

DEMOCRACY
REPORTING
INTERNATIONAL

RAPPORT

**CONSENSUS
INTERNATIONAL:
ÉLÉMENTS ESSENTIELS
DE LA DÉMOCRATIE**

Ce rapport a été rédigé par Michael Meyer-Resende de Democracy Reporting International (DRI). L'auteur souhaite remercier Kate McGuinness pour sa contribution à ce rapport. Ce document a été précédé par deux autres rapports du même auteur ayant trait au concept de la démocratie :

Discussing International Standards for Democratic Governance (2007), financé par le Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme (BIDDH) relevant de l'OSCE, disponible à : http://www.democracy-reporting.org/files/standards_go.pdf

La démocratie revisitée (2009), préparé à la demande du Bureau pour la promotion de la démocratie parlementaire relevant du Parlement Européen, disponible à : http://www.europarl.europa.eu/pdf/oppd/Page_1/OPPD-La_democratie_revisitee.pdf

Une version en arabe de cet ouvrage est disponible à : http://www.democracy-reporting.org/files/essential_elements_arabic.pdf

Une version en anglais de cet ouvrage est disponible à : http://www.democracy-reporting.org/files/oppd-defining_democracy.pdf

© Democracy Reporting International (DRI), Octobre 2011. Tous droits réservés. La diffusion du présent document sur une base non commerciale est encouragée, sous réserve que DRI soit cité comme source, et qu'une copie des traductions en d'autres langues lui soit fournie.




La présente publication a été élaborée avec l'aide de l'Union européenne et du Département fédéral suisse des affaires étrangères. Le contenu de la publication relève de la seule responsabilité de Democracy Reporting International et ne peut aucunement être considéré comme reflétant le point de vue de l'Union européenne ou du Département fédéral suisse des affaires étrangères.



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Federal Department of Foreign Affairs FDFA
Directorate of Political Affairs DP
Political Affairs Division IV, Human Security

**CONSENSUS
INTERNATIONAL:
ÉLÉMENTS ESSENTIELS
DE LA DÉMOCRATIE**

	
RÉSUMÉ _____	05
	
CONTEXTE POLITIQUE _____	06
	
ÉLÉMENTS ESSENTIELS DE LA DÉMOCRATIE _____	08
01. LA SÉPARATION ET L'ÉQUILIBRE DES POUVOIRS	08
02. L'INDÉPENDANCE DE LA JUSTICE	11
03. UN SYSTÈME PLURALISTE DE PARTIS POLITIQUES ET D'ORGANISATIONS	11
04. L'ÉTAT DE DROIT	12
05. LA REDEVABILITÉ ET LA TRANSPARENCE	13
06. LA LIBERTÉ DES MÉDIAS	15
07. LE RESPECT DES DROITS POLITIQUES	16

CONSENSUS INTERNATIONAL: ÉLÉMENTS ESSENTIELS DE LA DÉMOCRATIE

LA DÉMOCRATIE N'EST PAS UNE FORME DE GOUVERNEMENT OÙ CHACUN PEUT FAIRE CE QUE BON LUI SEMBLE. IL EXISTE PLUSIEURS INSTRUMENTS ADOPTÉS AU NIVEAU INTERNATIONAL QUI CONTIENNENT DES ÉLÉMENTS FONDAMENTAUX DEVANT ÊTRE INCLUS DANS TOUTE DÉFINITION DE LA DÉMOCRATIE. CERTAINS DE CES INSTRUMENTS SONT CONTRAIGNANTS ET EXÉCUTOIRES, ET FONT PARTIE DU DROIT INTERNATIONAL, ALORS QUE D'AUTRES NE SONT PAS CONSIDÉRÉS COMME OBLIGATOIRES (ON PARLE ALORS DE « DROIT MOU » OU « SOFT LAW »). IL EST VRAI QUE CES DOCUMENTS NE FOURNISSENT PAS UNE DÉFINITION COMPLÈTE ET EXHAUSTIVE DE LA DÉMOCRATIE ; NÉANMOINS, ON Y TROUVE DES ÉLÉMENTS FONDAMENTAUX DONT LA PRÉSENCE EST UNE CONDITION NÉCESSAIRE À L'EXISTENCE D'UNE FORME DÉMOCRATIQUE DE GOUVERNANCE.

RÉSUMÉ

Les manifestants du Printemps Arabe exigent la démocratie dans une région qui, pendant des décennies, a été dirigée par des régimes autoritaires. Mais si la volonté de changement est claire, le type de démocratie revendiquée l'est moins. En effet, bien que tout le monde soit d'accord pour qu'il y ait des élections transparentes et plurielles, il y a, en même temps, une appréhension au sujet de majorités tyranniques qui imposeraient leur vision de l'Etat et de la société à ceux qui ne seraient pas représentés au sein du gouvernement.

Le débat sur l'étendue et les limites du pouvoir majoritaire est aussi vieux que le concept de la démocratie lui-même, mais il n'a pas pour autant abouti à des réponses claires et définitives. En effet, il n'y a pas de conception largement acceptée de ce qui constitue une démocratie. Si l'on se penche sur les définitions académiques, elles s'étendent de la plus minimaliste (« une lutte concurrentielle pour l'obtention des votes ») à la plus large (incluant un degré d'égalité économique ou de bien-être).

Si l'on optait pour une étude d'États considérés comme démocratiques, cette approche ne serait pas d'un grand secours non plus, puisqu'on trouve dans ces États une grande diversité de systèmes et de pratiques politiques.

Cependant, la démocratie n'est pas une forme de gouvernement où chacun peut faire ce que bon lui semble. En fait, il existe plusieurs documents internationaux qui contiennent des éléments fondamentaux devant être inclus dans toute définition de la démocratie. Certains sont contraignants et exécutoires, et font partie du droit international, alors que d'autres ne sont pas considérés comme obligatoires et sont du domaine du « droit mou » (« soft law »). Il est vrai que ces documents ne fournissent pas une définition exhaustive de la démocratie ; néanmoins, on y trouve des éléments fondamentaux dont la présence est une condition nécessaire à l'existence d'une forme démocratique de gouvernance.

En 2004, l'Assemblée Générale des Nations Unies a adopté une résolution qui établit sept « éléments essentiels » de la démocratie, à savoir :

- La séparation et l'équilibre des pouvoirs
- L'indépendance du pouvoir judiciaire
- Un système pluraliste de partis politiques et d'organisations
- Le respect de l'Etat de droit
- La redevabilité et la transparence
- Des médias libres, indépendants et pluralistes
- Le respect des droits humains et politiques ; notamment les libertés d'association et d'expression, le droit de voter et celui de se présenter en tant que candidat aux élections

Le présent rapport explore les implications de ces sept éléments, avec l'espoir d'apporter une contribution au débat en cours en Egypte, en Tunisie et dans d'autres pays de la région concernant ce à quoi devrait ressembler un Etat démocratique. Il est à noter que tous les Etats arabes ont voté en faveur de la résolution de l'Assemblée Générale des Nations Unies, à l'exception de la Libye et des Emirats Arabes Unis qui se sont abstenus. Les activistes de la région œuvrant pour la démocratie ne devraient donc pas hésiter à invoquer

ces sept éléments essentiels, d'autant plus que ceux-ci ont été intégrés dans de nombreux textes internationaux dont certains font partie intégrante du droit international.

CONTEXTE POLITIQUE

Les événements qui se sont déroulés récemment dans le monde arabe, et plus particulièrement les révoltes et soulèvements survenus en Egypte et en Tunisie, ont été parmi les éléments qui ont motivé la rédaction de ce rapport. Du Maroc jusqu'au Bahreïn, des manifestants occupent les rues pour demander des réformes démocratiques. Dans certains pays, ces développements ont ramené le débat sur la réelle signification de la démocratie. Quelles devraient être les priorités pour ceux et celles en Tunisie, en Egypte et en Libye qui auront la charge de rédiger des constitutions instituant des régimes démocratiques dans ces pays ? Quelle contribution la société civile peut-elle apporter au processus de la construction de la démocratie, et quelle serait la manifestation concrète de cette contribution ? Quelles réformes seraient nécessaires pour mieux garantir, par exemple, des élections véritablement démocratiques ?

Plusieurs définitions de la démocratie ont été proposées, particulièrement par les universitaires. Elles varient des définitions les plus minimalistes, comme celle de Schumpeter qui considère la démocratie comme étant « une lutte concurrentielle pour l'obtention des votes »¹, jusqu'à celles plus exhaustives qui intègrent des références aux libertés politiques et à des dispositions institutionnelles spécifiques comme un parlement, un pouvoir judiciaire indépendant, etc. Les définitions les plus étendues vont jusqu'à inclure la notion de droits économiques.²

Toutefois, au-delà des débats académiques sur la définition de la démocratie, il est important de reconnaître que le terme se retrouve également dans plusieurs documents reconnus à l'échelle internationale émanant d'organisations intergouvernementales à vocation mondiale ou régionale comme les Nations Unies, l'Union Africaine, ou l'Organisation pour la Sécurité et la Coopération en Europe (OSCE). Certains de ces actes s'inscrivent dans le cadre du « droit mou » (« soft law »), alors que d'autres ont la force obligatoire de traités. Pris dans leur ensemble, ces instruments représentent un consensus international de plus en plus large concernant les principaux éléments constitutifs de la démocratie.

