



Strasbourg, le 22 mars 2004  
Avis n° 282 / 2004

CDL-AD(2004)015  
Or. angl.

**COMMISSION EUROPEENNE POUR LA DEMOCRATIE PAR LE DROIT**  
**(COMMISSION DE VENISE)**

**AVIS**

**RELATIF AUX POSSIBILITÉS DE SUIVI  
DE LA RECOMMANDATION 1629 (2003)  
DE L'ASSEMBLÉE PARLEMENTAIRE  
SUR « L'AVENIR DE LA DÉMOCRATIE :  
RENFORCER LES INSTITUTIONS DÉMOCRATIQUES »**

**adopté par la Commission de Venise  
lors de sa 58<sup>e</sup> session plénière  
(Venise, 12 - 13 mars 2004)**

**sur la base des observations de**

**M. Ugo MIFSUD BONNICI (Membre, Malte)  
M. Kaarlo TUORI (Membre, Finlande)**

### *Introduction*

1. Par lettre en date du 29 janvier 2004, le Secrétariat du Comité des Ministres a demandé à la Commission de Venise de lui soumettre ses observations sur la Recommandation 1629 (2003) de l'Assemblée parlementaire relative à « L'avenir de la démocratie : renforcer les institutions démocratiques ».

2. La Commission a nommé MM. Ugo Mifsud Bonnici et Kaarlo Tuori rapporteurs sur cette question. Le présent avis, élaboré sur la base de leurs commentaires, a été adopté par la Commission lors de sa 58<sup>e</sup> session plénière (Venise, 12 - 13 mars 2004).

### **I. Historique**

3. Outre la quête de la paix, *la raison d'être* fondamentale du Conseil de l'Europe a toujours été de promouvoir la démocratie pluraliste, le respect des droits de l'homme, des libertés individuelles et de l'Etat de droit. Au cours des cinquante cinq dernières années, et notamment depuis 1990, les Etats membres ont beaucoup avancé vers ces objectifs. En effet, jamais auparavant autant de pays n'avaient entrepris de changer radicalement leurs systèmes de gouvernement pour y inclure les principes démocratiques. Le Conseil de l'Europe et la Commission de Venise ont fortement soutenu ce processus et joué un rôle de premier plan dans son suivi intervenant parfois avec discrétion pour apaiser les tensions potentiellement dangereuses qui se faisaient sentir dans les Etats membres.

4. La Commission de Venise a désormais une grande expérience de l'évaluation des projets de Constitution et d'amendements constitutionnels, ainsi que d'autres domaines du processus de démocratisation, tels que les réformes judiciaires, la législation électorale ou les lois sur la protection des minorités nationales, s'agissant en particulier des nouveaux Etats membres du Conseil de l'Europe. Dans ses avis, la Commission de Venise détermine notamment si les projets sont conformes aux normes européennes en matière de protection des droits de l'homme et de la démocratie. Les principales normes relatives aux droits de l'homme sont énoncées par la Convention européenne des Droits de l'Homme et ses protocoles additionnels. Les droits de l'homme ne couvrent naturellement pas la totalité des problématiques constitutionnelles liées à la démocratie. Cependant, en ce qui concerne l'impératif démocratique, il n'existe pas de texte unique définissant les normes à prendre en compte dans l'évaluation constitutionnelle. Néanmoins, il est possible de se référer aux instruments pertinents du Conseil de l'Europe dans des domaines spécifiques, par exemple la Charte européenne de l'autonomie locale.

5. Aujourd'hui, il est largement admis qu'une telle action en faveur des changements politiques dans les Etats membres a fortement contribué à préserver et à renforcer la démocratie sur le continent européen. Toutefois, il convient de ne pas relâcher ses efforts. La démocratie, l'Etat de droit et le respect des droits de l'homme peuvent encore être renforcés et améliorés, d'autant qu'ils font face à des défis importants.

6. La démocratie est parfois considérée comme inefficace et fragile et elle ne comble pas toujours les espoirs de la population. Dans les anciennes comme dans les nouvelles démocraties, le sentiment d'insatisfaction vis-à-vis des structures institutionnelles existantes et de la classe politique en place est omniprésent. Du côté des institutions elles-mêmes, on observe une certaine obsolescence ou un anachronisme naissant. Quant à la classe politique, il semble qu'elle suscite un sentiment général de méfiance. L'égalité entre hommes et femmes dans les processus décisionnels demeure très insuffisante. La criminalité galopante,

l'immigration mal maîtrisée, les carences apparemment durables des services de l'Etat en termes d'éducation, de santé et de justice, les déficits budgétaires et le chômage chroniques, rappellent sans cesse aux gouvernements qui se succèdent la tâche ardue qui leur incombe pour faire face aux problèmes épineux venant troubler la vie quotidienne de tout un chacun et pour y apporter des solutions. Un certain manque d'information et de connaissances des électeurs sont également à signaler, qui tendent à conforter ceux-ci dans l'idée qu'il est peut-être vain de voter, de participer à la vie politique ou aux mouvements populaires favorables au changement. Les recours contre les injustices administratives sont souvent jugés lents et inefficaces.

7. Cela étant, la démocratie, la prééminence du droit et le respect des droits de l'homme ne sont pas l'affaire de tel ou tel Etat isolé sur un plan intérieur et individuel. Aider les pays membres à adopter de meilleurs standards est commandé non seulement par la solidarité entre Etats, mais également par l'intérêt commun. La paix et la sécurité dépendent de l'enracinement de la démocratie. Le renforcement des normes démocratiques et l'appui à leur mise en œuvre constituent donc assurément un domaine d'action prioritaire pour le Conseil de l'Europe.

