

LA DÉMOCRATIE: PRINCIPES ET RÉALISATION

Publication élaborée par l'Union interparlementaire
Contributions écrites de:

Cherif Bassiouni (Rapporteur général), David Beetham,
M. Fathima Beevi (M^{me}) Abd-El Kader Boye,
Awad El Mor, Hieronim Kubiak, Victor Massuh,
Cyril Ramaphosa, Juwono Sudarsono, Alain Touraine,
Luis Villoro

Union Interparlementaire

Genève

1998

© Union interparlementaire 1998

Tous droits réservés. Il est interdit de reproduire, transmettre ou stocker dans un système de recherche documentaire, partiellement ou totalement, la présente publication sous quelque forme ou moyen, électronique ou mécanique que ce soit, y compris par la photocopie ou l'enregistrement, sans l'autorisation préalable de l'Union interparlementaire.

Le présent ouvrage est mis en vente, à condition qu'il ne soit prêté, revendu ni autrement diffusé, y compris par la voie commerciale, sans le consentement préalable de l'éditeur, sous une présentation différente de celle de l'original et sous réserve que la même condition soit imposée au prochain éditeur.

ISBN 92-9142-037-5

Publié par

L'UNION INTERPARLEMENTAIRE
B.P. 438
1211 Genève 19
Suisse

*Mise en page, impression et reliure par ATAR, Genève, Suisse
Couverture conçue par Aloys Robellaz, Les Studios Lolos, Carouge, Suisse
Traduit en français par MTM Mercedes Neal, Vétraz-Monthoux, France*

Table des matières

AVANT-PROPOS

Pierre Cornillon, Secrétaire général, Union interparlementaire. I

DECLARATION UNIVERSELLE SUR LA DÉMOCRATIE

Adoptée par le Conseil interparlementaire lors de sa 161^e session
(Le Caire, 16 septembre 1997)..... III

VERS UNE DÉCLARATION UNIVERSELLE SUR LES PRINCIPES FONDAMENTAUX DE LA DÉMOCRATIE: DES PRINCIPES À LA RÉALISATION

Professeur Cherif Bassiouni, Rapporteur général. 1

LA DÉMOCRATIE: PRINCIPES ESSENTIELS, INSTITUTIONS ET PROBLÈMES

Professeur David Beetham..... 23

LE POUVOIR JUDICIAIRE EN DÉMOCRATIE QUELQUES RÉFLEXIONS SUR L'EXPÉRIENCE INDIENNE

MTM M. Fathima Beevi..... 33

DE QUELQUES PROBLÈMES ET ASPECTS IMPORTANTS DE LA DÉMOCRATIE DANS LE CONTEXTE DES ETATS D'AFRIQUE NOIRE

Professeur Abd-EI Kader Boye..... 39

VERS UNE DÉCLARATION UNIVERSELLE SUR LA DÉMOCRATIE

Dr. Awad El Mor..... 49

DÉMOCRATIE ET VOLONTÉ INDIVIDUELLE

Professeur Hieronim Kubiak..... 57

DÉMOCRACIE: DÉLICAT ÉQUILIBRE ET UNIVERSALITÉ

Professeur Victor Massuh..... 69

LES PRINCIPAUX ÉLÉMENTS DE LA DÉMOCRATIE: UNE EXPÉRIENCE SUD-AFRICAINE

M. Cyril Ramaphosa..... 75

APPROFONDISSEMENT DE LA DÉMOCRATIE EN ASIE DU SUD-EST

Professeur Juwono Sudarsono..... 83

LES CONDITIONS, LES ENNEMIS ET LES CHANCES DE LA DÉMOCRATIE

Professeur Alain Touraine..... 89

QUELLE DÉMOCRATIE?

Professeur Luis Villoro..... 97

Avant-Propos

Le mot démocratie est l'un des termes les plus usités du vocabulaire politique. Cette notion forte, par sa dimension transculturelle et parce qu'elle touche au fondement même de la vie des êtres humains en société, a donné matière à de très nombreux écrits et réflexions; il n'en demeure pas moins qu'aucun texte adopté au niveau mondial par des responsables politiques n'était venu jusqu'alors en cerner les contours ou en préciser la portée. Sans doute la notion était-elle gelée en quelque sorte par l'opposition entre démocratie tout court, ou «formelle», et démocratie «populaire» qui avait cours jusqu'à récemment dans les enceintes multilatérales mondiales. Ce temps n'est plus; la démocratie, sans épithète, semble désormais être l'objet d'un large consensus et sa promotion figure en bonne place à l'ordre du jour des instances internationales.

A l'initiative du Dr. Ahmed Fathy Sorour, qui présidait alors son Conseil, l'Union interparlementaire a décidé en 1995 de mettre en chantier une Déclaration universelle sur la démocratie pour faire progresser la norme internationale et contribuer au processus de démocratisation en cours dans le monde.

Ce projet se situait dans le prolongement naturel de l'œuvre antérieure de l'Union qui a récemment publié plusieurs études sur la conduite des élections et des activités politiques - élément clé de l'exercice de la démocratie - et avait adopté en 1994, à Paris, une *Déclaration sur tes critères pour des élections libres et régulières*. Il était cependant assez audacieux pour l'Union, organisation politique mondiale, d'ouvrir ce chantier; aussi l'entreprise fut-elle lancée avec sérieux et prudence afin que le pari pût être gagné.

Dans une première étape, l'Union a souhaité recueillir par écrit les avis et réflexions de personnalités représentatives des diverses sensibilités et cultures politiques afin de disposer d'une base solide pour entamer la rédaction d'un avant-projet de texte. Douze personnalités et experts ont bien voulu relever le défi et accepter l'invitation qui leur a été faite par l'Union de présenter par écrit, après une session de concertation, leurs vues sur les principes et réalisations de la démocratie.

D'emblée, le projet avait éveillé l'intérêt de l'UNESCO, dont le Directeur général avait souhaité qu'elle soit associée à sa réalisation. C'est donc à la Maison de l'UNESCO, à Paris, que ce groupe s'est réuni, les 6 et 7 décembre 1996. Ont participé à cette réunion le professeur Chérif Bassiouni, professeur de droit, Président du International Human Rights Law Institute, DePaul University, Chicago (Etats-Unis d'Amérique); Président de l'Association internationale de droit pénal et Président du International Institute of Higher Studies in Criminal Sciences, qui avait accepté d'en être le Rapporteur général; le professeur David Beetham, Directeur, Centre d'études sur la démocratisation, Université de Leeds (Royaume-Uni); M¹⁶ M. Fathima Beevi, Gouverneur de l'Etat de Tamil Nadu, ancien Juge à la Cour suprême indienne, Madras (Inde); le professeur Abd-El Kader Boye, Faculté des sciences juridiques et politiques, Université de Dakar (Sénégal); le Dr. Awad El Mor, Président de la Cour constitutionnelle suprême, Le Caire (Egypte); le professeur Steven Hanser, ancien Président du département d'histoire, Université

de l'Etat de Géorgie (Etats-Unis d'Amérique); le professeur Hieronim Kubiak, Université Jagellon, Institut de sociologie, Cracovie (Pologne); le professeur Victor Massuh, Université de Buenos Aires (Argentine), M. Cyril Ramaphosa, Ancien Président de l'Assemblée constituante d'Afrique du Sud (1994-1996), M^{TC} Evi Fitriani, représentant le professeur Juwono Sudarsono, Doyen de la Faculté de sciences politiques et sociales de l'Université d'Indonésie et Directeur adjoint de l'Institut indonésien de la défense; et le professeur Luis Villoro, Institut d'études philosophiques (Mexique). Le professeur Alain Touraine, Directeur à l'Ecole des hautes études en sciences sociales, Paris (France) avait été malheureusement empêché d'assister à cette rencontre. M. Janusz Symonides, Directeur de la Division des droits de l'homme, de la démocratie et de la paix de l'UNESCO, a également contribué aux travaux du groupe d'experts.

Dans les mois qui ont suivi, dix de ces experts et le Rapporteur général ont présenté leur contribution écrite. Ces textes ont été examinés, en avril 1997 à Séoul, par le Comité exécutif de l'Union qui a pu alors lancer la seconde phase du projet, c'est-à-dire l'élaboration de la Déclaration elle-même.

Etabli au cours des mois suivants par le Rapporteur général et le Secrétariat de l'Union, un avant-projet de texte a été examiné en détail par le Comité exécutif dont les membres, représentant toutes les régions géopolitiques du globe, ont consacré à cet exercice une journée entière ajoutée au calendrier de travail de sa 225^e session, tenue en septembre 1997, au Caire.

Le texte issu de leurs délibérations a été immédiatement mis à la disposition de toutes les délégations présentes au Caire pour être examiné quelques jours plus tard par le Conseil interparlementaire - organe directeur plénier de l'organisation - qui l'a adopté sans vote le 16 septembre 1997.

L'Union interparlementaire est heureuse de présenter dans cet ouvrage le texte de la *Déclaration universelle sur la démocratie* ainsi que les contributions du Groupe d'experts et le rapport d'ensemble du Rapporteur général.

C'est aussi l'occasion pour l'Union d'exprimer sa gratitude à ces personnalités pour le concours précieux qu'elles ont apporté à l'heureux aboutissement du projet ainsi qu'à l'UNESCO et à son Directeur général pour le soutien accordé à sa réalisation. Ces remerciements s'adressent aussi à tous ceux et celles qui, en diverses qualités, ont contribué à l'entreprise. Une mention particulière va au Dr. Sorour à qui revient le mérite d'avoir pris l'initiative et d'avoir suivi avec un intérêt particulier le déroulement de ce projet, belle réalisation à l'actif de l'Union interparlementaire.

Il va sans dire que l'engagement de l'Union en faveur de la démocratie va se poursuivre bien au-delà de l'approbation et de la publication du texte de la Déclaration. C'est désormais par une action de longue haleine qu'elle s'attachera à promouvoir la mise en œuvre de son contenu. Déjà, au moment d'écrire ces lignes, l'Organisation des Nations Unies a pris note de cette Déclaration dans une résolution adoptée par l'Assemblée générale. Il est donc permis d'espérer que d'autres pierres viendront s'ajouter aux fondations que l'Union interparlementaire vient de poser avec cette proclamation politique, pour en compléter la portée, voire aboutir à l'adoption d'un véritable instrument juridique international.

