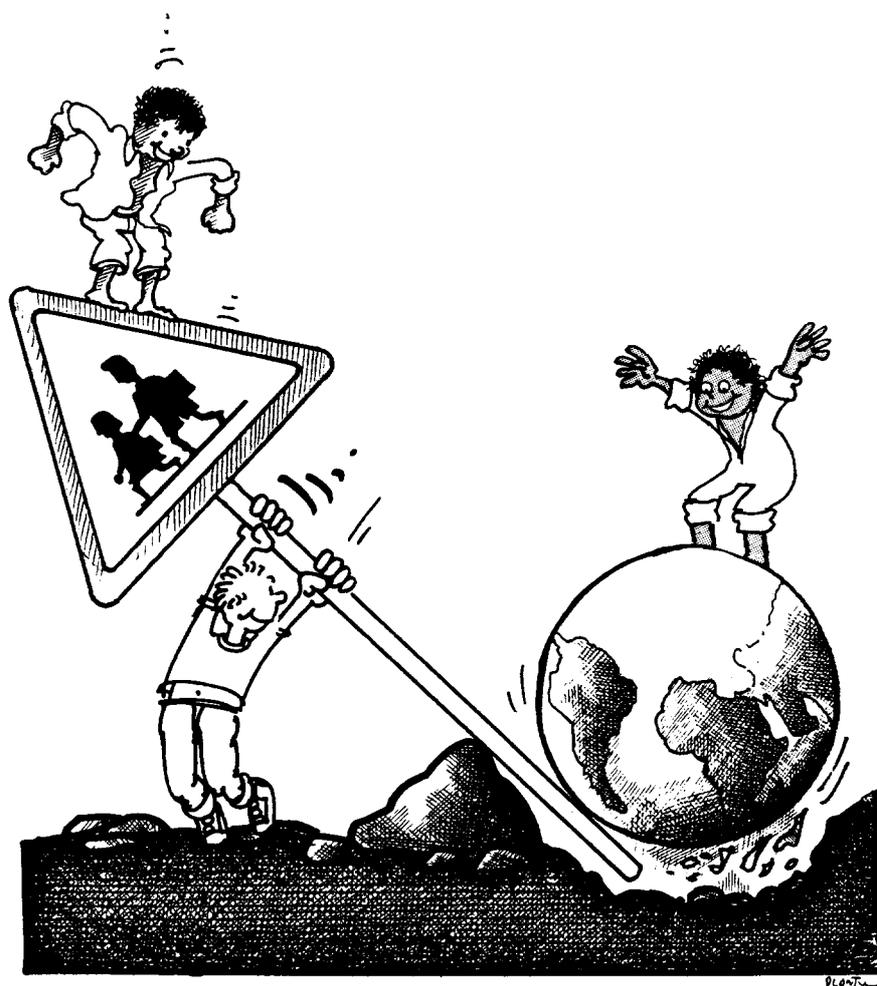
La famille intéresse également la sphère publique en ce qu'elle peut jouer un rôle positif dans la formation des futurs citoyens. Au sein de la famille, l'enfant apprend qu'il peut être valorisé d'une façon qui exclut le favoritisme, qu'il peut intervenir dans les affaires familiales tout en respectant le point de vue des autres membres et il y apprend aussi que les droits qu'il exerce sont assortis de devoirs. Ces différents apprentissages sont importants pour le préparer à l'exercice ultérieur de



ses droits de citoyen dans une société démocratique. C'est également par l'intermédiaire de la famille que l'enfant commence à se forger un jugement sur la société qui l'entoure et à acquérir une opinion politique qu'il pourra conserver tout au long de sa vie d'adulte.