En 2004, l'Assemblée Générale de l'Organisation des Nations Unies (ONU) a adopté une résolution (A/RES/59/201) qui

identifie ces « éléments essentiels de la démocratie »³. Cette résolution a été entérinée par 172 Etats sachant que 15 Etats se sont abstenus (dont la Libye et les Emirats Arabes Unis)⁴ et qu'aucun Etat n'a voté contre. Ce vote reflète et consolide donc un consensus international sur la définition et le fonctionnement de la démocratie.

D'après le paragraphe 1 de la résolution, ces éléments essentiels incluent :

... le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales, notamment la liberté d'association et de réunion pacifique, la liberté d'expression et d'opinion, et le droit de participer à la conduite des affaires publiques, directement ou par l'intermédiaire de représentants librement choisis, de voter et d'être élu dans le cadre d'élections authentiques, périodiques et libres, au suffrage universel et égal et au scrutin secret garantissant la libre expression de la volonté populaire, ainsi qu'un système pluraliste de partis et d'organisations politiques, le respect de l'Etat de droit, la séparation des pouvoirs, l'indépendance du pouvoir judiciaire, la transparence et la redevabilité de l'administration publique, de même que des médias libres, indépendants et pluralistes.

En énumérant les éléments essentiels de la démocratie, les Etats membres de l'ONU ont identifié ses composantes fondamentales. En même temps, ils ont laissé la voie ouverte pour explorer s'il existe d'autres éléments qui n'auraient pas été mentionnés dans le texte de la Résolution, pouvant contribuer à définir ce qu'est une démocratie. En d'autres termes, la définition figurant dans la Résolution ne cherche pas à être exhaustive. Elle vise simplement à définir les exigences minimales requises auxquelles un Etat doit se conformer pour être considéré comme Etat démocratique.

La résolution de l'Assemblée Générale de l'ONU de 2004 abonde dans le même sens qu'une autre résolution adoptée par le Comité des droits de l'homme en 2003⁵, ainsi que d'autres traités internationaux ayant force obligatoire qui contiennent eux-aussi plusieurs des éléments mentionnés par la résolution de 2004, dont le Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP)⁶. La résolution de

³ Adoptée le 20 décembre 2004, la résolution a été officiellement publiée en 2005. Voir :

http://www.un.org/french/documents/view_doc.asp?symbol=A%2FRES%2F59%2F201&Submit=Recherche&Lang=F. Toutes références faites ci-dessous à cette résolution de l'AG de l'ONU renvoient à cette source.

⁴ Le résultat détaillé du vote (y inclus les abstentions) peut être consulté sur le site web :

<http://unbisnet.un.org:8080/ipac20/ipac.jsp?session=13L136MB00808.21944&profile=voting&uri=link=3100028~!163609~!3100029~!3100070&aspect=alpha&menu=search&ri=1&source=-!horizon&term=A%2FRES%2F59%2F201&index=Z791AZ>.

⁵ Résolution 2003/36 du Comité des droits de l'homme, document E/CN.4/2003/59. Voir :

http://www.un.org/french/documents/view_doc.asp?symbol=E%2FCN.4%2F2003%2F59&Submit=Recherche&Lang=F.

⁶ Voir : <http://www2.ohchr.org/french/law/ccpr.htm>. Toute mention ci-dessous du Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP) renvoie à cette source (à l'exception de certains extraits de l'Observation générale n° 25 du Comité des droits de l'homme (HCDH) ; voir note 17 ci-dessous). Les Etats membres de la Ligue des Etats Arabes qui n'ont pas ratifié le PIDCP incluent les

¹ J.A. Schumpeter (traduction française de 1942), *Capitalisme, Socialisme et Démocratie*.

² International IDEA (Juillet 2009), *Démocratie en Développement - Consultations globales sur le rôle de l'Union européenne dans la construction de la démocratie*. Voir :

http://www.idea.int/publications/democracy_in_development/upload/dem_dev_FR.pdf

l'Assemblée Générale de l'ONU de 2004 et le PIDCP constituent le principal cadre de référence de la présente étude dont l'objectif est de proposer une analyse détaillée des différents éléments de cette définition de la démocratie. En outre, des références seront faites occasionnellement à certains accords régionaux considérés comme des codifications de bonnes pratiques internationales.

De prime abord, il est utile de souligner que la résolution onusienne traite de deux aspects distincts de la démocratie. Le premier, parfois appelé « la redevabilité verticale », a trait à la manière par laquelle se déroule l'interaction entre l'Etat et le peuple. Il s'agit là du domaine des droits humains, codifié dans un ensemble de traités exécutoires qui reflètent la Déclaration universelle des droits de l'homme⁷. La promotion et la protection de tous les droits humains sont des pré-requis pour toute société démocratique – une idée reprise également par la résolution onusienne. Cet aspect de la démocratie ayant été bien exploré dans diverses publications et largement documenté, il ne sera pas discuté en détail ici.

Le deuxième aspect de la démocratie indiqué par la résolution onusienne de 2004 est parfois appelé « redevabilité horizontale ». Il a trait à la manière dont les institutions de l'État interagissent, et en définitive, à la manière dont elles sont édifiées et organisées. Comment les trois pouvoirs du gouvernement sont-ils structurés en tant qu'organisations et comment ces entités fonctionnent-elles ? Quels sont les liens entre le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif ? Quels sont les rapports entre les pouvoirs judiciaire et exécutif ? Comment des institutions publiques indépendantes telles que les comités des droits humains, les instances de gestion des élections, ou les organes de contrôle fiscal, se positionnent-elles par rapport aux trois branches du gouvernement ? Cet aspect de la démocratie ayant été jusqu'à présent fortement négligé, sera le sujet principal sur lequel cette étude se focalisera.

Les pays démocratiques que nous connaissons aujourd'hui ont des dispositions institutionnelles très diversifiées : des systèmes présidentiels ou parlementaires (ou mixtes), des républiques, des monarchies constitutionnelles, des chefs d'États qui détiennent un pouvoir exécutif ou qui jouent un rôle purement honorifique, des assemblées législatives unicamérales ou bicamérales, des administrations centralisées ou décentralisées, des Etats fédéraux ou unitaires, des constitutions écrites ou non écrites, etc. De ce fait, il est communément supposé que le concept de démocratie ne peut pas avoir une définition qui fasse l'unanimité. Certes, il existe non pas un modèle unique de démocratie, mais une diversité de formes qui couvre une large gamme possible de systèmes politiques. Néanmoins, cela ne veut nullement dire que la démocratie est une forme de gouvernement où tout est permis, où chacun peut agir à sa guise. Ce ne l'est certainement pas.

La meilleure illustration de cette vision erronée de la démocratie nous est fournie par les réalités politiques qui ont prévalu dans les autocraties arabes au cours des dernières décennies. Ces régimes ont violé leurs propres constitutions, par exemple en truquant les élections ou en manipulant les limites des circonscriptions électorales pour servir leurs intérêts. Ils se sont dotés de dispositions constitutionnelles antidémocratiques. Par exemple, la Constitution de la Syrie concentre les trois pouvoirs entre les mains du président, et ne prévoit ni la séparation ni l'équilibre des pouvoirs. En Egypte, la liberté d'être candidat aux élections présidentielles n'est pas garantie. En Jordanie, le roi peut à souhait dissoudre le parlement. Quant à la Libye, elle n'a ni constitution ni même le concept de primauté de l'Etat de droit.

En général, l'absence de démocratie institutionnelle dans les pays arabes s'est manifestée à trois niveaux :

- Plusieurs institutions gouvernementales ne sont pas redevables par le biais d'élections. Bien évidemment, c'est le cas de plusieurs monarchies arabes qui détiennent un pouvoir politique certain, mais qui ne sont pas élus. En outre, des institutions clés, telles que les forces armées ne sont pas redevables par le biais d'organes élus. En général, les institutions militaires dans les Etats arabes ne sont pas contrôlées par les parlements, ces derniers n'ont pas de pouvoir sur les institutions militaires et n'en contrôlent pas les budgets ou les dépenses.
- Des institutions élues, en particulier les parlements, existent mais elles ne disposent pas de pouvoirs réels. Le plus souvent, les parlements dans les pays arabes sont des caisses de résonance dont la tâche principale est d'entériner les décisions de l'exécutif plutôt que de refléter la volonté des électeurs.
- L'obligation de rendre des comptes par voie électorale (la redevabilité) a été dénaturée par les fraudes électorales et l'absence d'élections véritablement compétitives.

La mise en place de véritables systèmes politiques démocratiques est le défi central auquel sont confrontés des pays comme l'Egypte, la Tunisie, la Libye et bien d'autres dans la région. Le but de la présente étude est de contribuer à ce processus en mettant en exergue les éléments constitutifs de la démocratie ayant fait l'objet d'un large consensus international, et qui devraient être pris en compte à travers toute la région.