Pierre Cornillon
Secrétaire général
Union interparlementaire

Déclaration universelle sur la démocratie

Adoptée* par le Conseil interparlementaire
lors de sa 161^e session
(Le Caire, 16 septembre 1997)

Le Conseil interparlementaire,

Réaffirmant l'engagement de l'Union interparlementaire en faveur de la paix et du développement et convaincu que le renforcement du processus de démocratisation et des institutions représentatives contribuera grandement à la réalisation de cet objectif,

Réaffirmant également la vocation et l'engagement de l'Union interparlementaire de promouvoir la démocratie et rétablissement de systèmes pluralistes de gouvernement représentatif dans le monde, et soucieux de renforcer l'action continue et multiforme qu'elle mène dans ce domaine,

Rappelant que chaque Etat a le droit souverain de choisir et déterminer librement, conformément à la volonté de sa population, ses propres systèmes politique, social, économique et culturel, sans ingérence d'autres Etats dans le strict respect de la Charte des Nations Unies,

Rappelant aussi la Déclaration universelle des droits de l'homme adoptée le 10 décembre 1948 ainsi que le Pacte international relatif aux droits civils et politiques et le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels adoptés le 16 décembre 1966, la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale adoptée le 21 décembre 1965 et la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes adoptée le 18 décembre 1979,

Rappelant en outre la Déclaration sur les critères pour des élections libres et régulières qu'il a adoptée en mars 1994 et par laquelle il a confirmé que, dans tout Etat, l'autorité des pouvoirs publics ne peut être fondée que sur la volonté du peuple exprimée à la faveur d'élections sincères, libres et régulières,

Se référant à l'Agenda pour la démocratisation présenté, le 20 décembre 1996, par le Secrétaire général de l'ONU à la

cinquante-et-unième session de l'Assemblée générale des Nations Unies,

*Adopte la **Déclaration universelle sur la Démocratie** figurant ci-après et **invite instamment** tous les gouvernements et tous les parlements à s'inspirer de son contenu:*

Les principes de la démocratie

1. La démocratie est un idéal universellement reconnu et un objectif fondé sur des valeurs communes à tous les peuples qui composent la communauté mondiale, indépendamment des différences culturelles, politiques, sociales et économiques. Elle est donc un droit fondamental du citoyen, qui doit être exercé dans des conditions de liberté, d'égalité, de transparence et de responsabilité, dans le respect de la pluralité des opinions et dans l'intérêt commun.

2. La démocratie est à la fois un idéal à poursuivre et un mode de gouvernement à appliquer selon des modalités traduisant la diversité des expériences et des particularités culturelles, sans déroger aux principes, normes et règles internationalement reconnus. Elle est donc un état, ou une condition, sans cesse perfectionné et toujours perfectible dont l'évolution dépend de divers facteurs, politiques, sociaux, économiques et culturels.

3. En tant qu'idéal, la démocratie vise essentiellement à préserver et promouvoir la dignité et les droits fondamentaux de l'individu, à assurer la justice sociale, à favoriser le développement économique et social de la collectivité, à renforcer la cohésion de la société ainsi que la tranquillité nationale et à créer un climat propice à la paix internationale. En tant que forme de gouvernement, la démocratie est le meilleur moyen d'atteindre ces objectifs; elle est aussi le seul système politique apte à se corriger lui-même.

4. Il ne saurait y avoir de démocratie sans un véritable partenariat entre hommes et femmes dans la conduite des affaires publiques où hommes et femmes agissent dans l'égalité et la complémentarité, s'enrichissant mutuellement de leurs différences.

5. L'état de démocratie garantit que les processus d'accession au pouvoir et d'exercice et d'alternance du pouvoir permettent une libre concurrence politique et émanent d'une participation populaire ouverte, libre et non discriminatoire, exercée en accord avec la règle de droit, tant dans son esprit que dans sa lettre.

6. La démocratie et les droits énoncés dans les instruments internationaux visés dans le préambule sont consubstantiels. Ces droits doivent donc être réellement appliqués et leur juste exercice doit être assorti de responsabilités individuelles et collectives.

7. La démocratie est fondée sur la primauté du droit et l'exercice des droits de l'homme. Dans un Etat démocratique, nul n'est au-dessus de la loi et tous les citoyens sont égaux devant elle.

8. La paix et le développement économique, social et culturel sont autant la condition que le fruit de la démocratie. Il y a véritablement interdépendance de la paix, du développement, du respect de l'état de droit et des droits de l'homme.

*Les éléments et l'exercice d'un gouvernement
démocratique*

9. La démocratie repose sur l'existence d'institutions judiciairement structurées et qui fonctionnent ainsi que d'un corps de normes et de règles, et sur la volonté de la société tout entière, pleinement consciente de ses droits et responsabilités.

10. Les institutions démocratiques ont pour rôle d'arbitrer les tensions et de maintenir l'équilibre entre ces aspirations concurrentes que sont la diversité et l'uniformité, l'individuel et le collectif, dans le but de renforcer la cohésion et la solidarité sociales.

11. Fondée sur le droit de chacun de participer à la gestion des affaires publiques, la démocratie implique l'existence d'institutions représentatives à tous les niveaux et notamment d'un Parlement, représentatif de toutes les composantes de la société et doté des pouvoirs ainsi que des moyens requis pour exprimer la volonté du peuple en légiférant et en contrôlant l'action du gouvernement.

12. L'élément clé de l'exercice de la démocratie est la tenue à intervalles périodiques d'élections libres et régulières permettant l'expression de la volonté populaire. Ces élections doivent se tenir, sur la base du suffrage universel, égal et secret, de telle sorte que tous les électeurs puissent choisir leurs représentants dans des conditions d'égalité, d'ouverture et de transparence qui stimulent la concurrence politique. C'est pourquoi les droits civils et politiques sont essentiels, et plus particulièrement, le droit de

voter et d'être élu, le droit à la liberté d'expression et de réunion, l'accès à l'information, et le droit de constituer des partis politiques et de mener des activités politiques. L'organisation, les activités, la gestion financière, le financement et l'éthique des partis doivent être dûment réglementés de façon impartiale pour garantir la régularité des processus démocratiques.

13. L'une des fonctions essentielles de l'Etat est de garantir à ses citoyens la jouissance des droits civils, culturels, économiques, politiques et sociaux. La démocratie va dès lors de pair avec un gouvernement efficace, intègre, transparent, librement choisi et comptable de sa gestion.

14. Etre comptable devant les citoyens, élément essentiel de la démocratie, s'applique à tous les détenteurs, élus et non élus, de la puissance publique et à tous ses organes, sans exception. Cela se traduit par le droit du public d'être informé des activités des pouvoirs publics, de leur adresser des requêtes et de demander réparation par le biais de mécanismes administratifs et judiciaires impartiaux.

15. La vie publique, dans son ensemble, doit être marquée du sceau de la morale et de la transparence, raison pour laquelle il faut élaborer et appliquer des normes et règles propres à les assurer.

16. La participation individuelle aux processus démocratiques et à la vie publique à tous les niveaux doit être réglementée de manière équitable et impartiale et doit prévenir toute discrimination ainsi que le risque d'intimidation de la part des acteurs étatiques et non étatiques.

17. Des institutions judiciaires et des mécanismes de contrôle indépendants, impartiaux et efficaces sont les garants de l'état de droit, fondement de la démocratie. Pour que ces institutions et mécanismes puissent pleinement veiller au respect des règles, améliorer la régularité des procédures et réparer les injustices, il faut que soient assurés l'accès de tous, sur une base de stricte égalité, aux recours administratifs et judiciaires ainsi que le respect des décisions administratives et judiciaires, tant par les organes de l'Etat et les représentants de la puissance publique que par chacun des membres de la société.

18. Si l'existence d'une société civile agissante est un élément essentiel de la démocratie, la capacité et la volonté des individus de participer aux processus démocratiques et de choisir les modalités de gouvernement ne vont pas de soi. Il est donc nécessaire de créer les conditions propices à l'exercice effectif des droits participatifs,

tout en éliminant les obstacles qui préviennent, limitent ou empêchent pareil exercice. Aussi est-il indispensable de promouvoir en permanence, notamment, l'égalité, la transparence et l'éducation, et de lever des obstacles, tels que l'ignorance, l'intolérance, l'apathie, le manque de choix et d'alternative véritables, et l'absence de mesures destinées à corriger les déséquilibres et discriminations de caractère social, culturel, religieux, racial ou fondés sur le sexe.

19. Pour que l'état de démocratie soit durable, il faut donc un climat et une culture démocratiques constamment nourris et enrichis par l'éducation et d'autres moyens culturels et d'information. Une société démocratique doit dès lors s'attacher à promouvoir l'éducation, au sens le plus large du terme, incluant, en particulier, l'éducation civique et la formation à une citoyenneté responsable.

20. Les processus démocratiques s'épanouissent dans un environnement économique favorable; aussi, dans son effort général de développement, la société doit-elle s'attacher tout particulièrement à satisfaire les besoins économiques fondamentaux des couches défavorisées assurant ainsi leur pleine intégration au processus de la démocratie.

21. L'état de démocratie suppose et la liberté d'opinion et la liberté d'expression, ce qui implique le droit de n'être pas inquiété pour ses opinions et celui de chercher, recevoir et répandre les informations et les idées, sans considérations de frontières, par quelque moyen d'expression que ce soit.

22. Dans les sociétés homogènes comme dans les sociétés hétérogènes, les institutions et les processus de la démocratie doivent favoriser la participation populaire pour sauvegarder la diversité, le pluralisme et le droit à la différence dans un climat de tolérance.

23. Les institutions et processus démocratiques doivent aussi favoriser la décentralisation du gouvernement et de l'administration, qui est un droit et une nécessité, et qui permet d'élargir la base participative.

La dimension internationale de la démocratie

24. La démocratie doit aussi être reconnue comme un principe international, applicable aux organisations internationales et aux Etats dans leurs relations internationales. Le principe de la démocratie internationale ne signifie pas seulement représentation égale

ou équitable des Etats; il s'étend aussi à leurs droits et devoirs économiques.

25. Les principes de la démocratie doivent s'appliquer à la gestion internationale des problèmes d'intérêt mondial et du patrimoine commun de l'humanité, en particulier l'environnement humain.

26. Dans l'intérêt de la démocratie internationale, les Etats doivent veiller à ce que leur conduite soit conforme au droit international, s'abstenir de recourir à la menace ou l'emploi de la force et de toute conduite qui mette en péril ou viole la souveraineté et l'intégrité politiques et territoriales d'autres Etats, et s'employer à régler leurs différends par des moyens pacifiques.

27. Une démocratie doit défendre les principes démocratiques dans les relations internationales. A cet égard, les démocraties doivent s'abstenir de tout comportement non démocratique, exprimer leur solidarité avec les gouvernements démocratiques et les acteurs non étatiques comme les ONG qui œuvrent pour la démocratie et les droits de l'homme et être solidaires de ceux qui sont victimes de violations des droits fondamentaux perpétrées par des régimes non démocratiques. Afin de renforcer la justice pénale internationale, les démocraties doivent rejeter l'impunité pour les crimes internationaux et les violations graves des droits de l'homme fondamentaux et appuyer la création d'une Cour criminelle internationale permanente.

* Après l'adoption de la déclaration, la délégation de la Chine a émis des réserves sur ce texte.