73. Quel rôle l'école peut-elle jouer dans l'apprentissage de la démocratie ?

L'école permet le développement des compétences et des capacités individuelles, notamment en ce qui concerne l'acquisition de la lecture et de l'écriture ; l'école assure en outre la transmission des connaissances et participe de façon importante à celle des cultures et des traditions d'une société. L'école a également un rôle à jouer en permettant à l'enfant de porter un jugement critique sur ces cultures et de comprendre leur place dans un monde fondé sur des rapports d'interdépendance où coexistent des croyances et des convictions multiples. De façon plus spécifique, l'apprentissage de la démocratie comporte l'explication du fonctionnement de la constitution nationale et des étapes de son évolution, l'acquisition d'une connaissance pratique des droits et devoirs du citoyen ainsi que la compréhension du concept de droits de l'homme et de son importance. Toutefois, l'apprentissage de la démocratie ne se limite pas à l'acquisition de connaissances. Il est également favorisé par la participation à des débats portant sur certains problèmes de l'heure, par la présentation d'un point de vue argumenté et l'écoute de celui d'autrui ainsi que par la participation aux décisions collectives intéressant la vie de l'établissement scolaire et de ceux qui y vivent dans le cadre de réunions d'assemblées de classe et de conseils d'écoles élus, par exemple. L'âge le plus propice pour l'acqui-



tion de ces compétences et connaissances diverses varie naturellement selon les pays et l'organisation de leur système éducatif. Pourtant, un pays démocratique qui ferait l'impasse sur cet apprentissage en raison, par exemple, de son caractère trop « politique », prendrait le risque d'affaiblir gravement sa base populaire.

74. Par quels moyens peut-on favoriser le développement de la culture démocratique ?

Les théoriciens de la démocratie ont toujours affirmé que le fonctionnement des institutions démocratiques, au niveau pratique, permet de faire progresser la culture démocratique en incitant, par exemple, les citoyens à s'informer des enjeux sur lesquels ils auront à se prononcer ou encore en leur permettant d'acquérir des compétences et un état d'esprit spécifique grâce à leur participation, à tous les niveaux, au processus politique. Il convient donc d'élargir au maximum les possibilités de participation, aussi bien dans le domaine de la politique institutionnelle qu'au niveau des associations et des organismes relevant de la société civile. Ces organisations, y compris les partis politiques et les associations bénévoles de toute nature, peuvent à leur tour intervenir de façon importante dans la formation politique de leurs membres.

A côté de l'éducation scolaire abordée dans la question 73, il existe bien d'autres moyens de promouvoir la culture démocratique. Les arts, notamment, peuvent propager efficacement les principes et les pratiques démocratiques en suscitant la réflexion sur les problèmes et les motifs d'insatisfaction des sociétés contemporaines qu'ils expriment et en présentant à une société l'image

de ce qu'elle est. Les cérémonies officielles peuvent servir à commémorer certains événements de l'histoire nationale et touchant les institutions, mettant en exergue leur caractère démocratique et populaire. Il reste que ce sont surtout les médias qui sont le plus à même de jouer un rôle fondamental dans la formation politique, dans l'acception la plus large du terme, des citoyens en améliorant leur information et leur connaissance des affaires publiques, en fournissant une évaluation critique de l'action du gouvernement et en donnant aux membres de la communauté le moyen de communiquer entre eux.

6. L'avenir de la démocratie

75. Quels sont les principaux problèmes auxquels la démocratie est confrontée aujourd'hui ?

Les problèmes les plus aigus auxquels la démocratie doit faire face aujourd'hui sont d'ordre économique. Peu de pays sont épargnés par ces problèmes. Les pays économiquement développés connaissent des niveaux de chômage de longue durée que l'on n'avait pas vus depuis les années 30 et dont l'incidence sur les budgets et les systèmes de protection sociale nationaux est préoccupante. Les pays qui viennent de s'affranchir du communisme subissent le contrecoup des privatisations et du passage à l'économie de marché qui s'accompagnent d'une insécurité généralisée, du renforcement des inégalités et d'un risque d'inflation galopante. Parmi les pays moins développés, nombreux sont ceux qui connaissent depuis des années une croissance nulle, voire négative, qui se traduit par l'appauvrissement des populations, la réduction des programmes de protection sociale et le risque de famine.