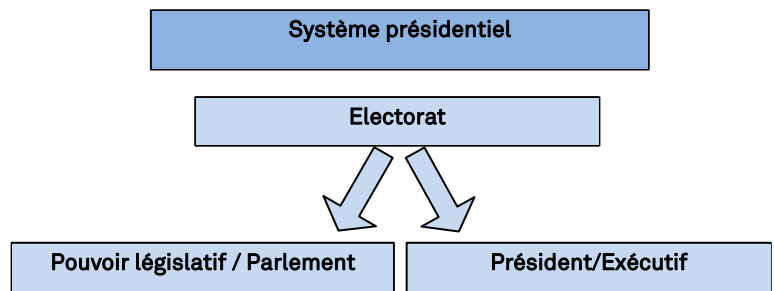
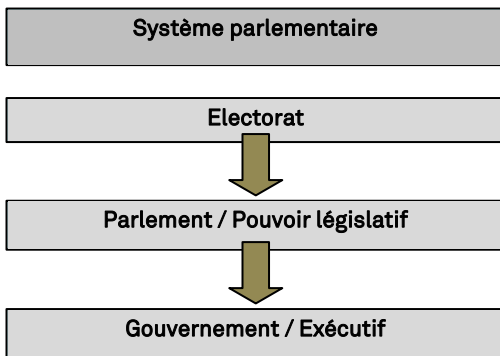
Comores, Oman, le Qatar, l'Arabie Saoudite et les Emirats Arabes Unis. L'état actuel des ratifications du Pacte peut être consulté sur le site : http://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-4&chapter=4&lang=fr.

⁷ Voir : <http://un.org/fr/documents/udhr>. Toute mention ci-dessous de la Déclaration universelle des droits de l'homme renvoie à cette source.

01. LA SÉPARATION ET L'ÉQUILIBRE DES POUVOIRS

Les termes « séparation des pouvoirs » et « équilibre des pouvoirs » impliquent que les pouvoirs détenus par chacune des branches d'un gouvernement démocratique – le législatif, l'exécutif, et le judiciaire – ne doivent pas être concentrés au sein d'une seule branche, mais doivent être distribués de manière à ce que chaque branche puisse exercer d'une manière indépendante les fonctions qui lui sont dévolues. La séparation et l'équilibre des pouvoirs se basent sur deux grands principes. D'une part, les compétences attribuées à chaque branche du gouvernement doivent être clairement délimitées et définies. D'autre part, toutes les branches du gouvernement doivent se conformer au cadre de l'Etat de droit (voir aussi la section 4 ci-dessous).

L'idée de la séparation et de l'équilibre des pouvoirs est apparue dans un contexte historique comme mesure de protection contre la tyrannie.⁸ La même préoccupation se retrouve dans divers instruments contemporains des droits humains tels que le PIDCP, ainsi que dans d'autres sources comme les Principes de Latimer House.⁹ La séparation des pouvoirs s'applique plus particulièrement au pouvoir judiciaire qui doit impérativement rester indépendant des deux autres pouvoirs (voir section 2 ci-dessous). Par contre, la séparation des pouvoirs devient plus complexe lorsqu'il s'agit de distinguer le pouvoir exécutif du législatif.



Relations entre l'exécutif et le législatif

L'indépendance du pouvoir judiciaire est généralement admise et reconnue, même si elle n'est pas toujours respectée. En revanche, les relations entre le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif sont moins uniformes. En effet, le degré de séparation ou d'équilibre de ces deux branches du gouvernement varie d'un système politique à un autre.

La séparation entre le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif est plus nette dans les systèmes présidentiels, tels que celui des Etats-Unis, que dans d'autres systèmes politiques. Dans un système présidentiel, le mandat du président élu directement au suffrage direct, est indépendant de celui du pouvoir législatif; et le président a le pouvoir de nommer et de donner des instructions aux membres de son gouvernement. Dans les systèmes semi-présidentiels, tels que ceux de la France et du Portugal, le gouvernement est responsable à la fois devant le président élu et devant le pouvoir législatif.

Dans les systèmes parlementaires par contre, la séparation des pouvoirs est moins nette du fait que le gouvernement, y inclus son chef, émanent directement de la majorité parlementaire. Il s'en suit que l'exécutif dépend de l'approbation du pouvoir législatif : un premier ministre ne peut gouverner qu'avec le soutien du parlement, et ce dernier peut faire tomber le gouvernement par une motion de censure.¹⁰

Par conséquent, du point de vue du consensus international sur les éléments essentiels de la démocratie, la question centrale ne réside pas dans le type de système politique ou de régime de gouvernement. Un système présidentiel ou un régime parlementaire seraient, aussi bien l'un que l'autre, acceptables.¹¹ Le véritable indicateur est de savoir si le

⁸ Voir par exemple Montesquieu (1748), *L'esprit des lois*, et James Madison, Alexander Hamilton et John Jay (1788), *The Federalist Papers*.

⁹ The Latimer House Principles réfère à un document dont le titre officiel est : Principles of Accountability of and Relationship between the three Branches of Government [Principes relatifs à la redevabilité et aux relations entre les trois branches du pouvoir], adopté lors de la réunion des Chefs de gouvernement du Commonwealth tenue à Abuja (Nigéria) en 2003. Voir : http://www.thecommonwealth.org/shared_asp_files/uploadedfiles/%7BACC9270AE929-4AE0-AEF9-4AAFE68479C%7D_Latimer%20House%20Booklet%20130504.pdf. Les références dans le texte aux principes de Latimer House renvoient à cette source.

¹⁰ Pour une présentation générale, voir M.S. Shugart (2008), « Comparative Executive-Legislative Relations » in *The Oxford Handbook of Political Institutions* (eds. R.A.W. Rhodes, Sarah A. Binder and A. Rockman).

¹¹ Ce point est clairement exprimé dans la résolution du Comité des droits de l'homme n° 1999/57 intitulée « Promotion du droit à la démocratie » : « le Comité des droits de l'homme ... affirme ... [l]e droit des citoyens de choisir leur système

législateur élu dispose de pouvoirs adéquats. Les représentants élus disposent-ils des compétences nécessaires à l'exercice effectif du pouvoir? Ont-ils le pouvoir de garantir la redevabilité du gouvernement? Le parlement est-il en mesure de remplir son rôle législatif?

Tel est le sens qu'il faudrait donner au concept de la séparation ou d'équilibre des pouvoirs examiné dans le contexte des relations entre le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif. En d'autres termes, ce concept établit une norme selon laquelle chaque branche du gouvernement doit être en mesure de contribuer de façon significative et suffisamment indépendante à la gouvernance, et ce, quelle que soit la nature du système politique.

Dans les Etats arabes, la plupart des pouvoirs législatifs ont été dominés par le pouvoir exécutif, ce qui a eu pour conséquence de minimiser la pertinence des parlements et des élections parlementaires. Le besoin d'attribuer aux parlements un rôle effectif découle logiquement du droit d'élire et d'être élu stipulé par l'article 25 du PIDCP. Comme l'indique le paragraphe 7 de l'Observation générale n° 25 sur le PIDCP préparée par le Comité des droits de l'homme, « lorsqu'il indique que les citoyens ont le droit de prendre part à la conduite des affaires publiques par l'intermédiaire de représentants librement choisis, l'article 25 affirme implicitement que ces représentants exercent une autorité gouvernementale et qu'ils sont redevables, par le biais du processus électoral, de l'exercice de ce pouvoir». ¹²

Le Comité des Nations Unies des droits de l'homme insiste sur le fait que des parlements dont le pouvoir *de jure* ou *de facto* est restreint, ne sont pas conformes aux conditions spécifiées par l'article 25 du PIDCP; et il a profité des observations faites sur divers rapports nationaux pour fournir trois clarifications concrètes sur ce point :¹³

- *Pas de concentration excessive du pouvoir en faveur de l'exécutif*

Une concentration excessive du pouvoir en faveur de l'exécutif constitue l'un des aspects les plus problématiques de la gouvernance démocratique dans plusieurs pays. Même si le chef d'Etat est élu au suffrage direct, cela ne peut pas justifier la marginalisation de l'assemblée législative elle-même élue au suffrage direct.

- *Le droit du chef d'Etat de renvoyer une proposition de loi au parlement pour réexamen*

Indépendamment de leur système politique (présidentiel ou parlementaire), certains pays donnent au chef d'Etat (généralement le président) le droit de renvoyer au parlement une proposition de loi pour réexamen. Cette mesure est

de gouvernement par des moyens constitutionnels ou d'autres moyens démocratiques». Le texte intégral de la résolution E/CN.4/res/1999/57, est consultable à l'adresse :

http://ap.ohchr.org/documents/alldocs.aspx?doc_id=4660.

¹² Les stipulations de l'article 25 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques sont discutées dans l'Observation générale n° 25. Voir : <http://www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf/%20/d0b7f023e8d6d9898025651e004bc0eb> (seule la version anglaise est disponible). Toute mention dans le texte de l'Observation générale 25 renvoie à cette source.