Le 16 septembre 1997, 137 parlements nationaux étaient membres de l'Union interparlementaire. Des représentants des parlements des 128 pays énumérés ci-après ont pris part aux travaux, de la Conférence du Caire :

Afrique du Sud, Albanie, Algérie, Allemagne, Andorre, Angola, Argentine, Arménie, Australie, Autriche, Azerbaïdjan, Bangladesh, Bélarus, Belgique, Bénin, Bolivie, Botswana, Brésil, Bulgarie, Burkina Faso, Cambodge, Cameroun, Canada, Cap-Vert, Chili, Chine, Chypre, Colombie, Costa Rica, Croatie, Cuba, Danemark, Djibouti, Egypte, El Salvador, Equateur, Espagne, Estonie, Ethiopie, Ex-République yougoslave de Macédoine, Fédération de Russie, Fidji, Finlande, France, Gabon, Géorgie, Ghana, Grèce, Guatemala, Guinée, Hongrie, Inde, Indonésie, Iran (République islamique d'), Iraq, Irlande, Islande, Israël, Italie, Jamahinya arabe libyenne, Japon, Jordanie, Kazakstan, Kirghizistan, Koweït, Lettonie, Liban, Lituanie, Luxembourg, Malaisie, Malawi, Mali, Malte, Maroc, Maurice, Mauritanie, Mexique, Monaco, Mongolie, Mozambique, Namibie, Népal, Nicaragua, Niger, Norvège, Nouvelle-Zélande, Ouganda, Ouzbékistan, Pakistan, Panama, Papouasie-Nouvelle-Guinée, Paraguay, Pays-Bas, Pérou, Philippines, Pologne, Portugal, République arabe syrienne, République de Corée, République de Moldova, République populaire démocratique de Corée, République tchèque, République-Unie de Tanzanie, Roumanie, Royaume-L'm, Rwanda, Saint-Marin, Sénégal, Singapour, Slovaquie, Slovénie, Soudan, Sri Lanka, Suède, Suisse, Suriname, Tadjikistan, Thaïlande, Togo, Tunisie, Turquie, Uruguay, Venezuela, Viet Nam, Yémen, Yougoslavie, Zambie, Zimbabwe.

Vers une déclaration universelle sur les principes fondamentaux de la démocratie: des principes à la réalisation

PROFESSEUR CHERIF BASSIOUNI*

Rapporteur général

«Dans la démocratie, la liberté doit être supposée, car il est généralement admis qu'aucun homme n'est libre sous quelque forme de gouvernement que ce soit»

Aristote, *La Politique* (Lib. VI, Cap. ii. 350 av. J.C.)

«...Et ceux qui se consultent sur leurs affaires...»

Qu'rân (Suratal-Shura, sourate42, verset38 (622))

«On dit qu'une République est instituée lorsqu'un grand nombre d'hommes réalisent un accord et passent une convention (chacun avec chacun), comme quoi, quels que soient l'homme ou l'assemblée d'hommes auxquels la majorité d'entre eux aura donné le droit de représenter leur personne à tous (c'est-à-dire d'être leur représentant); chacun, aussi bien celui qui a voté pour que celui qui a voté contre, autorisera toutes les actions et tous les jugements de cet homme ou de cette assemblée d'hommes, de la même manière que si c'étaient les siens - cette convention étant destinée à leur permettre de vivre paisiblement entre eux, et d'être protégés».

Thomas Hobbes, *Le Léviathan* (DE LA RÉPUBLIQUE, chapitre XVIII, «Des droits des souverains d'institution, 1651, Ed. Sirey, Paris 1971)

«Ce pays, avec ses institutions, appartient aux personnes qui l'habitent. Chaque fois qu'elles se laisseront du gouvernement en place, elles pourront exercer leur droit constitutionnel de le modifier, ou leur droit révolutionnaire de le renverser.»

Abraham Lincoln, Discours d'investiture, 1861

«De nombreuses formes de gouvernement ont été essayées et seront essayées dans ce monde où régne le péché et le malheur. Nul ne prétend que la démocratie est parfaite ou qu'elle n'est que mensonge. On a même dit que la démocratie est le pire des régimes, à l'exception de tous les autres».

Winston Churchill, Chambre des Communes

11 novembre 1947

* Professeur de droit, Président du International Human Rights Law Institute. DePaul University, Chicago (Etats-Unis d'Amérique); Président de l'Association internationale de droit pénal et Président du International Institute of Higher Studies in Criminal Sciences.

Des principes à la réalisation: quelques considérations générales

A. Signification et contenu

Le mot «démocratie»¹ signifie différentes choses pour différentes personnes, une réalité qu'acceptent la plupart des commentateurs.² En effet, il existe un large éventail d'opinions sur la signification et le contenu de la démocratie, ainsi que sur les conditions de sa réalisation, qui toutes varient en fonction de l'optique philosophique, idéologique, politique, culturelle, sociale et économique de leurs tenants. Cet éventail de perceptions va du plan conceptuel le plus élevé, tel qu'il est exprimé, par exemple par les grands penseurs de la civilisation occidentale³ et par d'autres grands philosophes non occidentaux,⁴ aux

¹ Le RANDOM HOUSE DICTIONARY (éd. intégrale. 1967) définit ainsi la démocratie (di mok'ra s j : 1. Gouvernement par le peuple; une forme de gouvernement dans laquelle le pouvoir suprême appartient au peuple, qui l'exerce lui-même ou par le biais de ses agents élus à travers un système électoral libre. 2. Un Etat ayant cette forme de gouvernement. 3. Un Etat dans lequel le pouvoir suprême appartient au peuple, qui l'exerce directement plutôt que par l'intermédiaire de représentants élus. 4. Un état de société caractérisé par l'égalité formelle des droits et des privilèges. 5. Egalité politique ou sociale; esprit démocratique. 6. Les membres ordinaires d'une communauté par opposition à toute classe privilégiée; les gens du commun par rapport à leur pouvoir politique. 7. *Etats-Unis* a. les principes du Parti démocrate, b. le Parti démocrate ou ses membres. <F. *démocratie*, IL. *Democratia*, < CK d_ *mokratia* gouvernement populaire, équiv. à *djno-* démo + *-kratic*). *Demokratia* a été fondée à Athènes par Geisthenes au Ve siècle, avec l'instauration du Conseil des Cinq Cents. En ce qui concerne l'histoire de la Démocratie en Grèce, voir Raphaël Sealey, *The Origin of Demokratia*, 6 CALIFORNIA STUDIES IN CLASSICAL ANTIQUITY 253 (1973); voir aussi RAPHAËL SEALEY, A HISTORY OF THE GREEK CITY STATES (University of California Press, Berkeley, CA, USA, 1976); et JAKOB AALLOTTESEN LARSEN, REPRESENTATIVE GOVERNMENT IN GREEK AND ROMAN HISTORY (University of California Press, Berkeley, CA, USA, 1955).

² Hérodote lui-même disait que la «*Demokratia* a des implications complexes.» Voir SEALEY, *supra* note 1,371. Pour Hérodote, *Demokratia* était l'état de droit par opposition à l'arbitraire des tyrans. Au sujet de l'histoire des institutions politiques, voir, par exemple, ANDRÉ AYMARD & JEANNINE AUBOYER, L'ORIENT ET LA GRÈCE ANTIQUE (Presses Universitaires de France, Paris, France, 1953); JEAN IMBERT, GÉRARD SAUTEL & MARGUERITE BOULET-SAUTEL, HISTOIRE DES INSTITUTIONS ET DES FAITS SOCIAUX (Presses Universitaires de France, Paris, France, Vol. 1, 1957, Vol. 2, 1961).

³ Voir THOMAS D' AQUIN, BASIC WRITINGS OF SAINT THOMAS AQUINAS (Anton C. Pegis éd., Random House, New York, NY, USA, 1945); ARISTOTLE, NICOMACHEAN ETHICS (Terence Irwin trans., Hackett Publisher Co., Indianapolis, IN, USA, 1985) [*écrit en 350 av. J.C.*]; ARISTOTLE, POLITICS (Stephen Everson éd., Cambridge University Press, New York, NY, USA, 1988) [*écrit en 350 av. J.C.*]; ERNEST BARKER, THE POLITICAL THOUGHT OF PLATO AND ARISTOTLE (Dover Publications, New York, NY, USA, 1959); JEAN BODIN, DE REPUBLICA LIBRI SIX (Apud Iacobum Du Puy Sub Signo Samaritanæ, Parisiis, 1586); MARCUS TULLIUS CICERO, DE REPUBLICA DE LEGIBUS (Clinton Walker Keyes trans., Harvard University Press, Cambridge, MA, USA, 1966) (publié pour la première fois en 1670); CONDORCET, OUTLINES OF AN HISTORICAL VIEW OF THE PROGRESS OF MAN (Lang and Ustick, Philadelphia, PA, USA, 1796); GEORG WILHELM FRIEDRICH HEGEL, THE PHILOSOPHY OF HISTORY (J. Sibree trans., Dover Publications, New York, NY, USA, 1956) (2nd éd. pub. en 1857); THOMAS HOBBES, LE LEVIATHAN (Ed. Sirey, Paris 1971) (publié pour la première fois en 1651); DAVID HUME, POLITICAL ESSAYS (Charles W. Handel éd., Bobbs-Merrill, Indianapolis, IN, USA, 1953); EMMANUEL KANT, THE CATEGORICAL IMPERATIVE (Communican, Houston, TX, USA, 1990) (publié pour la première fois en 1797); JOHN LOCKE, TREATISE ON CIVIL GOVERNMENT (Charles L. Sherman éd., D- Appleton-Century Co., New York, NY, USA, 1965); JOHN STUART MILL, ON LIBERTY (R.B. McCallum éd., Macmillan Co., New York, NY, USA, 1946) (publié pour la première fois à Londres, 1859); THOMAS PAINE, THE RIGHTS OF MAN (Eckler, London, UK, 1792); PLATON, LA RÉPUBLIQUE; BARON DE MONTESQUIEU, L'ESPRIT DES LOIS; THE STOIC AND EPICUREAN PHILOSOPHERS: THE COMPLETE EXTENT WRITINGS OF EPICURE, EPICETUS, LUCRETIVS (AND) MARCUS AURELIUS (Whitney Jennings Oates éd., Random House, New York, NY, USA, 1940. Voir aussi CLASSICS OF MODERN POLITICAL THEORY (Steven M. Cahn éd., Oxford University Press, Oxford, UK, 1996), une andilogie récente, qui couvre la plupart des grandes théories politiques modernes.

⁴ Voir par exemple THE HISTORY OF AL-TABARI (Ismail K. Poonawala trans., and annotated, State University Press, New York, NY, USA, 12 Vols. 1990); IBN KHALDOUN THE MAOUADDIMAH (Fray Rosenthal trans., Bollenger Séries, New York NY, USA, 3 Vols. 1958); Hamilton A.R. Gibb, *Some Considerations on the Sunnî Theory of the Caliphate*, in ARCHIVES HISTOIRE DU DROIT ORIENTAL 401-410 (Wetteren, Paris, France, 1939); Hamilton A.R. Gibb, *The Evolution of Government in Early Islam*, IV STUDIA ISLAMICA 1-17 (1933). 11 y a dans l'islam trois grands principes: le *Ba'î'a*, qui est une forme d'élection populaire; la *shura*, qui est décrite dans le *Qu'rân* et qui est l'équivalent d'un référendum populaire ou d'un processus législatif; et *Vijmâ* qui signifie consensus populaire, voir M. Cherif Bassiouni, *Sources of Islamic Law and the Protection of Human Rights in the Islamic Criminal Justice System*, in THE ISLAMIC CRIMINAL JUSTICE SYSTEM 3-54 (M. Cherif Bassiouni éd., Oceana Publications, Dobbs Ferry, NY, USA, 1982).

moyens pratiques d'application, tels qu'ils sont exprimés par les experts contemporains.⁵ Cependant, presque tous les penseurs politiques d'après 1900 s'accordent à reconnaître que les idéologies du fascisme, du communisme et du totalitarisme sont les antithèses de la démocratie.⁶

Sur le plan conceptuel, les commentateurs contemporains se penchent sur trois paradigmes fondamentaux. Ce sont: (i) l'universalité ou la relativité de la démocratie (ii) la démocratie en tant que processus ou condition; et (iii) la démocratie en tant que méthodes et modalités ou en tant que substance et résultats substantiels. L'histoire, toutefois, révèle que tous ces paradigmes sont également valables parce que la démocratie peut être tout cela.