L'ampleur des difficultés économiques qui frappent aujourd'hui tant de pays et tant de peuples ne peut manquer d'avoir des conséquences sur le plan politique. Ces difficultés aggravent les conflits de toute nature au sein de la société en exacerbant la lutte entre ceux qui veulent obtenir une place au sein de l'appareil économique

et en rendant plus insupportable le coût de l'exclusion. Ces difficultés favorisent les migrations économiques qui, par voie de conséquence, engendrent parmi les populations des pays plus développés une réaction d'hostilité à l'égard des immigrants et des pressions pour que l'État se barricade à l'intérieur de ses frontières. La crise économique rend beaucoup plus difficile l'application concrète de l'idéal d'égalité entre les citoyens et conduit à douter de la capacité des gouvernements démocratiques à résoudre les problèmes que connaît la société. Si les systèmes démocratiques affirmés peuvent être capables de résister à ces tensions, celles-ci sont beaucoup plus préjudiciables pour les régimes démocratiques de fraîche date qui ont besoin de conditions relativement favorables pour assurer leur stabilité.

La récession économique actuelle présente trois caractéristiques qui ont particulièrement alimenté la défiance à l'égard des gouvernements démocratiques. Il y a, en premier lieu, le fait que la situation économique d'un pays est aujourd'hui largement déterminée par des phénomènes et des organismes extérieurs à ses frontières et que, dès lors, elle échappe au contrôle de l'État théoriquement souverain. Cette réduction de la responsabilité des autorités nationales dans le domaine économique est générale, mais elle affecte plus particulièrement les pays moins développés qui n'ont pratiquement aucune prise sur le cours des matières premières ou sur les conditions du remboursement de la dette et des investissements intérieurs, qui sont importants pour eux. Cette situation s'est aggravée, en second lieu, du fait de l'orthodoxie qui prévaut depuis vingt ans dans le domaine économique, selon laquelle les gouvernements ne peuvent pratiquement pas intervenir pour orienter ou améliorer l'évolution de leur économie nationale, celle-ci étant déterminée par les forces du marché et les réactions des

particuliers et des entreprises aux possibilités qu'il présente. Cette conviction s'accompagne — et c'est là la troisième caractéristique — d'une philosophie individualiste très affirmée, qui touche aussi bien le particulier que la famille, et qui a miné l'esprit de responsabilité collective sur lequel pourrait s'appuyer une action gouvernementale plus volontariste ou qui pourrait déboucher sur une plus grande générosité à l'égard des plus déshérités dans quelque pays qu'ils se trouvent. Dans un monde où le socialisme a perdu tout crédit et où les thèses progressistes fondées sur l'internationalisme ne font plus recette, on attend encore que soit reformulée de façon convaincante l'idée selon laquelle les problèmes économiques et sociaux, du fait de leur imbrication, exigent des solutions collectives.

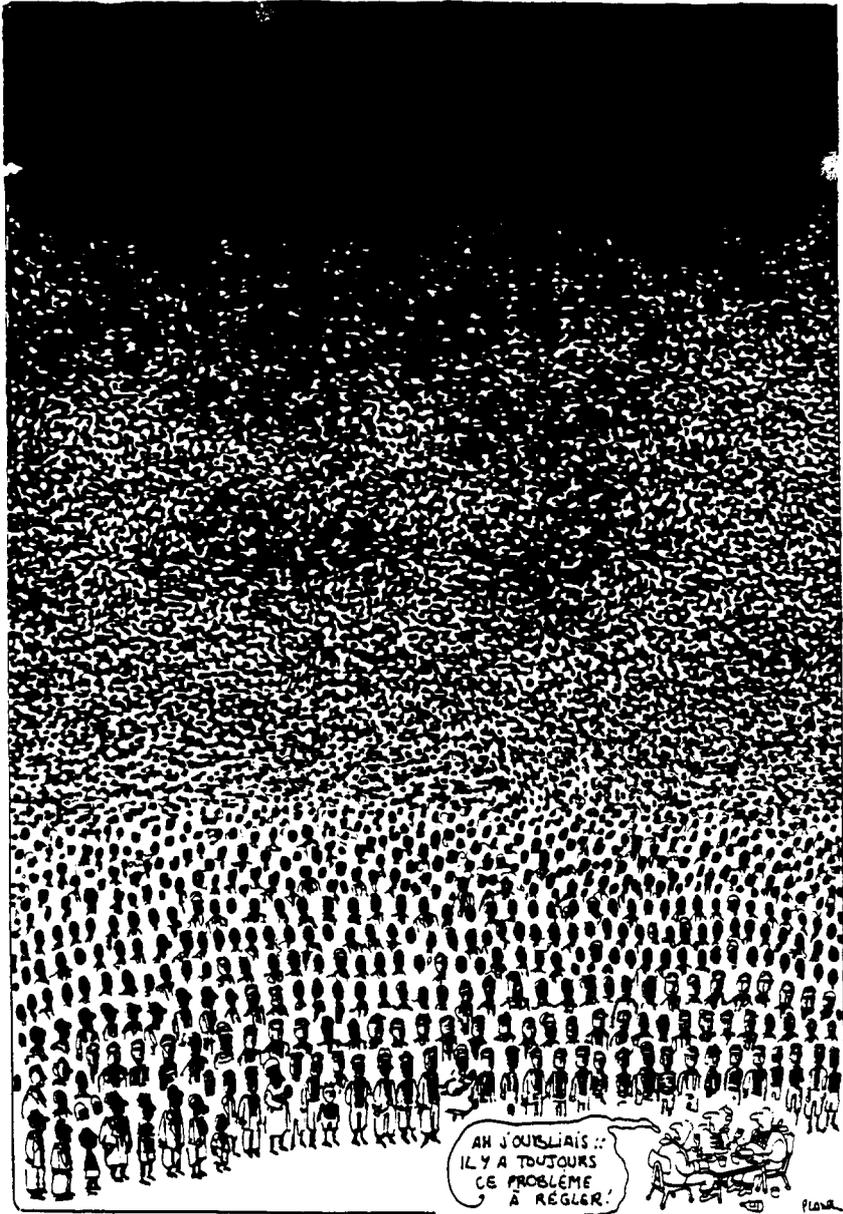
76. Les sociétés pauvres peuvent-elles se permettre d'appliquer les principes démocratiques ?