¹³ Pour des références détaillées, cf. Democracy Reporting International (2007), *Discussing International Standards for Democratic Governance*, disponible sur le site web http://www.democracy-reporting.org/files/standards_go.pdf.

justifiée par le désir d'accorder au chef d'Etat le droit de refuser la promulgation d'une législation adoptée par le parlement s'il considère que celle-ci est déficiente (par exemple, si elle est anticonstitutionnelle).¹⁴

- *Contrôle civil de l'appareil sécuritaire*¹⁵

Les forces armées, la police, les services de renseignement et autres forces de sécurité détiennent *de facto* un potentiel considérable de pouvoir dans n'importe quel pays. Selon le consensus international sur la gouvernance démocratique, il est impératif que l'appareil sécuritaire soit sous le contrôle intégral d'autorités civiles ayant une légitimité démocratique. La résolution n° 2005/32 du Comité des droits de l'homme portant sur la démocratie et l'Etat de droit, stipule dans son paragraphe 14 (b) (vii) que « Les militaires sont redevables au gouvernement civil élu démocratiquement ». ¹⁶ L'accent mis sur l'importance des normes démocratiques de la légitimité, de la redevabilité et de la transparence en matière de contrôle de l'appareil sécuritaire suggère que les parlements ont un rôle crucial de surveillance et de contrôle à jouer.

Le rôle du pouvoir législatif

Un pouvoir législatif élu au suffrage direct et fonctionnant correctement est un élément clé de la gouvernance démocratique. Un Etat de droit exige que toute loi importante soit adoptée par un pouvoir législatif élu. Un système politique pluraliste comprenant une diversité de partis politiques, exige qu'il y ait un processus compétitif pour représenter les électeurs dans l'assemblée législative. La transparence, quant à elle, résulte d'une consultation authentique, large et inclusive du public au sujet des projets de loi, ainsi que des débats sur les affaires publiques au sein de l'assemblée. Ainsi, la branche législative du gouvernement est la clé de voûte des institutions démocratiques.

Les trois principales fonctions du pouvoir législatif – légiférer, contrôler l'exécutif, et servir de forum pour le débat public et la délibération au sujet de questions d'intérêt public – sont affirmées dans plusieurs instruments internationaux.¹⁷ Le

¹⁴ Il existe différents modèles pour le traitement du veto de l'exécutif. Dans certains cas, le parlement doit procéder à la relecture d'une loi renvoyée par le président. S'il est adopté de nouveau, le texte doit être promulgué. Parfois, un texte renvoyé pour réexamen doit être adopté par une majorité qualifiée. De même, certaines constitutions accordent au chef d'Etat le droit de demander l'avis d'un conseil constitutionnel avant de promulguer un projet de loi.

¹⁵ Le Centre pour le contrôle civil des forces armées (DCAF en anglais) a publié plusieurs documents traitant de ce sujet. Voir : <http://www.dcaf.ch/DCAF-Migration/KMS/Publications>.

¹⁶ La résolution 2005/32 est disponible sur le site web : http://ap.ohchr.org/documents/sdpage_f.aspx?b=1&se=59&t=11. Les États membres de l'OSCE se sont également engagés en faveur d'un certain nombre de normes en la matière ; par exemple, voir les points 21-25 des Conclusions du sommet de Budapest de 1994 disponible à : <http://www.osce.org/mc/39554> (en anglais).

¹⁷ Voir par exemple les publications de l'Union Interparlementaire sur le site web : <http://www.ipu.org/french/home.htm>, et celles du National Democratic Institute, en particulier *Towards the Development of International Standards for Democratic Legislatures* (2007) [Vers le développement de normes internationales pour des pouvoirs législatifs démocratiques], disponible à : <http://www.ndi.org/node/13674> [une version arabe est également disponible]. On peut aussi consulter : *The Commonwealth Parliamentary Association* (Décembre 2006), *Recommended Benchmarks for Democratic Parliaments* [Critères de référence recommandés pour des parlements démocratiques] - http://www.cpahq.org/cpahq/Mem/Document%20Library/Benchmarks_for_Dem

rôle essentiel que jouent les pouvoirs législatifs dans la gouvernance démocratique s'est concrétisé sous forme de prescriptions concrètes relatives à leurs structures et modes de fonctionnement. Ces prescriptions sont discutées ci-dessous.

Structure et fonctionnement du pouvoir législatif

Les assemblées législatives peuvent être unicamérales (une chambre) ou bicamérales (deux chambres). Deux principes importants s'appliquent aux assemblées législatives bicamérales :

- *Tous les sièges dans au moins l'une des chambres d'une assemblée législative bicamérale doivent faire l'objet d'élections libres*

Pour s'assurer que la redevabilité démocratique d'une assemblée législative ne soit pas diluée, au moins l'une des chambres devrait être entièrement composée de représentants choisis librement par suffrage direct.¹⁸ Dans plusieurs pays arabes, le chef d'État a le pouvoir de nommer des membres du parlement, souvent dans les deux chambres ; ce qui est à l'encontre du principe de la libre élection de représentants.

- *Une seconde chambre d'une assemblée législative bicamérale devrait être redevable par le biais d'élections, ou alors ne devrait pas avoir d'impact significatif sur le pouvoir de la chambre élue au suffrage direct*

La question de la légitimité démocratique devient importante dans le contexte d'une assemblée législative bicamérale. Quand une chambre haute non élue (par exemple, une chambre dont les sièges sont héréditaires, ou dont les membres sont nommés par le chef d'État) a des pouvoirs similaires à ceux d'une chambre basse élue au suffrage direct, le principe de la redevabilité démocratique s'en trouve amoindri.¹⁹

Dans les systèmes fédéraux comme les Etats Unis, la Fédération de Russie ou l'Allemagne, la chambre haute représente les intérêts des Etats fédérés (les 50 états des Etats Unis, les « Sujets de la Fédération » dans la Fédération de Russie, les *Länder* en Allemagne). Ceci ne devrait pas être problématique à partir du moment où les représentants des Etats fédérés sont mandatés démocratiquement (par exemple, ils sont élus directement ou indirectement)²⁰, ou si

ocratic_Legislatures/Recommended%20Benchmarks%20for%20Democratic%20Legislatures.aspx, ainsi que le Southern African Development Community Parliamentary Forum (2001), *SADC Parliamentary Forum: norms and standards for elections in the SADC region*; voir: <http://www.sadc.int/amlibweb/webquery.html?v1=pbMarc&v4=0&v5=5A&v8=84830&v9=0&v10=N&v13=4A&v20=4&v23=0&v25=PARLIAMENTARY%20and%20%20STANDARDS&v27=6989&v29=5A&v35={0}{0}{0}{0}{0}{0}&v40=84828&v46=84830>.

¹⁸ Cette norme est clairement indiquée dans les engagements de Copenhague (1990) de l'OSCE par exemple, <http://www.osce.org/odihr/elections/14304>. Toute référence dans ce document aux engagements de Copenhague de 1990 renvoie à cette source.

¹⁹ Le débat au Royaume-Uni sur la réforme de la Chambre des Lords est pertinent à ce titre. Bien que la Chambre des Lords ait le pouvoir de rejeter un projet de loi et le renvoyer à la Chambre des Communes, elle admet que son veto puisse être renversé par la chambre basse. Ainsi, la chambre haute offre un deuxième niveau d'évaluation et de consultation, mais elle ne peut pas imposer son veto ou passer outre les décisions de la chambre élue (c'est-à-dire la Chambre des Communes).

²⁰ Aux Etats-Unis, les sénateurs sont élus directement dans chaque Etat. En Allemagne, les gouvernements des *Länder* (Etats fédérés) sont représentés à la

les pouvoirs des chambres hautes sont limités. La Commission de Venise du Conseil de l'Europe a indiqué que la création d'une chambre haute devrait suivre une logique constitutionnelle, c'est-à-dire que son mandat et son rôle doivent avoir une justification objective.

Autonomie législative

Etant donné qu'une assemblée législative représente le peuple, elle doit être libre d'organiser son travail de façon autonome. Généralement, cette autonomie se manifeste de deux façons distinctes. D'une part, l'assemblée législative devrait être libre d'adopter et de modifier, de manière indépendante, son règlement intérieur. D'autre part, elle devrait être libre de programmer ses sessions, de définir la cadence de ses travaux, et de déterminer combien de temps sera nécessaire à la rédaction, à la discussion ou à l'amendement d'un projet de loi. Dans plusieurs pays arabes, l'autonomie des pouvoirs législatifs a été fortement circonscrite, et leur rôle réduit à un rôle d'avalisation.

Pouvoir législatif

L'une des prérogatives fondamentales du pouvoir législatif est de légiférer, et tout pouvoir législatif doit avoir la compétence et l'autorité nécessaires pour remplir cette fonction. Certes, le pouvoir exécutif d'un gouvernement peut prendre des décisions juridiquement contraignantes (par exemple, arrêtés, décrets), mais il doit, pour le faire, être habilité par la constitution ou par le biais d'une loi adoptée par le pouvoir législatif. Le pouvoir législatif peut être délégué au pouvoir exécutif sur de brèves périodes, par exemple lorsque l'assemblée législative n'est pas en session. Cette délégation de pouvoir doit toutefois être limitée à des domaines précis et soumise à des conditions définies. Comme le souligne la Commission de Venise, un transfert généralisé de compétences du pouvoir législatif au pouvoir exécutif « n'est pas acceptable dans un État démocratique constitutionnel ».²¹

chambre haute du parlement (Bundesrat), ce qui reflète le fait que les Etats fédérés allemands ont des systèmes parlementaires.

²¹ Point 21, Avis de la Commission de Venise sur les projets d'amendements de la constitution du Kirgystan, 13-14 décembre 2002.