Néanmoins, les universitaires, les experts et les militants considèrent que la démocratie est avant tout affaire de pouvoir, que ce soit l'utilisation, le partage, le contrôle du pouvoir, ou la responsabilité de ceux qui l'exercent ou qui cherchent à l'exercer. Les questions qui touchent au pouvoir sont elles aussi perçues différemment, suivant les perspectives philosophiques et idéologiques, lesquelles vont des conceptions éthiques de Platon⁷ et d'Aristote⁸ d'une part, à celles, dépourvues de contenu moral et éthique, de Karl Marx, Friedrich Engels⁹ et Vladimir Lénine.¹⁰

Les réalistes politiques contemporains estiment que la désincorporation du pouvoir est un point essentiel,¹¹ alors que les spécialistes de l'éthique envisagent la démocratie en termes de moyens et de résultats.¹² Cependant, la plupart des modernistes contemporains pensent que la démocratie est faite de réalisme politique et d'éthique; certains soulignent qu'elle est la lutte continue entre les détenteurs du pouvoir et ceux qui aspirent à l'exercer, ou entre les systèmes de pouvoir et l'individualité.¹³ Bien que ces concepts ne s'excluent pas

¹ *Voir par ex.*, IEM BAECHELER, *DEMOCRACY: AN ANALYTICAL SURVEY* (UNESCO, Paris, France, 1995); DAVID BEETHAM AND KEVIN BOYLE, *DEMOCRACY: QUESTIONS AND ANSWERS* (UNESCO, Paris, France, 1995).

⁶ Si un consensus ne peut être atteint au sujet de ce qu'est la démocratie, ou la «démocratie véritable» - une expression qui est de plus en plus utilisée dans le débat sur la question - il est clair qu'un large consensus existe quant à ce que n'est pas la démocratie.

⁷ PLATON, *supra* note 3.

* ARISTOTE, *supra* note 3.

⁹ KARL MARX, FRIEDRICH ENGELS, *LE MANIFESTE DU PARTI COMMUNISTE* (Trad. Editions sociales, 1947 et Gallimard, 1963) (publié pour la première fois en 1848); pour Marx, le pouvoir implique lutte des classes et légalité.

¹⁰ VLADIMIR ILICH LÉNINE, *LA RÉVOLUTION PROLÉTARIENNE* (Bibliothèque Communale, Paris, France, 1921). Lénine y affirme, p. 18 «la dictature est un pouvoir qui s'appuie ... sur la force et qui n'est soumis à aucune loi.» En 1948, Mao Zedong reprend cette idée dans son *LIVRE ROUGE*, OÙ il déclare «la vérité sort du canon du fusil.» Au sujet de l'application de la théorie de la force par Lénine et Staline, voir LEF-NARD SHAPIRO, *DE LÉNINE A STALINE: HISTOIRE DU PARTI COMMUNISTE: DE L'UNION SOVIÉTIQUE* (Gallimard éd., Paris, France, 1967). Au sujet des purges staliennes, IVJIVROBHRT CONQUEST, *THE GREAT TERROR* (MacMillan Pub., London, UK, 1968). Sur la fin de l'idéologie communiste, voir FRANÇOIS FURET, *LE PASSÉ D'UNE ILLUSION* (Robert Laffont: Calmann-Lévy, Paris, France, 1995). Sur le droit de faire dissidence d'avec l'ordre constitutionnel politique, *voir par ex.* M. CHERIF BASSIOUNI, *THE LAW OF DISSENT AND RIOTS* (Charles C. Thomas, Publishers, Springfield, IL, USA, 1971); et HENRY DAVID THOREAU, *CIVIL DISOBEDIENCE* (DR. Godine, Boston, MA, USA, 1%9).

¹¹ *Voir* Abdel Kader Boye, *De quelques problèmes et aspects importants de la démocratie dans le contexte des Etats d'Afrique noire*, *infra* p. 39, qui indique que la désincorporation du pouvoir est l'un des principaux aspects de la démocratie.

¹² *Voir* Alain Touraine, *Les conditions, les ennemis et les chances de la démocratie*, *infra* p. 89, qui pose des questions morales et éthiques sur la conduite des Etats et l'hypocrisie des gouvernements.

¹³ *Voir* Hieronim Kubiak, *Democracy and the Individual Will*, *infra* p. 57. *Voir aussi* COMMUNITARIANISM AND INDIVIDUALISM (Shlomo Avineri and Avner De-Shalit eds., Oxford University Press. UK, 1992)

mutuellement, ils traduisent des opinions philosophiques divergentes qui reflètent la nature de l'«Homme» et la nature de la société. Pour certaines religions, la souveraineté est exercée par Dieu, et non par l'«homme», et la société humaine doit donc être guidée par les révélations divines. Toutefois, la démocratie peut exister dans ce cadre.¹⁴ Inversement, les philosophies séculaires attribuent la souveraineté au peuple, dont on estime qu'il a le droit de créer et de défaire un gouvernement, parce que le gouvernement est, comme l'a dit Abraham Lincoln, «par le peuple, pour le peuple¹⁵».

Les penseurs politiques contemporains sont beaucoup moins idéologues et beaucoup plus pragmatiques que leurs prédécesseurs du siècle dernier. C'est la raison pour laquelle ces modernistes voient essentiellement dans la démocratie un processus qui est fondé sur quelques principes, tout en reconnaissant que la seule existence d'un processus formel n'est pas une garantie suffisante pour faire régner la démocratie.¹⁶ Cette approche crée un autre paradigme, à savoir: la démocratie est-elle une modalité à travers laquelle la multitude délègue l'autorité à celui ou à ceux qui vont exercer certains pouvoirs (définis ou limités ou indéfinis ou illimités) sur elle, sur la base de cette délégation d'autorité, ou est-elle une série de processus interactifs dans lesquels des mécanismes de freins et contrepoids rééquilibrent ou égalisent constamment ou périodiquement les échelles de pouvoir entre gouvernants et gouvernés.¹⁷ Parler d'attribution des pouvoirs, de freins et contrepoids, de mécanismes de contrôle et de recours présuppose un choix dans les institutions de la chose publique, c'est-à-dire, les trois branches du gouvernement : le législatif, l'exécutif et le judiciaire. C'est dans ce contexte que surgit le débat sur le constitutionnalisme¹⁸ et que se pose la question de savoir si le constitutionnalisme est devenu l'équivalent contemporain du «contrat social».¹⁹

L'histoire montre que la démocratie ne peut être réalisée en dehors d'un système de gouvernement qui répartit le pouvoir entre trois secteurs égaux ayant chacun des prérogatives qui lui sont propres, le judiciaire ayant pour rôle

¹⁴ Voir, *supra* note 4.

¹⁵ Abraham Lincoln. Discours de Gettysburg. 19 novembre 1863. Le préambule de la Constitution des Etats-Unis commence par ces mots «Nous, les peuples...» tout comme le Préambule de la Charte des Nations Unies, «Nous, les peuples...»

¹⁶ Voir David Beetham, *Democracy: Key Principles, Institutions and Problems*, *infra* p. 23. Pour Beetham, la «démocratie se reconnaît à certains principes essentiels et à un ensemble d'institutions et de pratiques par lesquelles passe la réalisation de ces principes».

¹⁷ JOHN STUART MILL, *ON REPRESENTATIVE GOVERNMENTS* (Longmans, Green and Co, Ltd., London, UK, 1926).

¹⁸ Voir CHARLES HOWARD MCILWAIN, *CONSTITUTIONALISM. ANCIENT AND MODERN* (Cornell University Press, Ithaca, NY, USA, Rev. éd. 1947); ARTHUR EUWIN SUTHEKLAND, *CONSTITUTIONALISM IN AMERICA: ORIGINS AND EVOLUTION IN ITS FUNDAMENTAL IDEAS* (Blaisdell Pub. Co., New York, NY, USA, 1965). Voir aussi, Louis HENKIN, *CONSTITUTIONALISM, DEMOCRACY AND FOREIGN AFFAIRS* (Columbia University Press, New York, NY, USA, 1990). Avant le 19^e siècle, la question touchait au pouvoir du judiciaire d'examiner les décisions au regard des règles et de remplir les fonctions d'organe législatif. Voir par ex., SAMUEL PUFENDORF, *ELIEMENTORAM JURISPRUDENTIAE UNIVERSALIS* (William Abbott Oldfather trans., Oceana, NY, USA, 1964) (publié pour la première fois en 1660); JEREMY BENTHAM, *INTRODUCTION TO PRINCIPLES OF MORALS AND LEGISLATION* (Doubleday, Garden City, NY, USA, 1961) (publié pour la première fois en 1790); et, aussi par ex., Cf. FRIEDRICH, *THE PHILOSOPHY OF LAW IN HISTORICAL PERSPECTIVE* (University of Chicago Press, Chicago, IL, USA, 2d. éd. 1963); et GEORG WILHELM, FRIEDRICH HEGEL, *ELEMENTS OF THE PHILOSOPHY OF RIGHT* (Allen Wood éd., H. Nisbet trans., Cambridge University Press, Cambridge, UK, 1991).

¹⁹ JEAN-JACQUES ROUSSEAU, *DU CONTRAT SOCIAL* (publié pour la première fois à Amsterdam, 1762).

d'orienter les conflits liés au pouvoir vers un processus légal qui utilise un raisonnement juridique convenu pour interpréter et appliquer la loi en vigueur.²⁰

Les facteurs que prennent en compte les commentateurs contemporains et les tenants des différentes opinions sur la démocratie ne sont pas toujours clairs ou facilement identifiables. Et quand ils le sont, les arguments avancés ne sont pas toujours suivis de façon cohérente ou logique.²¹ Cela est évident dans la littérature sur la pensée politique contemporaine, et plus encore dans le débat public sur la démocratie. L'une des causes de cette confusion intellectuelle et politique tient au fait que le mot démocratie est souvent employé de manière interchangeable, et indifféremment, pour trois concepts différents. Ce sont:

1. La démocratie en tant que processus, avec tout ce que cela comporte de mécanismes, de procédures et de formalités - de l'organisation politique aux élections.
2. La démocratie en tant qu'état ou condition *{a state, l'équivalent anglais, rend bien moins ce sens}*, avec tout ce que cette condition implique pour une société civile donnée et son régime politique, y compris les processus de démocratie et peut-être aussi les résultats démocratiques.
3. La démocratie en tant que résultat, à savoir donner effet à des politiques et des pratiques qui sont généralement acceptées par les gouvernés. Ce résultat peut être ou ne pas être le fruit d'une condition ou d'un état, et il peut être ou ne pas être le produit de processus démocratiques.