L'idée selon laquelle la démocratie est un luxe pour les sociétés pauvres englobe plusieurs préoccupations de nature différente. L'une d'elles est fondée sur le sentiment que l'organisation de la démocratie coûte cher et demande qu'on lui consacre beaucoup de temps alors que le temps et les moyens limités dont disposent les pouvoirs publics seraient plus utilement employés s'ils servaient à répondre aux besoins les plus pressants de la population, en matière de santé et d'éducation par exemple, et s'ils permettaient de satisfaire ses besoins économiques élémentaires conditionnant sa survie. Au regard de ces besoins, l'organisation d'élections, la formation du personnel administratif nécessaire au fonctionnement des institutions démocratiques ainsi que les

délais en matière de formulation et d'exécution des politiques occasionnés par le contrôle parlementaire et public, pour ne citer que ces exemples, passent pour un luxe inaccessible.

A cet argument strictement financier s'ajoute la crainte plus générale que les inconvénients de la démocratie l'emportent de beaucoup sur ses avantages dans les sociétés dont les institutions et l'économie ne sont pas encore consolidées. Les divisions sociales et politiques inhérentes à la compétition électorale sont particulièrement préjudiciables dans les pays dont les institutions politiques viennent d'être mises en place et dont l'identité nationale est encore embryonnaire. En outre, la démocratie a besoin de s'appuyer sur un électorat informé et ayant atteint un niveau de maturité suffisant, faute de quoi elle risque de sombrer dans l'action politique à court terme, la démagogie ou l'intolérance déclarée. Or, c'est en général dans les pays économiquement développés que ce type d'électorat a le plus de chances d'exister. Il ne s'agit pas tant d'affirmer que, du point de vue qui nous occupe, l'unité nationale et le développement économique constituent des priorités nationales plus urgentes que la démocratie mais de faire observer que d'un point de vue historique, ces priorités doivent être assurées avant l'impératif démocratique dans la mesure où elles en conditionnent la réalisation.