02. L'INDÉPENDANCE DE LA JUSTICE

L'article 14 du PIDCP stipule que « toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement et publiquement par un tribunal compétent, indépendant et impartial, établi par la loi, qui décidera soit du bien-fondé de toute accusation en matière pénale dirigée contre elle, soit des contestations sur ses droits et obligations de caractère civil ».

Il existe donc une obligation internationale explicite pour la mise en place d'une justice indépendante. De plus, le Comité des Nations Unies des droits de l'homme a clairement indiqué que le PIDCP considère le principe de l'indépendance de la justice comme allant au-delà du domaine du droit pénal, et devant s'appliquer également au droit administratif et à l'organisation des pouvoirs publics de l'État.

Plus spécifiquement, le principe de l'indépendance de la justice s'applique à la séparation *de jure* et *de facto* des pouvoirs exécutif et judiciaire. Autrement dit, les tribunaux sont appelés à jouer un rôle fondamental dans le contrôle de l'exécutif en tranchant, par exemple, les conflits en matière de droit administratif ou constitutionnel. L'indépendance du pouvoir judiciaire peut également jouer un rôle déterminant pour trancher les conflits liés aux élections.

Les principes et les pratiques d'une justice indépendante sont définis dans un certain nombre d'instruments internationaux. Le document portant sur « Les principes fondamentaux relatifs à l'indépendance de la magistrature » par exemple, offre des recommandations pratiques sur comment garantir l'indépendance des juges et délimiter leur mandat, et traite de questions telles que le recrutement, la rémunération, la promotion, l'immunité et la destitution des juges et des magistrats.²²

03. UN SYSTÈME PLURALISTE DE PARTIS POLITIQUES ET D'ORGANISATIONS

Partis politiques

La nécessité d'un système pluraliste de partis politiques découle logiquement du principe de la liberté d'association, y inclus le droit à la participation aux activités d'un parti politique, tel qu'il est stipulé dans l'article 22 du PIDCP (voir aussi Section 7 ci-dessous). S'il y a quelques années encore, le multipartisme était un sujet de controverse, aujourd'hui il y a un consensus international selon lequel le monopartisme ou l'interdiction de former des partis politiques sont incompatibles avec la liberté d'association et autres libertés

connexes.²³ Comme indiqué au paragraphe 17 de l'Observation générale n° 25, « le droit des personnes de se porter candidates à des élections ne doit pas être abusivement restreint par l'appartenance préalable à des partis ou à des partis spécifiques ». Le paragraphe 26 du même document ajoute : « les partis politiques et l'adhésion à des partis politiques jouent un rôle important dans la conduite des affaires publiques et le déroulement du processus électoral ».

Pour qu'il y ait un système politique pluraliste basé sur des partis politiques, les États ne doivent pas faire obstacle au développement de partis politiques, mais doivent au contraire favoriser le pluralisme politique basé sur les partis. Cependant, le pluralisme ne se traduit pas uniquement par l'existence d'une multitude de partis ; encore faut-il que ces derniers aient des programmes suffisamment distincts les uns des autres pour offrir des alternatives réelles aux électeurs. Autrement dit, les systèmes politiques ayant un multipartisme de façade qui masque la dominance, imposée par l'État, d'un ou plusieurs partis, ne peuvent pas être considérés comme des systèmes démocratiques.

L'existence, à l'intérieur et à l'extérieur du parlement, d'une opposition effective est un élément essentiel d'une démocratie fonctionnelle, et constitue un contre-pouvoir garantissant l'équilibre des pouvoirs. Les droits de l'opposition ou des « minorités électorales » au sein du parlement doivent être codifiés dans le règlement intérieur, et en partie dans la constitution. Dans de nombreuses démocraties, ces droits incluent la garantie de participation, le droit de contrôler et d'interpeller le gouvernement, le droit de reporter ou même, dans certains cas, de bloquer une décision de la majorité²⁴, et parfois le droit d'exiger une vérification de la constitutionnalité d'un projet de loi.²⁵ En Europe, ces droits de l'opposition sont reconnus à l'échelle régionale.²⁶ L'Union Interparlementaire a adopté des procédures similaires dans son fonctionnement.²⁷

En vue de favoriser l'émergence d'un système politique caractérisé par le pluralisme, les États doivent se soumettre à plusieurs obligations concrètes dont :

- *La mise en place d'un cadre juridique pour le fonctionnement des partis politiques*

Le Comité des Nations Unies des droits de l'homme considère que l'absence d'une réglementation ou d'une législation régissant la création et l'enregistrement des

²² Approuvé par l'Assemblée Générale des Nations Unies par la résolution 40/32 du 29/11/1985 (http://www.un.org/french/documents/view_doc.asp?symbol=A/RES/40/32&Lang=F) et la résolution 40/146 du 3/12/1985 (http://www.un.org/french/documents/view_doc.asp?symbol=A/RES/40/146).

²³ Par exemple, durant la guerre froide, il y avait une polémique concernant la possibilité de jouir de la liberté d'association dans un système de parti unique.

²⁴ Par exemple, exiger une majorité qualifiée (super-majorité) pour l'adoption d'un amendement constitutionnel.

²⁵ Pour une étude détaillée de ces questions, voir : « Rapport sur le rôle de l'opposition dans un parlement démocratique », Commission de Venise, <http://www.venice.coe.int/docs/2010/CDL-AD%282010%29025-e.pdf>.

²⁶ Conseil de l'Europe, résolution de l'Assemblée parlementaire 1601 (2008), Règles de procédures concernant les droits et obligations de l'opposition dans un parlement démocratique, <http://assembly.coe.int/Mainf.asp?link=/Documents/AdoptedText/ta08/ERES1601.htm>.

²⁷ Voir : <http://www.ipu.org/dem-e/opposition.pdf>.

partis politiques est «contraire aux dispositions de l'article 22 du PIDCP car elle pourrait porter atteinte aux droits des citoyens de participer à la conduite des affaires publiques par l'intermédiaire de représentants librement choisis».²⁸

- *La limitation des restrictions imposées au droit de créer un parti politique*

A la lumière des instruments internationaux des droits humains, il est communément admis que les restrictions doivent être interprétées d'une manière aussi limitée que possible. C'est ce que fait l'article 22(2) du PIDCP dans son interprétation des restrictions envisageables au droit à la liberté d'association, affirmant qu'au cas où des restrictions sont nécessaires dans un État démocratique, elles doivent être motivées par «les intérêts de la sécurité nationale, de la sûreté publique, de l'ordre public, de la protection de la santé ou la moralité publiques ou de la protection des droits et des libertés d'autrui».²⁹

- *L'adhésion à un parti politique ne doit pas être obligatoire*

Bien qu'il y ait un consensus international en faveur du rôle que peuvent jouer les partis politiques, il ne s'en suit pas que l'adhésion à un parti politique est une condition préalable à la participation à la vie politique d'un pays, ou à l'exercice du droit de vote et du droit de se présenter aux élections (à ce titre, se référer à l'Observation générale n° 25, particulièrement les paragraphes 10, 17 et 26). Bien que le système de scrutin proportionnel plurinominal tend à favoriser la représentation des partis, il devrait permettre la participation de listes indépendantes.

Les organisations de la société civile

Les organisations de la société civile (OSC) contribuent à organiser les intérêts politiques, économiques, sociaux et autres, et servent d'intermédiaires entre l'État et l'individu. Le concept de société civile est très large, et englobe une multitude d'organisations et de groupes de diverses natures. Les OSC peuvent, par exemple, être des syndicats, des associations professionnelles, des groupes religieux, des associations et réseaux de femmes, des clubs sportifs, des groupements professionnels et des chambres de commerce, des organisations philanthropiques, des ONG de droits humains et autres groupes de plaidoyer et de surveillance, des associations d'étudiants, etc. De tels groupes devraient tous jouir de la liberté d'association telle que consacrée par l'article 22 du PIDCP.

De nombreux instruments internationaux reflètent le consensus international qui s'est dégagé en faveur de la

valeur de la société civile et de sa contribution au renforcement du pluralisme politique et social et, partant, de la démocratie. A titre d'exemple, le paragraphe 8 de la résolution de l'Assemblée Générale de l'ONU de 2004 invite (entre autres) «les organisations non gouvernementales, à participer activement à l'action - aux niveaux local, national, sous-régional et régional - destinée à promouvoir et à consolider en permanence la démocratie». Le paragraphe 12 de la même résolution encourage «[...] les organisations non gouvernementales [...] à établir des réseaux et des partenariats en vue d'aider les gouvernements et la société civile, dans leurs régions respectives, à diffuser des connaissances et des informations sur le rôle que les institutions et mécanismes démocratiques peuvent jouer pour faire face aux difficultés politiques, économiques, sociales et culturelles dans leurs sociétés respectives».