Ces trois concepts ne s'excluent pas mutuellement, et ne sont pas contradictoires; au contraire, ils se situent sur le même plan. Il est néanmoins important de faire des distinctions parce que, d'une certaine manière, ils représentent trois niveaux ou trois stades de la démocratie.²² Quels que soient la signification et le contenu qui sont donnés au mot démocratie, ce qui la distingue fondamentalement des autres systèmes de gouvernement c'est le droit qu'a le peuple de participer à la gestion des affaires publiques, et la légitimité et la légitimation du

²⁰ Le rôle de l'adjudication constitutionnelle est implicite dans ce débat. Voir ROSCOF; POUND. *THE CONSTITUTIONAL GUARANTIES OF LIBERTY* (Yale University Press, New Haven, CT, USA, 1957). Voir aussi ULRICH K. PRUSS. *CONSTITUTIONAL REVOLUTION: THE LINK BETWEEN CONSTITUTIONALISM AND PROCEDURE* (Deborah Lucas Schneider trans., Humanities Press International, Inc., Atlantic Heights, NJ, USA, 1995). Cette opinion est représentée dans Awad el Mor, *Vers une déclaration universelle sur la démocratie*, *infra* p. 49; et Mth Fathima Beevi, *Le pouvoir judiciaire en démocratie*, *infra* p. 33, où l'auteur met en relief le rôle du judiciaire. L'histoire du constitutionnalisme a pour fondement la notion que l'autorité démesurée conduit à l'abus du pouvoir, et que les constitutions et les lois contrôlent le pouvoir de ceux qui gouvernent. Voir par ex., THOMAS PAIN, *RIGHTS OF MAN* (Héritage Press, New York, NY, USA, 1961) (publié pour la première fois en 1791); ALEXANDER HAMILTON, JOHN JAY & JAMES MADISON, *FEDERALIST PAPERS* (Bantam, New York, NY, USA, 1982); voir aussi FRIEDRICH, *supra* note 16. Thomas Hobbes exprime une opinion différente dans *Le Léviathan*, la version latine de 1670 disait «...sed auctoritas, non veritas, facit legem.» THOMAS HOBBES, *LEVIATHAN: SIVE DE MATERIA, FORMA, ET POFSTATE CIVITATIS RECFIASIATICAE* (London, UK, 1841).

²¹ Voir RICHARD ARTS, *THE COURTS AND THE DIRECTION OF THE SPIRIT* (publié pour la première fois en 1629), et du même auteur, *DISCOURS IN THE METHOD* (publié pour la première fois en 1637). Les écrits de Descartes sur le fonctionnement de l'esprit et la logique dans l'expression raisonnée ont été les plus influents depuis ceux des penseurs de la Renaissance.

- En tant que tels, ils indiquent dans quelle mesure la démocratie peut-être considérée comme «véritable», un terme qui pour cet auteur signifie «organique».

gouvernement et des pratiques de gouvernement. La Déclaration de Vienne sur les droits de l'homme affirme que «La démocratie est fondée sur la volonté, librement exprimée, du peuple qui détermine le système politique, économique, social et culturel qui sera le sien et sur sa pleine participation à tous les aspects de la vie de la société».²³ Toutefois, considérer ces affirmations à la seule lumière des expériences culturelles et socio-politiques occidentales serait une erreur. Comme Ta a déclaré le Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unie, M. Boutros-Ghali, dans son rapport de 1995 à l'Assemblée générale, «la démocratie n'est pas un modèle qu'il s'agirait de copier, mais un objectif qui doit être atteint par tous les peuples et assimilé par toutes les cultures. Elle peut prendre de nombreuses formes, suivant les caractéristiques propres et l'histoire de chaque société».²⁴

B. Démocratisation

Un terme connexe, démocratisation, est apparu récemment dans le débat sur la démocratie. Il est utilisé parfois pour faire référence aux processus de la démocratie, parfois il fait référence au «stade transitionnel» du gouvernement, abandonnant les pratiques non démocratiques au profit de diverses formes naissantes de partage du pouvoir, de pratiques de gouvernement et de responsabilité à l'égard du public dans les nouveaux régimes.²⁵ Dans les deux cas, cependant, le

²³ Déclaration de Vienne sur les droits de l'homme. Partie I, para. 8, Doc. ONU A/CONF. 157/23, (1993).

²⁴ Rapport du Secrétaire général de l'ONU sur les démocraties nouvelles ou rétablies, para.5, 50^e session de l'Assemblée générale. Doc. ONU A/50/332 (1995).

²⁵ Voir Conseil de l'Europe, Assemblée parlementaire, *Rapport sur les mesures de démantèlement de l'héritage des anciens régimes totalitaires communistes*, F/DOC/7568, 3 juin 1996, qui déclare:

1. L'héritage des anciens régimes totalitaires communistes n'est pas une question facile à traiter. Sur le plan institutionnel, cet héritage englobe la centralisation (excessive), la militarisation des institutions civiles, la bureaucratiation, la monopolisation, l'excès de réglementation; au niveau de la société, il va du collectivisme et du conformisme à l'obéissance aveugle et autres modes de pensée totalitaires. Il est difficile, dans ces conditions, de réinstaurer un Etat de droit civilisé et libéral - c'est pourquoi les structures et les modes de pensée du passé doivent être démantelés et surmontés.

2. Les objectifs de ce processus de transition sont clairs: créer des démocraties pluralistes, fondées sur la prééminence du droit et le respect des droits de l'homme et de la diversité. Les principes de la subsidiarité, de la liberté de choix, de l'égalité des chances, du pluralisme économique et de la transparence des décisions ont tous leur importance dans ce processus. La séparation des pouvoirs, la liberté des médias, la protection de la propriété privée et le développement d'une société civile sont quelques uns des moyens qui permettront de réaliser cet objectif, de même que la décentralisation, la démilitarisation, le démantèlement des monopoles et la débureaucratiation.

3. Les risques qu'entraînerait un échec du processus de transition sont multiples. Au mieux, on verra s'installer l'oligarchie au lieu de la démocratie, la corruption au lieu de l'Etat de droit et la criminalité organisée au lieu des droits de l'homme. Dans le pire des cas, on assistera à la «restauration de velours» d'un régime totalitaire, voire au renversement par la force de la démocratie naissante. La clé de la réussite du processus de transition réside dans un délicat équilibre consistant à rendre justice sans esprit de vengeance.

4. Pour démanteler l'héritage d'un ancien régime totalitaire, un Etat de droit démocratique se doit d'employer les moyens prévus par la loi, et uniquement ces moyens là, faute de quoi il ne vaudrait guère mieux que le régime totalitaire qu'il entend démanteler. Un Etat de droit démocratique dispose de moyens suffisants pour faire en sorte que la justice soit respectée et que les coupables soient punis - il ne peut et ne doit cependant pas les utiliser dans un esprit de vengeance, plutôt que de justice. Il doit au contraire respecter les droits de l'homme et les libertés fondamentales, tels que le droit à une procédure régulière et le droit d'être entendu, et appliquer ces principes à tous, même à ceux qui les ont bafoués lorsqu'ils étaient au pouvoir. Un Etat de droit démocratique est aussi en mesure de se défendre contre une résurgence de la menace totalitaire communiste, car il dispose d'amples moyens, qui ne portent pas atteinte aux droits de l'homme et à la prééminence du droit et relèvent du droit pénal ou de mesures administratives.

Id. p. I. Voir aussi Résolution 1096, 27 juin 1996, Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe. Voir également Adrienne Quill, *Comment, To Prosecute or not to Prosecute: Problems Encountered in the Prosecution of Former Communist Officials in Germany, Czechoslovakia, and the Czech Republic*, 8 IND. INT'L & COMP. L. REV. 165 (1996).

mot démocratisation décrit un processus et il représente donc une série d'évolutions.²⁶ Par conséquent, le contenu de la démocratisation est nécessairement relatif et contextuel, notamment en ce qui concerne la responsabilité pour les abus des régimes précédents.²⁷ Dans les pays en transition, la démocratisation couvre aussi les sociétés des pays les moins avancés (PMA), dont les priorités sont à la fois le développement économique et la démocratie. Mais, quand bien même ces deux objectifs ne sont pas incompatibles, il est en fait très difficile de les réaliser de concert. A cet égard, la Déclaration de Vienne sur les droits de l'homme affirme: «La Conférence mondiale sur les droits de l'homme réaffirme que les pays les moins avancés qui s'attachent à faire progresser la démocratisation et les réformes économiques, dont nombre de pays africains, devraient recevoir l'appui de la communauté internationale de manière à franchir le cap du passage à la démocratie et au développement économique».²⁸

C. Démocratie, Etat de droit et droits de l'homme

La démocratie, dans toutes ses acceptions, exige l'existence et le libre exercice de certains droits fondamentaux individuels et collectifs sans lesquels aucune démocratie, quelle qu'en soit la forme, ne peut exister. Ce sont, en particulier: le droit à la vie, le droit à la liberté, le droit à la propriété, et des garanties suffisantes du droit, l'égalité; la non-discrimination, la liberté d'expression et de réunion, le droit de saisir les tribunaux et de former des recours. D'autres droits émanent de chacun de ces droits fondamentaux. Toutefois, l'application équitable et réelle de tous les droits fondamentaux dépend des droits de procédure.²⁹ Ceux-ci sont énoncés dans la Déclaration universelle des droits de l'homme,³⁰ le Pacte international relatif aux droits civils et politiques,³¹ le Pacte

²⁶ La Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe (CSCE) est le mécanisme à travers lequel les droits de l'homme et les libertés politiques ont été progressivement rétablis en Europe centrale et orientale à partir des années 70. L'Acte final d'Helsinki, signé le 1^{er} août 1975, a ouvert la voie aux changements de la fin des années 80. Il a été suivi du Traité FCE (1992), qui est l'aboutissement d'un autre processus. Voir par ex. Thomas Buergenthal, *CSCE Human Rights Dimensions: The Birth of a System*, 1990 COLLECTED COURSES OF THE ACADEMY OF EUROPEAN LAW 163 (Academy of European Law éd., Dordrecht, The Netherlands, Vol. 1, Book 2, 1992). Voir aussi. Roman Wieruszka, *Human Rights and Current Constitution! Debates in Central and Eastern European Countries*, in *THE STRENGTH OF DIVERSITY: HUMAN RIGHTS AND PLURALIST DEMOCRACY* (Allan Roses and Jan Melgesen eds., Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht, The Netherlands, 1992). V?/-Charte de Paris pour une nouvelle Europe, 201.L.M. 193 (21 nov. 1991). Des extraits pertinents sont présentés dans l'Annexe II.

²⁷ Voir TRANSITIONAL JUSTICE — HOW EMERGING DEMOCRACIES DEAL WITH FORMER REGIMES (3 Vols., Neil J. Kritz/éd., US Institute of Peace, Washington, DC, USA, 1996). L'auteur a rassemblé un nombre considérable d'articles sur la justice, dans lesquels le problème de la responsabilité dans les crimes et les violations des droits fondamentaux commis par le régime précédent est examiné dans un large éventail de situations.

²⁸ Convention de Vienne sur les droits de l'homme, *supra* note 23, Partie 1, para.9.