Les objections et les problèmes que soulève cette position ont déjà été abordés dans le détail à l'occasion des réponses à certaines questions précédentes (questions 13, 36 et 69, notamment) ; toutefois, il n'est peut-être pas inutile d'y revenir de façon synthétique. Il convient, en premier lieu, de considérer que le développement économique ne peut être conçu en termes purement quantitatifs sous la forme, par exemple, d'un indice de PNB par habitant. Le développement économique est



également un concept qualitatif tenant compte du bien-être d'une population au regard duquel les modalités de répartition des revenus et des dépenses nationales (au bénéfice de la santé, de l'éducation ou de la défense) sont particulièrement pertinentes. Or, il se trouve que les aspects qualitatifs du développement économique sont fonction de la nature du régime politique et de sa capacité à répondre aux attentes de la population. Les électeurs des pays démocratiques auront davantage tendance à réclamer des politiques susceptibles d'atténuer les excès de l'inégalité économique et à favoriser les dépenses publiques consacrées à la santé et à l'éducation de préférence à celles destinées à la défense ou aux réalisations de prestige d'une utilité sociale limitée. Par ailleurs, un régime politique fonctionnant de façon transparente et responsable emploiera les ressources publiques plus efficacement qu'un régime autoritaire ou opérant dans le secret. Dans un tel régime, il est impossible que des scandales majeurs — violation généralisée des droits de l'homme, dégradation de l'environnement, famine, par exemple — se perpétuent pendant des années sans être dénoncés. La relation positive qui unit la démocratie, le développement et la protection des droits de l'homme a été soulignée dans le Document final de la Conférence mondiale sur les droits de l'homme qui s'est tenue à Vienne en juin 1993.

La question est donc de savoir si les sociétés peuvent se passer de démocratie, compte tenu des abîmes dans lesquels un pouvoir politique peut sombrer dès lors qu'il n'a pas de comptes à rendre et qu'il est indifférent aux réactions de son opinion publique. Il convient également de s'interroger sur les moyens d'améliorer le fonctionnement des régimes démocratiques au lieu de les abandonner à leur sort, ce qui suppose que l'on tienne compte de la situation et des besoins propres à chaque pays.

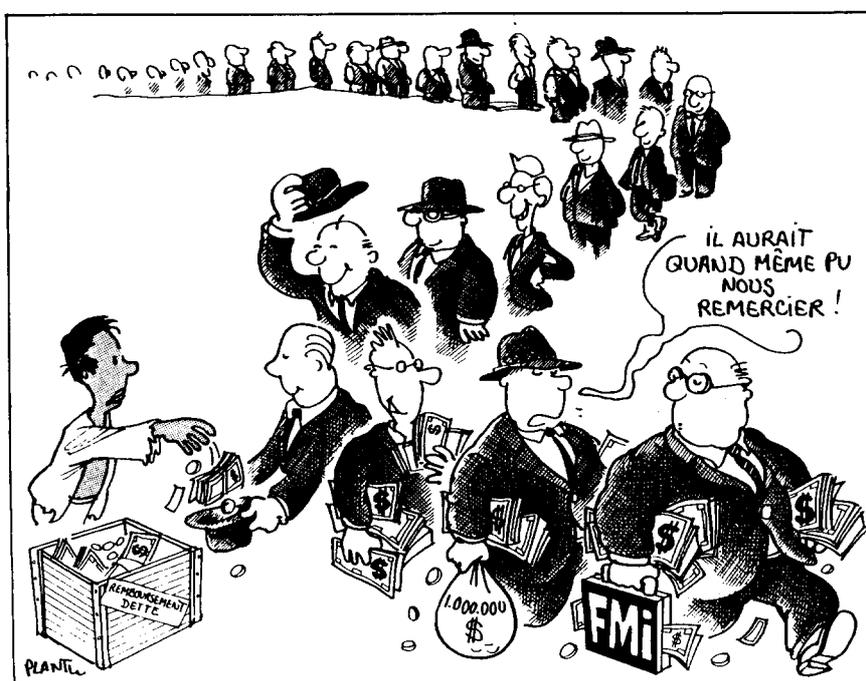
**77. Que peuvent faire
les pays démocratiques développés
pour venir en aide aux
pays démocratiques en développement ?**