## **II. Codifier les standards démocratiques**

8. Il ne sera pas facile de formuler des standards démocratiques généraux capables d'orienter l'action du Conseil de l'Europe et de ses organes, dans les activités d'assistance démocratique.

9. Il est largement admis que la démocratie est la seule forme de gouvernement qui permette de trouver des solutions durables aux problèmes politiques, économiques et sociaux que rencontrent nos sociétés. Cependant, on reconnaît aussi qu'il n'existe pas de recette universelle de la démocratie, laquelle peut prendre des visages différents d'un pays à l'autre. Les choix à prendre sont influés par les traditions politiques et constitutionnelles ainsi que par la culture politique et juridique du pays considéré.

10. C'est ainsi, par exemple, que la Commission de Venise a souvent eu l'occasion d'affirmer que le choix entre un régime présidentiel, semi-présidentiel ou parlementaire est un choix politique qui incombe aux forces politiques du pays en question. Parallèlement, elle a toujours insisté sur le fait que certains des principes essentiels du *Rechtsstaat* (Etat de droit) démocratique doivent toujours être respectés lors des réformes constitutionnelles ; il s'agit notamment de la séparation des pouvoirs, et en particulier de l'indépendance du judiciaire, de la place du parlement comme organe législatif principal doté de moyens suffisants pour exercer un contrôle sur l'usage du pouvoir exécutif (même lorsque le choix s'est porté sur un régime présidentiel ou semi-présidentiel), ou encore des garanties constitutionnelles de l'autonomie locale.

11. Si des normes démocratiques venaient à être expressément formulées au sein du Conseil de l'Europe, elles ne devraient pas aller au-delà des normes constitutionnelles *minimales*.

## **III. Renforcer la démocratie**

12. La démocratie représente davantage que des institutions bien structurées fonctionnant harmonieusement. Pour qu'elle soit réelle, il faut que se conjuguent plusieurs facteurs socio-culturels, tels qu'une société civile et un secteur public actifs et pluralistes, ainsi qu'une culture politique et juridique favorable à l'existence d'un ordre constitutionnel.

13. S'il est vrai qu'il est peut-être encore plus difficile de formuler avec précision ces conditions socio-culturelles préalables de la démocratie que de définir les normes constitutionnelles démocratiques elles-mêmes, quelques indications peuvent néanmoins être données. Un important moyen de faire que la démocratie soit imbriquée de manière indissociable dans l'édifice social pourrait être de veiller à la mettre en œuvre non seulement dans les institutions publiques mais aussi dans tous les rassemblements spontanés, qu'ils soient culturels, sociaux, religieux, sportifs ou politiques. La pratique de la démocratie dans tous ces groupements ne peut que contribuer au renforcement de la démocratie, puisqu'elle initie les jeunes et forme les citoyens de tous âges aux modes de fonctionnement démocratiques, enracinés - il faut l'espérer - dans toutes les institutions privées et publiques.

14. Plusieurs mesures et mécanismes de promotion de la démocratie relativement classiques pourraient également être renforcés. Il s'agirait notamment :

- de coopérer dans la conception des programmes scolaires ;
- de produire des courts et longs métrages illustrant de manière convaincante et, pourquoi pas, divertissante les concepts fondamentaux de la démocratie ;
- d'offrir des bourses aux animateurs de groupes de jeunes des nouvelles démocraties, et de développer des programmes d'assistance aux ONG et aux organisations de jeunesse.

15. D'autres voies pourraient également être suivies :

- mettre les représentants des milieux universitaires en contact avec ceux du monde politique à travers l'organisation de forums sur des thèmes relatifs aux défis que doit relever la démocratie ;
- exploiter davantage l'expérience de la Commission de Venise aussi en ce qui concerne le fonctionnement des institutions démocratiques dans les Etats membres plus anciens du Conseil de l'Europe ;
- soumettre les méthodes administratives des divers Etats membres à un contrôle de compatibilité avec les standards démocratiques ;
- élaborer un Code de bonne conduite prévoyant la communication/publication volontaire du patrimoine des hommes politiques avant et après leur mandat au sein de l'administration publique ;
- renforcer les pouvoirs de contrôle du Comité directeur sur la démocratie locale et régionale concernant le fonctionnement des organes administratifs subsidiaires des Etats membres, en collaboration avec les instances de contrôle existant au sein des gouvernements nationaux.

#### **IV. Conclusions**

16. La Commission de Venise est d'avis qu'il convient de poursuivre, au sein du Conseil de l'Europe, la réflexion sur l'action à mener à l'avenir pour renforcer les institutions démocratiques et garantir le renouveau de la démocratie en Europe.

17. Développer des lignes directrices communes sur les normes démocratiques pourrait contribuer à légitimer davantage encore l'action et le soutien internationaux pour la promotion et le renforcement de la démocratie en Europe. Afin d'assurer un large consensus, ces lignes directrices devraient prendre pleinement en considération la diversité des nations et les différences de traditions culturelles et politiques qui existent entre elles. Par ailleurs, la plus haute importance devrait être accordée au rôle essentiel joué par la société civile.

18. La Commission se tient à la disposition des organes du Conseil de l'Europe pour les aider dans cette tâche s'ils le souhaitent.