²⁹ Voir par ex. The Protection of Human Rights in the Administration of Justice: A Compendium of United Nations Norms and Standards (M. Cherif Bassiouni éd., Transnational Publishers, Inc., Irvington-on-Hudson, NY, USA, 1994), et M. Cherif Bassiouni, *Human Rights in the Context of Criminal Justice: Identifying international Procedural Protections and Equivalent Protections in National Constitutions*, 3 DUKF. JOURNAL, OI-COMPARATJVF. AND INTERNATIONAL LAW 235 (1993).

³⁰ Déclaration universelle des droits de l'homme, Résolution 217 A de l'Assemblée générale des Nations Unies, 3^e session. Doc. A/810 (1948).

³¹ Pacte international relatif aux droits civils et politiques, ouvert à la signature le 19 décembre 1966; 999 U.N.T.S. 171; le Comité des droits de l'homme institué par le Pacte a établi une jurisprudence interprétative du Pacte, voir les Rapports annuels du Comité et *VAnnuaire du Comité des droits de l'homme* (les derniers volumes ont été publiés en 1992-93).

international relatif aux droits sociaux, économiques et culturels,³² et d'autres instruments et normes des droits de l'homme.³³ Les Conventions régionales dotées de mécanismes d'application, telles que la Convention européenne des droits de l'homme et des libertés fondamentales et ses Protocoles,³⁴ et la Convention américaine relative aux droits de l'homme,³⁵ ont contribué, de manière notable, à consolider le tissu de la démocratie. Le système d'application de la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples³⁶ s'oriente dans la même direction que ses équivalents européen et américain mais à un rythme plus lent;³⁷ des efforts doivent encore être faits.³⁸ Reste que des progrès constants sont accomplis aux échelons international et régional; ils témoignent de la corrélation qui existe entre les normes internationales, régionales et nationales des droits de l'homme (qui sont le fondement nécessaire de la démocratie, indépendamment de la manière dont elle est conçue).

Le lien qui existe entre la démocratie, les droits de l'homme et l'Etat de droit est mis en évidence dans la Charte de Paris pour une Nouvelle Europe qui déclare:^{3*}

" Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, ouvert à sa signature le 19 décembre 1966; 993 U.N.T.S. 3.

" DONNA GOMIEN, DAVID HARRIS & Lho ZWAAK, LAW AND PRACTICE OF THE EUROPEAN SOCIAL CHARTER (19%); THE EUROPEAN UNION AND HUMAN RIGHTS (Nanette Neuwahl & Allan Rosas eds., 1995); THE EUROPEAN SYSTEMS FOR THE PROTECTION OF HUMAN RIGHTS (R. St. J. Macdonald et al. eds., 1993); ECONOMIC, SOCIAL AND CULTURAL RIGHTS: A TEXTBOOK (Asbjorn Eide, Catarina Krause & Allan Rosas eds., 1995); HUMAN RIGHTS IN CROSS-CULTURAL PERSPECTIVES: A QUEST FOR CONSENSUS (Abdullahi An-Na'im éd., 1995); JACK DONNELLY, INTERNATIONAL HUMAN RIGHTS (1993); MARK JANIS, RICHARD KAY & ANTHONY BRAPLEY, EUROPEAN HUMAN RIGHTS LAW: TEXT AND MATERIALS; D. J. HARRIS, M. O'BOYLE & C. WARBRICK, LAW OF THE EUROPEAN CONVENTION ON HUMAN RIGHTS.

³² Convention européenne des droits de l'homme et des libertés fondamentales, ouverte à la signature le 4 novembre 1950; ETS NO. 5; 213 U.N.T.S. 221, telle qu'amendée par le Protocole No. 1, ETS9, 18 mai 1954, le Protocole No. 2, ETS 44, 21 sept. 1970, le Protocole No. 3, ETS 45, 21 sept. 1970, le Protocole No. 4, ETS 46, 2 mai 1968, le Protocole No. 5, ETS 55, 20 déc. 1971, le Protocole No. 6, ETS 114, 1^{er} janv. 1985, le Protocole No. 7, ETS) 17, 11 janv. 1988, le Protocole No. 8, ETS 118, 1^{er} janv. 1990, le Protocole No. 9, ETS 140, 10 janv. 1994, le Protocole No. 10, ETS 146, ouvert à la signature le 25 mars 1992 et le Protocole No. 11, ETS 155, ouvert à la signature le 11 mai 1994; la Commission européenne des droits de l'homme et la Cour européenne des droits de l'homme ont établi une jurisprudence interprétative étendue de la Convention européenne; les cas couvrent tous les aspects des libertés et des droits fondamentaux, ainsi que les droits spécifiques en matière électorale, énoncés dans le Premier Protocole. Ces décisions sont reproduites, notamment, dans les Rapports européens des droits de l'homme. *Voir aussi* la Charte sociale européenne, 529 U.N.T.S. 89 (18 oct. 1961).

³³ Convention américaine relative aux droits de l'homme, ouverte à la signature le 22 novembre 1969; 360.A.S.T.S. 1; 114 U.N.T.S. 123; THOMAS BUERCENTHAI AND DINAH SHELTON, PROTECTING HUMAN RIGHTS IN THE AMERICAS (N.P. Eugel éd., Institut International des Droits de l'Homme. Kehl, Allemagne. Strasbourg, France., 4^e éd. rév. 1995).

* Charte africaine des droits de l'homme et des peuples, 21 I.L.M. 59, adoptée le 27 juin 1981, entrée en vigueur le 21 octobre 1986.

" FATSAB OUGUERCOIZ, LA CHARTE AFRICAINE DES DROITS DE L'HOMME ET DES PEUPLES: UNE APPROCHE JURIDIQUE DES DROITS DE L'HOMME ENTRE TRADITION ET MODERNITÉ (Presses Universitaires de France, Paris, France, 1993); KEBAB M'BAÏE, LES DROITS DE L'HOMME EN AFRIQUE (Pedone, Paris, France, 1992); *voir aussi* THE PROTECTION OF HUMAN RIGHTS IN AFRICAN CRIMINAL PROCEDURE (M. Cherif Bassiouni & Ziyad Motala eds., Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht, Pays-Bas, 1995).

³⁷ L'Organisation de la Conférence islamique a élaboré une Charte islamique des droits de l'homme, qui n'est pas appliquée. La Ligue des Etats arabes a élaboré un projet de Charte arabe des droits de l'homme sur le modèle d'un projet mis au point par un groupe d'experts, qui s'est réuni à Syracuse, Italie, en décembre 1985 et adopté par l'Union des avocats arabes. *Voir* *voir ex.* M. Cherif Biissiouni, *The Arab Human Rights Program of the International Institute of Higher Studies in Criminal Sciences, Siracusa, Italy*, 12 HUMAN RIGHTS QUARTERLY 365 (1990).

³⁸ Charte de Paris pour une nouvelle Europe, 30 I.L.M. (21 nov. 1991).

Une nouvelle ère de démocratie, de paix et d'unité

Nous, chefs d'Etat ou de gouvernement des Etats participant à la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe, sommes réunis à Paris à une époque de profonds changements et d'espérances politiques. L'ère de la confrontation et de la division en Europe est révolue. Nous déclarons que nos relations seront fondées désormais sur le respect et la coopération.

L'Europe se libère de l'héritage du passé. Le courage des hommes et des femmes, la puissance de la volonté des peuples et la force des idées de l'Acte final de Helsinki ont ouvert une ère nouvelle de démocratie, de paix et d'unité en Europe.

Il nous appartient aujourd'hui de réaliser les espérances et les attentes que nos peuples ont nourries pendant des décennies: un engagement indéfectible en faveur de la démocratie fondée sur les droits de l'homme et les libertés fondamentales; la prospérité par la liberté économique et par la justice sociale; et une sécurité égale pour tous nos pays.

Les dix Principes de l'Acte final nous guideront vers cet objectif ambitieux comme ils ont éclairé notre voie vers des relations meilleures au cours des quinze dernières années. La pleine mise en œuvre de tous les engagements de la CSCE doit servir de fondement aux initiatives que nous prenons aujourd'hui pour permettre à nos nations de vivre conformément à leurs aspirations.

Droits de l'homme, démocratie et Etat de droit

Nous nous engageons à édifier, consolider et raffermir la démocratie comme seul système de gouvernement de nos nations. A cet effet, nous nous conformerons à ce qui suit:

Les droits de l'homme et les libertés fondamentales sont inhérents à tous les êtres humains, inaliénables et garantis par la loi. La responsabilité première des gouvernements est de les protéger et de les promouvoir. Les observer et les exercer pleinement donnent leur fondement à la liberté, à la justice et à la paix.

Le gouvernement démocratique repose sur la volonté du peuple, exprimée à intervalles réguliers par des élections libres et loyales. La démocratie est fondée sur le respect de la personne humaine et de l'Etat de droit. Elle est le meilleur garant de la liberté d'expression, de la tolérance envers tous les groupes de la société et de l'égalité des chances pour chacun.

La démocratie, de par son caractère représentatif et pluraliste, implique la responsabilité envers l'électorat, l'obligation pour les pouvoirs publics de se conformer à la loi et l'exercice impartial de la justice. Nul n'est au-dessus de la loi.

Nous affirmons que, sans discrimination,
tout individu a le droit à:
la liberté de pensée, de conscience et de religion ou de conviction,
la liberté d'expression,
la liberté d'association et de réunion pacifique,
la liberté de circulation;
nul ne sera soumis:
à arrestation ou détention arbitraires,
à la torture ou à tout autre traitement ou châtement cruel, inhumain ou dégradant;
chacun a en outre le droit:
de connaître ses droits et de les faire valoir,
de participer à des élections libres et loyales,
d'être jugé équitablement et publiquement s'il est accusé d'un délit,
de posséder un bien seul ou en association et de mener des entreprises individuelles,
de jouir de ses droits économiques, sociaux et culturels.

Nous affirmons que l'identité ethnique, culturelle, linguistique et religieuse des minorités nationales sera protégée et que les personnes appartenant à ces minorités ont le droit de s'exprimer, de préserver et de développer cette identité sans aucune discrimination et en toute égalité devant la loi.

Nous veillerons à ce que chacun jouisse de recours effectifs, sur le plan national ou international, contre toute violation de ses droits.

Le plein respect de ces préceptes constitue l'assise sur laquelle nous nous efforcerons d'édifier la nouvelle Europe.

Nos Etats coopéreront et se soutiendront mutuellement pour rendre irréversibles les acquis démocratiques.⁴⁰

La Déclaration de Vienne sur les droits de l'homme affirme, quant à elle: «La démocratie, le développement et le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales sont interdépendants et se renforcent mutuellement... La communauté internationale devrait s'employer à renforcer et promouvoir la démocratie, le développement et le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans le monde entier».⁴¹

D. Processus démocratiques et société civile

La démocratie est un objectif toujours perfectible, qui ne sera sans doute jamais atteint, mais il est toujours suffisamment louable pour être poursuivi avec vigueur et foi. Néanmoins, comprendre quel est le but recherché ne suffit pas car, sans les

Id.

Déclaration de Vienne sur les droits de l'homme, *supra* note 23, Partie 1, para. 8.

processus démocratiques, dont l'efficacité et l'intégrité doivent être améliorés en permanence, la démocratie en tant qu'objectif ne pourra jamais être réalisée.