Les démocraties développées peuvent faire beaucoup pour aider les pays démocratiques en développement. Au niveau le plus général, elles peuvent leur reconnaître, sans réserves, le droit au développement et, par voie de conséquence, assumer les devoirs qui incombent à la communauté internationale à l'égard des pays en développement. Plus précisément, les pays démocratiques développés peuvent les aider en leur fournissant une assistance en matière de formation et en propageant les principes du bon fonctionnement des institutions démocratiques. On peut venir en aide aux nouvelles démocraties en contribuant à la formation de ceux qui exerceront dans ces pays des charges officielles : responsables des opérations électorales, greffiers parlementaires, spécialistes du droit constitutionnel, contrôleurs financiers, parlementaires, responsables administratifs au sein des partis, etc. La propagation des principes démocratiques est particulièrement avancée dans deux domaines, celui des élections pluralistes où la présence de groupes d'observateurs cautionnant la liberté et la régularité des élections est très généralement acceptée, celui, également, des droits de l'homme où existent des normes internationales explicites auxquelles on peut se reporter pour définir le contenu et les procédures des dispositions législatives intéressant les droits de l'homme. Toutefois, ces normes de bonne conduite pourraient être étendues à bien d'autres domaines du fonctionnement des institutions démocratiques, notamment en ce qui concerne la transparence et la responsabilité de l'action gouvernementale. Sur ces différents points, le comportement de

certaines gouvernements de pays démocratiquement avancés laisse beaucoup à désirer, si bien que l'aide qu'ils sont susceptibles d'apporter aux autres pays sera d'autant plus crédible qu'ils seront prêts à mettre leur propre pratique en conformité avec les critères internationaux les plus exigeants en matière de fonctionnement démocratique.

Si du point de vue de ces différents aspects de la démocratisation l'assistance peut être contestée, plus controversée encore est la pratique actuelle consistant à utiliser l'aide au développement économique — et la menace de son retrait — comme moyen de pression pour hâter la tenue d'élections fondées sur la concurrence entre les partis ou pour imposer le respect des normes minimales en matière de droits de l'homme (ce qu'il est convenu d'appeler la « condition politique »). Ceux qui encouragent les pays développés à adopter cette position font valoir que l'aide au développement a trop longtemps permis le maintien au pouvoir de régimes autoritaires connus pour leurs violations des droits de l'homme et que, d'autre part, ce « critère conditionnel » sera interprété comme un encouragement par les groupes d'opposants et ceux qui font campagne en faveur de la démocratie dans le pays concerné. Les adversaires de cette politique considèrent que son application est aléatoire du fait qu'elle est subordonnée à d'autres objectifs de politique étrangère. Ils estiment, en outre, qu'une politique qui encourage un respect purement symbolique des normes démocratiques ne peut qu'avoir des effets incertains, tout en soulignant le caractère quelque peu contradictoire d'une politique qui vise à promouvoir l'autodétermination des populations en recourant à des moyens coercitifs imposés de l'extérieur. Les effets de ce type de politique sont largement conditionnés par le contexte et les modalités de son application. Ce qui est

certain, en revanche, c'est que nous nous acheminons progressivement vers un ordre international dans lequel les États qui portent gravement atteinte aux droits de leurs citoyens ne pourront plus revendiquer leur « souveraineté » pour se protéger contre les pressions extérieures (voir la question 55). Toutefois, les pays donateurs individuels ne sont pas les mieux placés pour exercer efficacement ces pressions que les organisations, instituées aux niveaux régional et international pour faire respecter les conventions relatives aux droits de l'homme, sauront appliquer plus utilement.



Les politiques poursuivies par les pays développés sur la base du « critère politique » appellent une autre objection qui ne vise pas tant les politiques elles-mêmes que la contradiction entre la volonté de soutenir la démocratie et l'application de politiques économiques fondées sur les ajustements structurels et le remboursement de la dette, qui peuvent contribuer à fragiliser encore davantage des démocraties précaires. Les avantages de l'aide économique peuvent tout bonnement être annulés par l'exigence du remboursement des intérêts liés à la dette extérieure. Par ailleurs, l'imposition de plans « d'ajustement structurel » peuvent, du fait des réductions arbitraires des dépenses publiques qu'ils impliquent, compromettre les programmes dont les pauvres sont tributaires et qui sont essentiels pour alimenter le soutien populaire au processus démocratique et pour persuader l'opinion publique que le gouvernement est le seul maître de son destin économique.