04. L'ÉTAT DE DROIT

Les instruments internationaux ayant trait aux pratiques démocratiques dans les États fournissent peu de définitions de l'Etat de droit.³⁰ Néanmoins, le sens fondamental de ce concept est clair. L'Etat de droit oblige tous les pouvoirs publics à se plier à des systèmes de droit et de justice administrés indépendamment, de manière à ce que l'État veille en permanence à «garantir qu'aucun individu, ni aucune institution publique ou privée ne soit au-dessus de la loi».³¹

L'Etat de droit est parfois interprété, selon une définition étroite, dans le sens d'un système efficace de justice et d'application de la loi. Toutefois, au-delà de cet aspect, l'Etat de droit est aussi interprété comme référant à certaines normes relatives au processus législatif, à savoir que ce processus doit être ouvert et transparent, qu'il doit refléter la volonté du peuple, et que les résultats de l'action du pouvoir législatif doivent être publiés et accessibles à tous. De plus en plus, l'Etat de droit est discuté dans un cadre conceptuel plus large qui le lie étroitement aux droits humains et à l'ordre démocratique. Cette approche est utilisée dans des documents tels que la résolution 2005/32 du Comité des Nations Unies des droits de l'homme intitulée «Démocratie et Etat de droit», les engagements de Copenhague 1990 de l'OSCE, et la Charte de Paris pour une nouvelle Europe. En tant qu'élément inhérent à la démocratie, l'Etat de droit indique donc que la volonté de la majorité a des limites claires et certaines, non seulement sous la forme de droits humains

²⁸ Point 25, « Observations finales du Comité des droits de l'homme : République populaire démocratique de Corée », <http://www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf/%28Symbol%29/CCPR.CO.72.PRK.Fr?OpenDocument>.

²⁹ Pour plus de détails sur les normes internationales relatives aux partis politiques, voir aussi la Commission de Venise (2004), « Lignes directrices et rapport explicatif sur la législation des partis politiques : Quelques problèmes spécifiques », <http://www.venice.coe.int/docs/2004/CDL-AD%282004%29007-e.pdf>, ainsi que OSCE ODIHR (2003), « Engagements en vigueur pour des élections démocratiques dans les États membres de l'OSCE », particulièrement la page 64, <http://www.osce.org/odihr/elections/13957>.

³⁰ Voir paragraphe 14 (b) de la résolution 2005/32 du 19 avril 2005 de la Commission des droits de l'homme intitulée « Démocratie et Etat de droit », http://ap.ohchr.org/documents/E/CHR/resolutions/E-CN_4-RES-2005-32.doc. Cependant, l'explication la plus claire de l'Etat de droit est fournie par les Engagements de l'OSCE, notamment le Point 2 de Copenhague 1990 qui appelle les États participants à « considérer que l'Etat de droit ne signifie pas seulement une légalité formelle assurant régularité et cohérence dans l'instauration et la mise en œuvre de l'ordre démocratique mais bien la justice fondée sur la reconnaissance et la pleine acceptation de la valeur suprême de la personne humaine et garantie par des institutions offrant un cadre pour son expression la plus complète ».

³¹ Voir Point 5.3 Copenhague 1990.

universels, mais aussi de par le cadre constitutionnel de l'État. Par conséquent, il ne doit pas être possible, par exemple, de supplanter par référendum publique les dispositions de la constitution.

L'état d'urgence

Il y a des liens organiques entre l'Etat de droit et les autres éléments essentiels de la démocratie, y inclus la séparation et l'équilibre des pouvoirs, la transparence, la redevabilité, et surtout l'indépendance du pouvoir judiciaire. La convergence de ces éléments, de même que la nécessité de les respecter et de les protéger, deviennent particulièrement impérieuses lorsqu'il y a une proclamation de l'état d'urgence. Dans de telles situations, l'Etat de droit acquiert une importance primordiale. Cette question est d'une grande pertinence dans la région arabe étant donné que l'état d'urgence a été en vigueur dans plusieurs pays de la région depuis des décennies (exemples de la Syrie, de l'Égypte, ou de l'Algérie).

Lorsque l'état d'urgence est décrété, la gouvernance démocratique tend à être réduite. Le pouvoir exécutif prend temporairement l'ascendant sur le pouvoir législatif et peut-être même sur le pouvoir judiciaire. Les droits humains, y inclus les droits politiques, peuvent être suspendus ou sévèrement restreints. Bien que les instruments de droits humains reconnaissent que la proclamation de l'état d'urgence peut parfois être nécessaire, ils excluent toutefois que le pouvoir exécutif utilise la situation pour adopter n'importe quelle mesure qu'il jugerait nécessaire.

Des instruments internationaux et régionaux, notamment le PIDCP, la Charte arabe des droits de l'homme, la Convention européenne des droits de l'homme, et les Engagements de l'OSCE, donnent des recommandations de procédure et de fond pour la gestion de telles situations³². Ainsi, l'état d'urgence :

- Doit être proclamé par un pouvoir constitutionnellement légal ; généralement, il s'agit du chef de l'État ou du gouvernement ;
- Devrait être proclamé officiellement, publiquement, et conformément à la loi ;
- Devrait être entériné par le pouvoir législatif, qui devrait continuer à fonctionner ;
- Devrait être limité dans le temps et d'un point de vue géographique ;
- Devrait être géré dans la transparence ;
- Devrait stipuler que les garanties légales restent en vigueur, et s'assurer que les dérogations aux libertés fondamentales soient aussi limitées que possible.³³

³² Pour une discussion plus détaillée des restrictions imposées à la proclamation de l'état d'urgence, voir les documents publiés par DRI, *Discussing International Standards for Democratic Governance [Discussion des normes internationales pour une gouvernance démocratique]* (2007) et *Democracy Revisited [La démocratie revisitée]* (2009) ; références complètes à la note 2 ci-dessus.

³³ Le PIDCP identifie sept droits fondamentaux auxquels l'état d'urgence ne peut pas déroger, et la Charte arabe des droits de l'homme énumère 14 protections qui ne peuvent être violées sous aucun prétexte.

Bien que l'intention primaire de la proclamation de l'état d'urgence est la protection dans des «situations exceptionnelles d'urgence qui menacent la vie de la nation» (Article 4, paragraphe 1, Charte arabe des droits de l'homme), l'instauration de l'état d'urgence par plusieurs États arabes a contribué, et contribue encore, à de sérieuses violations des droits humains. En Égypte par exemple, l'état d'urgence a été imposé depuis 1967 (à l'exception d'une période de suspension de 18 mois en 1980-1981), entraînant des mesures telles que l'extension des pouvoirs de la police, la suspension de droits constitutionnels, la légalisation de la censure, ainsi que l'imposition de sérieuses limites aux activités politiques de la société civile, y inclus l'interdiction formelle de manifestations et de création d'organisations politiques sans autorisation préalable du gouvernement. Même si l'état d'urgence a été levé après la chute de Moubarak, il a été réimposé en Septembre 2011, non sans controverse.

05. LA REDEVABILITÉ ET LA TRANSPARENCE

La résolution de l'Assemblée Générale de l'ONU de 2005 et la déclaration de 2003 du Comité des Nations Unies des droits de l'homme mentionnent toutes deux «*la transparence et la redevabilité de l'administration publique*» comme étant des éléments essentiels de la démocratie. Ces règles s'appliquent sans exception, à tous les détenteurs, élus et non élus, de l'autorité publique et gouvernementale et à tous les organes du gouvernement et des pouvoirs publics. Abondant dans le même sens, l'Union Interparlementaire affirme dans sa Déclaration sur la démocratie : «*la redevabilité [et la transparence] implique[nt] le droit du public d'être informé des activités du gouvernement, d'adresser des requêtes aux pouvoirs publics et de demander des réparations par le biais de mécanismes administratifs et judiciaires impartiaux*».³⁴

La redevabilité

La redevabilité implique donc à la fois l'obligation de répondre de ses actes (c'est-à-dire l'obligation de fournir des informations et des explications, et le droit de poser des questions et d'obtenir des réponses raisonnables) et l'exécution (c'est-à-dire l'obligation d'assumer la responsabilité des actions exécutées et, entre autres, d'accepter d'éventuelles sanctions).³⁵ Les pouvoirs publics

³⁴ Voir : <http://www.ipu.org/conf-f/98-1.htm>. Pour d'autres principes liés à la question de la redevabilité, voir les Principes de Latimer House.

³⁵ La notion d'exécution implique que la partie tenue responsable peut être sanctionnée si elle ne donne pas de réponse ou si sa réponse est considérée insatisfaisante. La sanction peut avoir plusieurs formes : un organisme des droits humains peut « punir » un violateur en le dénonçant publiquement ou en portant plainte contre lui devant les juridictions compétentes. Dans le domaine de la redevabilité verticale, les médias ont généralement le pouvoir politique de poser des questions et s'attendent à des réponses, et peuvent punir en publiant des informations factuelles ou des éditoriaux critiques. Les électeurs peuvent aussi poser des questions (sous forme de pétitions par exemple) et peuvent punir

peuvent être rendus redevables par le biais d'élections, de même que par le biais des organes législatifs, de tribunaux ou d'autres institutions indépendantes de surveillance. En tant qu'élément essentiel de la démocratie, le concept de la redevabilité est donc étroitement lié aux principes relatifs aux élections et à l'État de droit.

En plus de la redevabilité publique du gouvernement, il existe une autre dimension cruciale de la redevabilité qui a trait aux liens entre les différentes institutions publiques.³⁵ Dans ce cas, la séparation et l'équilibre des pouvoirs sont des conditions essentielles pour que la redevabilité puisse s'exercer. La question devient alors : qui est redevable envers qui ?