Les processus démocratiques ne doivent pas être mesurés en fonction du but qu'ils visent à atteindre, mais plutôt en fonction de ce qu'ils atteignent. Cela signifie que certaines conditions opérationnelles doivent faire partie intégrante de ces processus. Ce sont i) l'accès des citoyens aux institutions publiques, sans discrimination ou intimidation; ii) la transparence dans le fonctionnement des institutions publiques; iii) l'intégrité des processus; et iv) des mécanismes de responsabilité capables d'aboutir à des résultats et réparer efficacement les injustices. Cependant, les institutions publiques sont administrées par des bureaucraties qui peuvent être un obstacle à la démocratie et un moyen à travers lequel la corruption des agents de l'Etat peut porter atteinte à la démocratie.⁴²

Tous les gouvernements ont des bureaucraties. La plupart d'entre elles sont comme un immense mur de caoutchouc sur lequel presque rien ne rebondit, mais qui semble avoir une formidable capacité d'absorption.⁴³ Les bureaucraties constituent donc, pour ceux qui exercent le pouvoir, le moyen idéal de paralyser la démocratie, à moins qu'ils n'en soient empêchés par des mécanismes de responsabilité et de réparation. C'est la raison pour laquelle ces mécanismes sont indispensables pour protéger la démocratie, les processus démocratiques et la justice. Cependant, le processus démocratique doit aussi être protégé à travers l'application de la règle de droit, qui ne doit jamais être suspendue.⁴⁴

Parmi les nombreux problèmes sociaux et politiques auxquels se heurte la démocratie, il y a celui des Etats comprenant différents groupes ethniques et religieux. Ces Etats sont confrontés au problème épineux, et parfois insoluble, de parvenir à un pluralisme social et politique équilibré, tout en préservant l'identité du groupe dans l'intégration sociale générale. Depuis la fin de la seconde guerre mondiale, les résultats ont été encore plus désastreux qu'on ne le pense généralement. Les conflits internes, les guerres de sécession et les régimes tyranniques ont fait plus de victimes que les conflits internationaux.⁴⁵

⁴² Toutes les sociétés connaissent la corruption, certaines plus que d'autres. La corruption est le fléau des sociétés en développement, où des oligarchies militaires ou le parti unique profitent sans vergogne de leurs concitoyens et détruisent les économies nationales. La société civile peut mettre fin à ces pratiques, et les démocraties finissent par trouver les moyens de combattre les abus. Convention interaméricaine contre la corruption, OEA/Ser.K.xxxiv. I CICOR/Doc. 14/% Rév. 2 (29 mars 1996); Déclaration des Nations Unies sur la corruption et les actes de corruption, 51^e session de l'Assemblée générale, Supp. No. 3, Doc. ONU A/51/3/RCV.1. Victor Massuh, «Démocratie: délicat équilibre et universalité» *infra* p. 69, insiste sur l'importance de la société civile et des droits fondamentaux dans des processus qui peuvent être détournés pour servir des intérêts particuliers.

⁴³ Le problème des institutions et des bureaucraties est plus aigu dans les pays en développement que dans les pays développés, en raison du manque de ressources, de personnel et de compétences et de l'absence de mécanismes efficaces de responsabilité et de contrôle. Dans les pays en développement, le subtil contrôle que les élites économiques exercent sur les institutions et les bureaucraties est plus grand que dans les pays avancés, ce qui constitue une menace pour la démocratie. Cependant, toutes les sociétés ont des bureaucraties qui ont une existence propre et qui peuvent se livrer à des actes illicites ou contraires à l'éthique en l'absence de toute manipulation extérieure. Cela est vrai aussi des organisations internationales. C'est l'une des raisons pour lesquelles l'expression «démocratie véritable» est de plus en plus utilisée dans le débat contemporain.

⁴⁴ Voir Cherif Bassiouni, *les Etats d'urgence et d'exception*, in DROITS INTANGIBLES ET ETATS D'EXCEPTION (Etablissements Emile Bruylant, Bruxelles, 1996).

⁴⁵ Selon un auteur, ces situations de conflit ont fait plus de 150 millions de victimes depuis la seconde guerre mondiale. Voir RUDY RUMMEL, *DEATH BY GOVERNMENT* (Transactions Publishers, New Brunswick, USA, 1994); DANIEL CHIROT, *MODEKN TYRANTS* (Princeton University Press, Princeton, NJ, USA, 1994). Pour une perspective politique humaniste, voir HANNAH ARENDT, *THE ORICINS OF TOTALITARIANISM* (Harcourt, Brace, New York, NY, USA, 1951).

L'existence de la démocratie et des processus démocratiques a peut-être préservé l'intégrité politique de ces Etats; avant tout elle a sans doute sauvé des millions de vies et évité des dommages humains et matériels sans nom. C'est là que la démocratie peut apporter sa plus grande contribution à l'humanité et à la civilisation.

Il convient de noter que tous les régimes tyranniques qui ont fait d'innombrables victimes ont d'abord détruit ou sapé la société civile, puis assis leur pouvoir sur des idéologies discriminatoires ou intolérantes. Simultanément, ils ont placé à des postes de pouvoir les personnes qui avaient défendu les raisonnements fallacieux à l'origine de l'oppression.⁴⁶ Le plus souvent, ces personnes étaient parmi les pires éléments de la société, ou avaient confié à certains des pires éléments de la société le soin d'accomplir d'horribles méfaits. C'est donc l'absence de société civile combinée à l'absence de contrôles sociaux qui a créé le vide dans lequel les politiques et les pratiques d'oppression ont été menées. Dans bon nombre de cas, l'élimination de la société civile a encouragé la corruption qui, comme les violations des droits de l'homme, se produit dans un climat d'impunité⁴⁷ et dans l'espoir d'une impunité future. C'est pourquoi il est indispensable d'instaurer un système de responsabilité après régime, pour éviter que la situation ne se renouvelle dans l'avenir.⁴⁸ La restauration de la société civile et de la démocratie doit donc toujours être associée à l'obligation de rendre des comptes, sous quelque forme que ce soit, à la lumière des objectifs futurs de chaque société. Les crimes passés ne tombent jamais dans l'oubli; ils sont prisonniers d'un éternel présent, les victimes criant vengeance ou espérant réparation. Accepter le passé est un élément indispensable d'une réconciliation future. Agir autrement serait, comme le dit le philosophe George Santayana, se condamner à refaire les erreurs du passé.

La démocratie ne peut pas exister sans la société civile, et la société civile ne peut pas exister sans une population qui a la volonté et la capacité d'en défendre les valeurs et les institutions. En dernière analyse, toutefois, ce sont les individus qui font et qui vivent la démocratie; ce sont eux aussi qui peuvent la défaire et la détruire. De ce fait, les personnes doivent avoir les connaissances nécessaires et la capacité d'exercer leurs droits individuels et collectifs pour instaurer la démocratie, préserver les processus démocratiques, et veiller à ce que ces processus fonctionnent efficacement et avec intégrité, de manière que des résultats démocratiques soient atteints. C'est là qu'interviennent dans le débat les problèmes de l'éducation et des ressources. L'éducation est indispensable. Elle donne aux citoyens la capacité de développer la société civile et de défendre ses valeurs et ses institutions. L'absence d'éducation est probablement la

** Au sujet de l'ex-Yougoslavie, voir le Rapport final et les Annexes de la Commission d'experts établie en application de la Résolution 780 (1992) du Conseil de sécurité; voir aussi United Nations Commission of Experts Established Pursuant to Security Council Res. 780 (1992) in 88 Am. J. Int'l L. (1994).

⁴⁷ Voir Naomi Roht-Arriaza, & Michael Scharf [MCB1

⁴⁸ M. Cherif Bassiouni, *Front Versailles to Rwanda in Seventy-Five Years: The Need to Establish a Permanent International Criminal Court*, 10 HARV. HUM. RTS. J. 1 (1997).

cause principale de l'apathie et de l'indifférence dans une société. Et l'apathie et l'indifférence offrent à quelques-uns la possibilité de mal gouverner, de violer les droits individuels et collectifs, et d'exploiter leurs concitoyens. Aucune démocratie ne peut survivre longtemps si les citoyens sont apathiques ou indifférents aux méthodes du gouvernement - l'engagement et la participation à la vie publique et à l'appui de la société civile sont indispensables à la démocratie.

E. Démocratie, pluralisme et solidarité sociale

La Déclaration de Vienne sur les droits de l'homme affirme que «tous les peuples aspirent à l'instauration d'un ordre international fondé sur les principes de la Charte des Nations Unies» et notamment à la «démocratie».⁴⁹ La Charte, dans son Préambule et dans ses articles 1 et 55, insiste sur le principe de l'égalité des nations et des peuples, le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes et le respect des droits de l'homme et les libertés fondamentales pour tous. On peut dire que les principes de la Charte, associés aux normes internationales en matière de droits individuels et collectifs, garantissent implicitement deux droits sociaux essentiels, qui sont constitutifs de la démocratie. Ce sont le pluralisme et la solidarité sociale. Le premier impose aux sociétés non homogènes de promouvoir la tolérance et le respect des droits des groupes qui la composent. La seconde exige que tous les groupes qui forment une société jouissent de la solidarité sociale et économique. Le pluralisme et la solidarité sociale sont reflétés dans l'interdiction de toute discrimination et l'obligation qui est faite d'assurer l'égalité. Mais, contrairement à certaines idéologies, comme le marxisme, qui elles aussi aspirent au pluralisme et à la solidarité sociale, l'objectif que se sont donné les démocraties se fonde sur la philosophie de l'humanisme social. Alors que pour le pluralisme cette philosophie est compatible avec le capitalisme libéral tel n'est pas nécessairement le cas pour la solidarité sociale. Celle-ci est plus proche de ce que l'on appelle la social-démocratie, qui est une forme de socialisme libéral.

Il ressort de ce qui précède qu'un discours sur le pluralisme, et plus encore, sur la solidarité sociale introduira nécessairement dans le débat des considérations d'économie politique, qui suscitent des opinions très divergentes. Depuis l'effondrement du marxisme et du socialisme en tant que formes de gouvernement, la notion de solidarité sociale a régressé dans les sociétés démocratiques face à un capitalisme libéral plus agressif. Les sociétés démocratiques devront donc affronter une tâche difficile: déterminer si la solidarité sociale est un élément fondamental d'une société démocratique.

Elles devront aussi se poser la question de savoir si le pluralisme est ou pas un élément indispensable de la démocratie, et si les sociétés qui pratiquent l'exclusion raciale, ethnique ou religieuse peuvent toujours être considérées comme démocratiques, ou si elles deviennent non démocratiques quand elles rejettent ou tiennent à l'écart ceux qui ne font pas partie du groupe majoritaire.

Déclaration de Vienne sur les droits de l'homme, *supra* note 23.