78. Est-il possible de démocratiser les institutions internationales ?

L'un des principaux problèmes auxquels sont aujourd'hui confrontées les démocraties réside dans l'affaiblissement de leur capacité à contrôler leur destin dans la mesure où le bien-être de leur population est désormais conditionné par des facteurs qui échappent largement à la décision des gouvernements nationaux. La dimension économique de ce dépérissement de l'autonomie nationale a été abordée dans les questions précédentes (questions 75 et 77). Ce phénomène intéresse, néanmoins, un large éventail de problèmes, qu'il s'agisse de la dégradation de l'environnement, du contrôle des ressources naturelles, des mouvements de population ou, dans un

domaine plus traditionnel, des menaces militaires. Aucune société ne peut aujourd'hui se protéger contre les effets des événements qui se déroulent au-delà de ses frontières.

Le démocratie doit donc répondre de toute urgence à deux questions qui se posent à elle. La première concerne la création ou le renforcement d'organisations internationales capables de régler et de contrôler les forces internationales et les sociétés transnationales qui déterminent le destin des nations. La seconde a trait aux moyens qui permettraient de soumettre ces organisations à un contrôle démocratique efficace. Il existe déjà de nombreuses organisations de ce type, tant au niveau régional qu'international, issues de traités intergouvernementaux, auxquelles s'ajoutent les organisations à caractère plus général et dotées d'une plus grande longévité telles que le FMI, la Cour internationale de Justice et l'Organisation des Nations Unies elle-même. La carence que présentent ces organismes du point de vue démocratique tient au fait que leur fonctionnement s'inspire étroitement du modèle qui prévaut en matière de représentation et de responsabilité parmi les organisations intergouvernementales, qui sont davantage à l'écoute des gouvernements que de l'opinion internationale, qui sont relativement démunies face à l'intransigeance d'États membres refusant d'appliquer les décisions communes et dont le fonctionnement reflète davantage le poids des anciennes puissances coloniales ou le rapport de forces du moment que l'importance respective des populations.

La démocratisation progressive des organisations internationales risque d'être lente. Elle s'opérera vraisemblablement par le biais de l'élargissement du champ d'application ou de compétence des instruments et organismes existants, qu'il s'agisse des conventions ou des cours de justice relatives aux droits de l'homme, par

exemple, ou des parlements régionaux comme le Parlement européen. Les problèmes qui se posent au niveau planétaire réclament des solutions internationales dont l'urgence permet d'envisager, autrement que comme un projet utopique ou farfelu, l'instauration d'un parlement mondial doté des pouvoirs nécessaires pour faire respecter ses décisions et reposant sur une conception de la citoyenneté mondiale adaptée à cette nouvelle situation.

**79. Les identités nationales
seront-elles supplantées par cette
nouvelle « société mondiale » ?**

Ce récent phénomène de « mondialisation » provoque paradoxalement une affirmation des identités locales et des cultures historiques alors que dans le même temps, il lie plus étroitement les destinées des peuples de la planète. Il y a peu de risque de voir disparaître les spécificités des cultures et des traditions nationales. On pourrait, au contraire, considérer que l'identité nationale a besoin d'être confortée dans une certaine mesure si l'on veut progresser vers un internationalisme plus affirmé et plus généreux. Il est vraisemblable que dans l'avenir, l'État-nation en tant que source légitime unique d'allégeance politique pour ses citoyens disparaîtra au profit d'un ensemble plus diversifié d'identités politiques. Les individus en arriveront à se définir en tant que membres d'une communauté locale, d'une nation ou d'une fédération multinationale, d'une région ou d'un sous-continent et en tant que citoyens du monde. Une telle évolution devrait être accueillie favorablement par les démocrates, le dynamisme qui pousse la démocratie et ses principes vers l'universalisation encourageant ceux qui s'en récla-

ment à dépasser les limites de l'État-nation ainsi que tout engagement exclusif d'allégeance politique au profit d'un seul bénéficiaire.