Bien que chaque système politique ait sa propre réponse à cette question, un consensus international existe sur deux exigences minimales, toutes deux ayant trait au pouvoir exécutif :

- *Le pouvoir exécutif est redevable au pouvoir législatif*
Ceci veut dire que le pouvoir législatif a le droit d'adresser des questions au pouvoir exécutif qui doit y répondre ; ce principe est valable dans tous les systèmes politiques. Cela se manifeste par des droits concrets dont le pouvoir législatif jouit : par exemple celui de convoquer et d'interpeller les ministres, d'organiser des sessions et des auditions, d'adopter des résolutions, etc.

Le droit de sanctionner varie selon le système politique en place. Dans les systèmes présidentiels, c'est l'électorat qui détient le principal droit de sanction - en votant, lors des prochaines élections, contre le président en fonction, alors que le parlement ne dispose en général que du rôle limité de l'engagement de la procédure de destitution (« l'impeachment »). Par contre, les parlements dans les systèmes parlementaires peuvent punir le gouvernement par l'adoption d'une motion de censure, forçant ainsi le gouvernement à démissionner.

- *Le pouvoir exécutif est redevable au pouvoir judiciaire*
Comme tout autre organe public détenteur de pouvoir et d'autorité, le pouvoir exécutif est soumis aux règles de l'État de droit. Par conséquent, les actions entreprises par le pouvoir exécutif peuvent être contrôlées par le pouvoir judiciaire. Par exemple, un citoyen victime d'abus de pouvoir peut porter plainte devant un tribunal administratif. Dans certains systèmes, le pouvoir législatif, ou une partie du pouvoir législatif, peut faire appel à une instance judiciaire (une cour suprême ou un conseil constitutionnel par exemple) si il estime que l'exécutif a outrepassé ses pouvoirs.

l'exécutif en refusant de réélire un président et/ou un gouvernement. Lorsqu'un citoyen estime avoir été lésé de ses droits, il peut intenter une action en justice contre l'État.

³⁵ Alors que l'obligation du gouvernement de rendre des comptes concerne les relations « verticales » au sein d'un système démocratique (c'est-à-dire les relations entre les citoyens et les pouvoirs publics), cet aspect de la redevabilité a trait aux relations « horizontales », (c'est-à-dire les relations entre les trois branches du gouvernement). Le consensus international qui prévaut actuellement donne le même poids à ces deux aspects de la redevabilité considérés comme éléments importants de la démocratie.

Il est important de noter qu'il n'existe pas de norme minimale définissant le degré de redevabilité du pouvoir législatif au pouvoir judiciaire pour toutes ses actions. Même si, dans la plupart des pays, les tribunaux constitutionnels ont le droit d'évaluer la conformité des lois avec la constitution, ceci n'est pas le cas dans chaque État démocratique.

La transparence

En l'absence d'un minimum de transparence, la redevabilité n'aurait pas de sens. La notion de transparence repose sur la liberté d'expression, qui est elle-même intimement liée à la liberté d'information. Comme l'affirme l'article 19(2) du PIDCP, toute personne « a droit à la liberté d'expression ; ce droit comprend la liberté de rechercher, de recevoir et de répandre des informations et des idées de toute espèce ». Les limites exactes du droit à l'information sont controversées ; néanmoins, une norme minimale communément acceptée veut que l'État informe tous les citoyens sur un pied d'égalité.

Le Rapporteur Spécial des Nations Unies sur la liberté d'expression a fourni quelques orientations qui sont l'objet d'un certain consensus international :

... chacun a le droit de rechercher, de recevoir et de répandre des informations, ce qui impose aux États l'obligation positive d'assurer l'accès à l'information, plus spécialement à l'information détenue par le gouvernement dans tous les types de systèmes de stockage et de recouvrement - notamment sous forme de films, de microfiches, de mémoires électroniques, de vidéos et de photographies - sous réserve des seules restrictions énoncées au paragraphe 3 de l'article 19 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques.³⁷

Une étude sur la liberté d'information note : « C'est peut-être en tant que fondement de la démocratie que la liberté d'information acquiert toute son importance. Les informations détenues par les autorités publiques ne sont pas obtenues dans l'intérêt des fonctionnaires ni des politiciens, mais dans l'intérêt de tous les citoyens. En l'absence de raisons valables pour dissimuler ces informations, chacun devrait pouvoir y accéder ». ³⁸

En effet, il est clair qu'en l'absence d'informations suffisantes et d'un large accès du public aux documents officiels, il ne serait pas possible d'assurer que les autorités de l'État soient

³⁷ Cf. Commission des droits de l'homme, « Rapport du Rapporteur spécial sur la promotion et la protection du droit à la liberté d'opinion et d'expression », E/CN.4/1999/64 (29 janvier 1999), <http://www.unhchr.ch/huridocda/huridocda.nsf/%28Symbol%29/E.CN.4.1999.64.Fr?Opendocument>. La Commission des droits de l'homme a salué ce point de vue dans le paragraphe 2 de sa résolution 1999/36, http://ap.ohchr.org/documents/sdpage_e.aspx?b=1&se=9&t=11

³⁸ Toby Mendel, "Freedom of Information as an Internationally Protected Human Right", [Le droit à l'information en tant que droit humain protégé internationalement], note d'information sur l'Article 19, page 1; <http://www.article19.org/data/files/pdfs/publications/foi-as-an-international-right.pdf>

redevables. A titre d'exemple, le droit de vote perd une partie de son sens en l'absence d'informations publiques suffisantes permettant aux électeurs de juger et d'évaluer le bilan d'un gouvernement. De même, une évaluation informée sur une quelconque question d'intérêt public serait compromise par l'absence ou l'inaccessibilité de données statistiques fiables (recensements, statistiques sur la population et autres données démographiques, statistiques relatives aux forces économiques et du travail, données environnementales, dépenses de l'État, etc.).

La transparence est souvent évoquée dans les documents ayant trait à la bonne gouvernance, vu sa pertinence en matière de corruption et d'actions des membres du gouvernement. Cependant, le devoir de transparence s'applique tout aussi bien au pouvoir législatif. Ainsi, une nouvelle législation, ou des amendements à des législations existantes, doivent être l'aboutissement d'une procédure publique. Ces législations doivent être publiées dans l'intérêt public par l'intermédiaire d'un processus transparent, qui devrait être la condition de leur application.

Les Principes de Latimer House du Commonwealth vont dans le même sens et fournissent des règles détaillées pour garantir la transparence des processus législatifs. Ils insistent sur le caractère public de la procédure législative : la consultation, la durée allouée à chaque étape depuis l'introduction du projet jusqu'au débat en plénière, la formation de comités spéciaux ou restreints pour l'examen de projets majeurs, etc.³⁹

Des institutions indépendantes

Les institutions indépendantes jouent un rôle important en rapport avec la redevabilité et la transparence du gouvernement. Spécifiquement, elles exercent un contrôle sur divers domaines d'activité des pouvoirs exécutif et législatif. De plus, elles ont le devoir de faire des recommandations au gouvernement sur divers sujets – un rôle qui exige qu'elles gardent une certaine distance vis-à-vis des majorités parlementaires en place (par exemple, commissions judiciaires, commissions de la fonction publique ou conseils des médias). C'est en cette capacité qu'elles servent de garants de l'État de droit qui est le fondement de toute démocratie. Des exemples typiques d'institutions indépendantes incluent les organismes de défense des droits humains⁴⁰ (par exemple, comités nationaux des droits humains, bureau de l'ombudsman), les organismes de lutte contre la corruption, les organismes d'audit des finances

publiques, les commissions de la fonction publique, et les commissions judiciaires.

Par ailleurs, la gestion des élections est de plus en plus confiée à des instances indépendantes du pouvoir exécutif. Ces instances peuvent être composées de comités électoraux multipartites, de comités d'experts indépendants, ou de comités mixtes. Le paragraphe 20 de l'Observation Générale n° 25 se prononce en faveur d'instances électorales indépendantes : « une instance électorale indépendante devrait être instituée pour superviser le processus électoral et garantir le déroulement d'élections équitables, impartiales et conformes au code électoral qui doit lui-même être conforme au Pacte [PIDCP] ».