**80. Que faut-il faire pour que
les gens ordinaires se sentent davantage
concernés par la démocratie ?**

La série de questions et de réponses relatives à la démocratie s'achève, comme il convient, par la question la plus fondamentale. Si les gens ordinaires ne perçoivent pas l'intérêt de la démocratie parce qu'ils ont le senti-



ment qu'elle ne concerne en rien leur vie quotidienne ni les conditions de leur existence, ils ne feront rien pour la défendre. Si les choix qui leur sont proposés lors des consultations électorales leur sont indifférents parce que les hommes politiques n'ont pas le pouvoir ou la volonté d'opérer un changement dans le sens souhaité par les électeurs ; si les droits civils et politiques ne sont pas suffisamment protégés pour permettre aux individus de s'associer pour agir, en toute impunité, à propos de telle ou telle question d'intérêt public et si, avant toute chose, les individus sont impuissants à faire évoluer leur situation au niveau le plus local, celui du lieu de travail et du quartier, alors la démocratie n'est plus qu'une coquille vide, qu'un concept formel dépourvu de toute substance. En quelque lieu qu'ils se trouvent, les démocrates ont pour tâche de renforcer la substance que recouvre l'aspect formel et d'inscrire plus efficacement dans les institutions les principes du contrôle populaire et de l'égalité politique, que cette action s'incarne dans la démocratisation d'un régime naguère autoritaire ou dans le renouveau et l'approfondissement des principes dans les démocraties plus anciennes.

Bibliographie

- ARBLASTER, Anthony. *Democracy*, Buckingham: Open University Press, 2^e édition. 1994.
- BOBBIO, Norberto. *The Future of Democracy*, Cambridge: Polity Press. 1987.
- DAHL, Robert. *Democracy and its Critics*, New Haven et Londres : Yale University Press. 1989.
- DUNN, John (dir. publ.). *Democracy: the Unfinished Journey*, Oxford: Oxford University Press. 1992.
- HADENIUS, Axel. *Democracy and Development*, Cambridge: Cambridge University Press. 1992.
- HANNUM, Hurst. *Autonomy, Sovereignty and Self-Determination*, Philadelphia: University of Pennsylvania Press. 1990.
- HELD, David (dir. publ.). *Prospects for Democracy*, Cambridge: Polity Press. 1993.
- HUNTINGTON, Samuel. *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*, Norman et Londres : University of Oklahoma Press. 1990.
- KEANE, John. *The Media and Democracy*, Cambridge: Polity Press. 1991.
- LIJPHART, Arend. *Democracies*, New Haven et Londres : Yale University Press. 1984.
- NICKEL, James W. *Making Sense of Human Rights*. Berkeley: University of California Press. 1987.
-

- PLATTNER, Marc et DIAMOND, Larry (dir. publ.), *Capitalism, Socialism and Democracy*. (Journal of Democracy, numéro spécial n° 3.3), Baltimore: Johns Hopkins University Press. 1992.
- Nations Unies. *Droits de l'homme. Recueil d'instruments internationaux*, vol. 1 (deux parties). 1994.
- *Fiches d'informations sur les droits de l'homme*. 1988.
- RODLEY, Nigel. *The Treatment of Prisoners under International Law*. Oxford : Clarendon Press/Paris : UNESCO. 1987.
- ROSAS, Allan ; HELGESEN, Jan (dir. publ.). *Human Rights and Pluralist Democracy*. Dordrecht: Martinus Nijhoff. 1992.

Qu'est-ce que la démocratie ? Pourquoi lui donne-t-on tant d'importance ? Quelle est la relation entre la démocratie et les droits de l'homme ? La règle majoritaire est-elle toujours démocratique ? Certains systèmes électoraux sont-ils plus démocratiques que d'autres ? De quelle manière la démocratie peut-elle être maintenue et améliorée ? Quel est son avenir ?

Telles sont les questions traitées dans ce livre. Elles sont classées en six sections : concepts et principes fondamentaux ; élections libres et équitables ; transparence et responsabilité gouvernementales ; droits individuels et leur sauvegarde ; société démocratique ou société civile ; avenir de la démocratie. Cet ouvrage peut être utilisé comme un outil de travail ou comme un guide de référence.

Les auteurs de cet ouvrage sont : **David Beetham**, professeur de science politique et directeur du Centre d'études de la démocratisation à l'Université de Leeds, et **Kevin Boyle**, professeur de droit et directeur du Centre d'études sur les droits de l'homme à l'Université d'Essex, tous deux du Royaume-Uni.

Ce livre est illustré par **Plantu**, dessinateur au journal *Le Monde*.