06. LA LIBERTÉ DES MÉDIAS

La liberté des médias est vitale pour la démocratie.⁴¹ Elle contribue à créer des sociétés pluralistes et ouvertes, et des systèmes gouvernementaux redevables et transparents. Elle protège également les droits humains et les libertés fondamentales. Plus spécifiquement, des médias libres jouent un rôle essentiel dans la garantie de la liberté d'expression et de la liberté d'information, sans lesquelles il n'y aurait pas de participation effective des citoyens aux processus démocratiques. Le consensus international sur la liberté des médias est reflété par l'article 19 du PIDCP qui est réitéré dans le paragraphe 40 de l'Observation Générale n° 34 du Comité des Nations Unies des droits de l'homme :

Le Comité réitère ses remarques de l'Observation Générale n° 10, que « vu le progrès des moyens d'information modernes, des mesures efficaces sont nécessaires pour empêcher tout contrôle sur ces moyens qui pourrait entraver l'exercice du droit de toute personne à liberté d'expression ». L'État ne doit pas exercer de monopole sur les médias, mais devrait au contraire promouvoir le pluralisme des médias.⁴²

Ainsi, la liberté d'expression inclut une obligation faite aux États d'éviter une concentration et un contrôle excessifs des médias. Comme l'ont souligné les représentants spéciaux en matière de liberté des médias de quatre organisations internationales, « en reconnaissance de l'importance particulière de la diversité des médias pour la démocratie, des mesures particulières, y compris des règles d'interdiction des monopoles, doivent être mises en place pour éviter une concentration excessive des médias ou la propriété croisée de différents médias ». ⁴³ Ceci est

³⁹ Pour une analyse approfondie du processus de la réforme législative, voir DRI (Mai 2011), Electoral Law Reform Processes: Key Elements for Success, [Processus de réforme des lois électorales: Éléments clés de réussite], http://www.democracy-reporting.org/files/dri_briefing_paper_12_-_good_practices.pdf

⁴⁰ Les Principes de Paris (adoptés par l'Assemblée Générale de l'ONU) spécifient les conditions relatives à la composition et aux garanties d'indépendance visant l'indépendance de telles institutions.

Voir : <http://www2.ohchr.org/english/law/parisprinciples>.

⁴¹ Bien que l'article 19(3) du PIDCP autorise des restrictions à la liberté des médias, ces restrictions – comme d'autres contenues dans le Pacte – doivent être interprétées d'une manière étroite.

⁴² L'Observation Générale n° 34 sur l'article 19 du PIDCP de juillet 2011 remplace l'Observation Générale n° 10 (adoptée en juillet 1983) ; Voir : <http://www2.ohchr.org/english/bodies/hcr/docs/GC34.pdf> .

⁴³ Déclaration commune sur la diversité dans l'audio- visuel, adoptée par le Rapporteur Spécial des Nations Unies sur la liberté d'opinion et, le Représentant

particulièrement important pour développer des médias indépendants, et il ne devrait y avoir aucune discrimination entre les médias en matière d'accès à l'information, aux équipements et aux installations.

L'article 13(3) de la Convention américaine sur les droits de l'homme évoque la protection de la liberté des médias avec plus de détails, dans une disposition ambitieuse en faveur du pluralisme : « La liberté d'expression ne peut être restreinte par des méthodes ou des moyens indirects, notamment par les monopoles gouvernementaux ou privés sur les journaux, les fréquences radioélectriques, les outils ou le matériel de diffusion, ou par toute autre mesure visant à entraver la communication et la circulation des idées et des opinions ».⁴⁴

07. LE RESPECT DES DROITS POLITIQUES

Liberté de réunion et d'expression

La liberté d'engager un débat politique, ainsi que la liberté d'association et la liberté de réunion, sont au cœur du concept de démocratie. Ces droits politiques essentiels sont bien définis dans plusieurs traités internationaux exécutoires, tels que le PIDCP. Ils figurent également dans plusieurs déclarations de l'Assemblée Générale des Nations Unies portant sur la démocratie. A titre d'exemple, l'article 19 de la Déclaration universelle des droits de l'homme définit la liberté d'expression comme incluant le « droit à la liberté d'opinion et d'expression, ce qui implique le droit de ne pas être inquiété pour ses opinions et celui de chercher, de recevoir et de répandre, sans considérations de frontières, les informations et les idées par quelque moyen d'expression que ce soit ». Le paragraphe 1 de la résolution de l'Assemblée Générale de l'ONU de 2004 déclare que « les éléments essentiels de la démocratie englobent (...) les libertés fondamentales dont la liberté d'association, de réunion pacifique, d'expression et d'opinion. ».

Le droit à la liberté d'expression a des implications importantes en termes d'accès par l'opposition aux médias contrôlés par l'État, de réglementation des campagnes électorales, de législation des médias et de droit d'accès des citoyens à l'information. La liberté de réunion protège « les rassemblements intentionnels et temporaires de plusieurs personnes dans un but spécifique » et remplit une « fonction démocratique claire dans le processus de développement, d'expression et de mise en œuvre des opinions politiques ».⁴⁵ La liberté d'association est « indispensable pour une démocratie, parce que la défense effective d'intérêts politiques n'est possible qu'en s'unissant à d'autres

personnes (dans le cadre d'un parti politique, d'un groupement d'intérêts professionnels, d'une organisation ou d'une autre association poursuivant des intérêts publics particuliers) ».⁴⁶

Participation aux affaires publiques, le droit de voter et d'être élu

Un élément fondamental de la démocratie est le droit de participer à la conduite des affaires publiques, de voter et d'être élu.⁴⁷ La participation à la conduite des affaires publiques peut être directe, comme par exemple, par le biais de référendums. Elle peut aussi être indirecte, comme par exemple, par l'élection de représentants législatifs. D'une manière générale, la participation indique que la personne est politiquement active.

Reconnus par la résolution de 2005 de l'Assemblée Générale, ces droits de participation se retrouvent également dans l'article 21 de la Déclaration universelle des droits de l'homme. L'article 25 du PIDCP ajoute que ces droits doivent être accordés à tous les citoyens « sans aucune des discriminations visées à l'article 2 », ce dernier interdisant « toute forme de discrimination, qu'elle soit de race, de couleur, de sexe, de langue, de religion, d'opinion politique ou de toute autre opinion ».⁴⁸ Souvent, dans les pays arabes, seuls les Musulmans peuvent se porter candidats à la présidence, ce qui constitue une discrimination sur la base de la religion. La participation non discriminatoire est renforcée par plusieurs conventions qui interdisent la discrimination, et par des appels pour l'adoption de mesures destinées spécifiquement à l'élimination d'inégalités existantes.

Par exemple, la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (CEDEF) exhorte les États à prendre des mesures pour éliminer la discrimination à l'égard des femmes dans les sphères politique, publique et privée. Par ailleurs, l'article 4 de la CEDEF stipule : « L'adoption par les Etats parties de mesures temporaires spéciales visant à accélérer l'instauration d'une égalité de fait entre les hommes et les femmes n'est pas considérée comme un acte de discrimination tel qu'il est défini dans la présente Convention ».⁴⁹ La CEDEF autorise donc l'imposition de quotas pour les candidates aux élections.

de l'OSCE sur la liberté des médias, le Rapporteur Spécial de l'OEA sur la liberté d'expression, et le Rapporteur Spécial sur la liberté d'expression et d'accès à l'information de la Commission Africaine des droits de l'homme et des peuples, <http://www.article19.org/data/files/pdfs/igo-documents/mandates-broadcasting.pdf>.

⁴⁴ Voir : <http://www1.umn.edu/humanrts/oasinstr/zoas3con.htm> .

⁴⁵ Manfred Nowak (2005), *Pacte international relatif aux droits civils et politiques : commentaire du PIDCP*, 2ème édition, page 482 et 481 (respectivement).

⁴⁶ *Ibid.*, 496.

⁴⁷ Les règles de bonne pratique devant être respectées lors d'élections démocratiques, y inclus l'égalité, le vote secret, le suffrage universel et la périodicité des élections, ont été bien définies dans divers instruments, notamment l'Observation Générale n° 25 sur le PIDCP. De plus, le Centre Carter offre un guide détaillé interactif des normes d'élections démocratiques à : <http://www.cartercenter.org/peace/democracy/des.html> .

⁴⁸ L'article 25 du PIDCP stipule également que l'État doit garantir à tous les citoyens « la possibilité » de participer, ce qui implique que l'État doit, entre autres, adopter des mesures positives pour permettre aux personnes détenues et aux personnes handicapées de voter.

⁴⁹ Voir : <http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/cedaw.htm> .

D'autres conventions et engagements relatifs à des groupes spécifiques réitèrent également l'impératif d'une participation non-discriminatoire, dont la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale, la Convention des Nations Unies relative aux droits des personnes handicapées, et la résolution de l'Assemblée Générale des Nations Unies portant sur les droits des personnes appartenant à des minorités nationales, ethniques, religieuses ou linguistiques.⁵⁰

⁵⁰ Voir ; respectivement : <http://www2.ohchr.org/french/law/cerd.htm>, <http://www2.ohchr.org/french/law/disabilities-convention.htm>, et <http://www2.ohchr.org/french/law/minorites.htm>.

Democracy Reporting International est une organisation neutre, indépendante, et à but non lucratif. Son action se fonde sur le principe que la gouvernance démocratique et participative est un droit humain, et que les gouvernements sont redevables envers leurs citoyens.

A travers un examen rigoureux de divers aspects institutionnels du processus démocratique tels que les élections, le rôle des parlements, et les dispositions constitutionnelles, *Democracy Reporting International* cherche à fournir des analyses expertes aux citoyens, aux législateurs, aux médias et à la communauté internationale en général. *Democracy Reporting International* offre également des conseils et des recommandations sur les mesures à prendre pour se conformer aux normes internationales pertinentes, comme elle incite les acteurs politiques à promouvoir les réformes appropriées.

Democracy Reporting International

Schifbaurdamm 15
10117 Berlin / Allemagne
T / +49 30 27 87 73 00
F / +49 30 27 87 73 00-10
info@democracy-reporting.org
www.democracy-reporting.org