F. Un consensus en formation

Comme le montre ce qui précède, les difficultés inhérentes au thème de la démocratie et la confusion intellectuelle qui l'entoure font qu'il est plus difficile de parvenir à un consensus sur ce qu'est la démocratie et les moyens qui doivent ou pourraient être employés pour la réaliser dans différents contextes culturels, politiques, sociaux et économiques.⁵⁰ Elaborer une définition internationale de la démocratie, ou même atteindre un consensus sur ce qu'elle devrait contenir est, outre un défi intellectuel, une tâche herculéenne. Il serait plus réaliste d'examiner les valeurs, les principes, les objectifs et les méthodes sur lesquels s'accordent les lettrés, les experts et les militants représentant toutes les régions et les principales cultures du monde. Il faut toutefois d'abord mettre au point une méthode à travers laquelle on pourra: i) identifier les facteurs et les considérations qui façonnent une conception donnée de la démocratie; ii) cerner les valeurs et les objectifs axés sur les valeurs de cette conception de la démocratie; iii) évaluer ces valeurs et ces objectifs par rapport à des valeurs et des objectifs concurrents; iv) établir les conditions minima requises de la démocratie en tant qu'état ou que condition; v) définir les structures et les institutions qui sont nécessaires pour transformer les valeurs de la démocratie en des processus qui favoriseront la réalisation des valeurs et des objectifs qui ont été identifiés; et vi) définir les moyens qui permettront de maximiser l'intégrité et l'efficacité des processus considérés comme indispensables à la réalisation des objectifs qui sont poursuivis. Cette méthode aurait au moins le mérite de faciliter l'analyse comparative et permettrait d'évaluer les différences et les divergences d'opinions dans les différentes cultures du monde. Mais une telle entreprise sort des limites de ce rapport, qui vise à identifier le cadre fondamental de l'exercice de la démocratie. A cet égard, il apparaît que quatre ensembles d'éléments sont communs aux diverses opinions contemporaines sur la démocratie, même si le contenu et le mélange de ces éléments varient d'une perspective à l'autre.⁵¹ Ces quatre ensembles communs d'éléments sont:

1. Un système de gestion de la chose publique qui donne aux gouvernés la possibilité de choisir leurs gouvernants, la durée de leur mandat et les politiques et pratiques du gouvernement;
2. La reconnaissance de certains droits collectifs et individuels susceptibles d'être réalisés efficacement;
3. L'établissement de processus honnêtes, libres et efficaces à travers lesquels le gouvernement, la gestion de la chose publique et les droits collectifs et individuels peuvent être exercés; et

⁵⁰ Au sujet de la position des pays en développement et non occidentaux, voir LARRY DIAMOND, JUAN L. LIUZ AND SEYMOUR MARTIN LIPSET, *LES PAYS EN DÉVELOPPEMENT ET L'EXPÉRIENCE DE LA DÉMOCRATIE* (Nouveau Horizons, 1990) mentionné dans ABDEL KADER BOYE, *supra* note 9, p. 39; Luis Villoro, *Les deux sens de 'Démocratie,' infra* p. 97; Juwono Sudersono, *Problems of Democracy Standard Setting, infra* at p. 83; and Cyril Ramaphosa, *Les principaux éléments de la démocratie: une expérience sudafricaine, infra* p. 75.

⁵¹ En effet, plus la généralisation est grande, plus le consensus est large; à l'inverse, plus le contenu est spécifique, plus les divergences sont importantes.

4. La mise en œuvre de mécanismes de responsabilité aux échelons politiques et judiciaires pour garantir la légalité et l'intégrité des processus politiques et administratifs pour ceux qui exercent le pouvoir et ceux qui aspirent à l'exercer.

Parce que nous vivons une ère de sur-simplification, l'expression «élections libres et régulières» est la formule abrégée qui est utilisée pour refléter le premier ensemble d'éléments. Les formules «Etat de droit» et «respect et observance des droits de l'homme» résument les trois autres ensembles. A l'évidence, ces formules ont une signification bien plus large que ne le laissent paraître les mots qui sont employés.⁵² Ce qui est essentiel, cependant, c'est que les démocraties et les processus démocratiques doivent faire fond sur les capacités nationales qui elles-mêmes sont tributaires de tout un éventail de facteurs, de l'éducation à la technologie - qui tous dépendent de la disponibilité des ressources.⁵¹

G. Internationalisation de la démocratie

Un autre concept - l'élargissement de la démocratie à l'échelon international - a fait son apparition ces dernières années. Connu sous le nom de «internationalisation de la démocratie», il est encore très rudimentaire.⁵⁴ Il signifie l'égalité de vote et l'égalité de représentation des Etats dans les organisations internationales. Mais il implique aussi parfois une approche pondérée de l'égalisation du pouvoir dans les processus décisionnels internationaux. Cette dernière approche est une forme «d'action antidiscriminatoire» (*affirmative action*), telle qu'elle est comprise dans quelques systèmes nationaux où certains déséquilibres sociaux sont corrigés ou ajustés en accordant un traitement préférentiel à certains par rapport à d'autres. Dans le cas de la représentation internationale, le déséquilibre des pouvoirs entre les Etat est corrigé à travers la «représentation géographique équitable» qui, dans les organes internationaux, assure aux pays en développement une plus forte représentation numérique qu'aux pays développés. Reste que malgré la Déclaration des Nations Unies sur les droits et

⁵¹ - Voir par ex. ANDRÉ RESZLER, LE PLURALISME: ASPECTS THÉORIQUES ET HISTORIQUES DES SOCIÉTÉS OUVERTES (Georg éd., Genève, Suisse, 1960); AREND LIJHART, DEMOCRACIES: PATTERNS OF IMAGINATIONS AND CONSENSUS IN GOVERNMENT IN TWENTY-ONE COUNTRIES (Yale University Press, New Haven, CT, USA, 1984); AREND LIJHART, DEMOCRACY IN PLURAL SOCIETIES: COMPARATIVE EXPLORATION (Yale University Press, New Haven, CT, USA, 1977); JAMES VISCOUNT BRYCE, MODERN DEMOCRACIES (The Macmillan Co., New York, NY, USA, 1924).

⁵² National Capatity - Building far Democracy, Rapport sur les travaux de la Conférence de Stockholm, Institut pour la démocratie et l'assistance électorale, 12-14 février 1996. s

⁵⁴ Voir BOUTROS BOUTROS-GHALI, UN AGENDA POUR LA DÉMOCRATISATION (ONU, New York, 1996). Des extraits pertinents sont reproduits dans l'Annexe I. Voir aussi, La vision parlementaire de la coopération internationale à l'aube du XXI^e siècle. Déclaration adoptée par le Conseil interparlementaire réuni en session spéciale (New York. Siècle de l'ONU, 30 a «ût - 1^{er} septembre 1995). La Déclaration met en relief les liens qui existent entre les droits de l'homme et la démocratie. Voir aussi, la Déclaration de Vienne sur les droits de l'homme, *supra* note 23; Le Rapport du Secrétaire général de l'ONU sur les démocraties nouvelles et rétablies, *supra* note 24;

Il ressort de ces deux documents :

1. que la démocratie est un concept unique et universel, fondé sur la «volonté librement exprimée du peuple».
2. que des «conditions minimums» doivent être réunies et la que «démocratie» présente certaines caractéristiques; et
3. que la démocratie «peut présenter de nombreuses formes» et en exprimant leur volonté, les populations peuvent déterminer différents systèmes politiques, économiques, sociaux et culturels, selon les caractéristiques de leurs sociétés.

les devoirs économiques des Etats,⁵⁵ les pays développés se gardent d'élargir ce concept au domaine économique international, où il se traduirait par le transfert de techniques aux Etats en développement, le partage des ressources naturelles et la prise en charge de certains coûts par les sociétés industrialisées. L'«internationalisation de la démocratie», telle qu'elle s'appliquerait aux droits et devoirs économiques est rendue plus complexe encore par le fait que les sociétés multinationales dominent le commerce et les investissements internationaux, ainsi que le développement des techniques.⁵⁶ Ces multinationales sont guidées par le profit et ne sont pas soumises aux mêmes contraintes juridiques que les Etats dans leurs relations mutuelles. Qui plus est, les multinationales ne sont pas concernées par les considérations que certains Etats prennent volontairement en compte dans leurs relations étrangères.⁵⁷

On peut considérer aussi que l'«internationalisation de la démocratie» a remplacé le concept éphémère du «nouvel ordre mondial».⁵⁸ L'élargissement du droit à la démocratie au contexte de la paix et de la sécurité a été manifesté en 1994 quand l'Assemblée générale des Nations Unies a autorisé, dans sa résolution No. 940, l'utilisation de «tous les moyens nécessaires», pour faciliter le retour au pouvoir du gouvernement légitimement élu en Haïti, qui avait été renversé par la force militaire. (1996).⁵⁹ Pour la première fois depuis l'adoption de la Charte des Nations Unies, une action collective, comportant même le recours à la force, a été engagée pour restaurer un gouvernement démocratique.⁶⁰

Enfin, on peut considérer que l'«internationalisation de la démocratie» consiste en une protection internationale et régionale croissante des droits de l'homme, le domaine où les progrès accomplis dans l'établissement des bases de la démocratie sont les plus évidents.⁶¹

H. Démocratie et paix

Enfin, un autre concept encore a fait son apparition dans le discours public, selon lequel la démocratie en tant que système national de gouvernement favorise la paix et la sécurité internationales.⁶² Ce concept est certes intéressant.

⁵⁵ Voir la Charte des droits et devoirs économiques des Etats, Assemblée générale des Nations Unies, 29^e Session supp. No. 31, Doc. ONU 9631 (1974), reproduit dans I41.L.M251 (1975). Néanmoins, la participation au budget de l'ONU, qui est déterminée par les ressources des Etats, tient compte de la dimension économique de l'internationalisation de la démocratie.

⁵⁶ L'ONU et l'OCDE essaient, depuis 30 ans, de réglementer les activités des sociétés multinationales, sans grand succès. Quelques normes ont néanmoins été établies pour lutter contre la corruption des agents de l'Etat dans les pays, vraisemblablement en développement, où les sociétés multinationales cherchent à développer leurs activités.

⁵⁷ Cela est évident dans les divers programmes d'assistance étrangère engagés par certains pays développés.

⁵⁸ Ce terme a été utilisé par le Président George Bush dans le contexte de la Guerre du Golfe.

⁵⁹ Voir Thomas Frank, *The Emerging Right to Democracy Government in DEMOCRACY FORUM* 23-31 (Bröderna Carlssons Boktryckeri AB, Varberg 1996)

⁶⁰ Scharf, *supra* note 47.

⁶¹ Voir *supra* notes 18-32 et texte correspondant.

⁶² Voir BOUTROS BOUTROS-GMALI, *supra* note 50, *Voir aussi*. Déclaration relative aux principes du droit international touchant les relations et la coopération entre les Etats, Rés. 2625 de l'Assemblée générale des Nations Unies, 25^e session, Supp. No. 28, Doc. ONU A/8028 (1970).

Mais un système démocratique national de gouvernement ne se traduit pas nécessairement par une conduite internationale démocratique ou par une conduite des relations internationales qui contribue au maintien de la paix ou qui est respectueuse de la légalité internationale.⁶³ En effet, la manière dont les Etats, y compris ceux qui ont des gouvernements démocratiques, conduisent leurs relations internationales obéit essentiellement à des considérations de pouvoir et à des intérêts économiques. Il se peut qu'elles ne produisent pas ce qui est généralement considéré comme une conduite démocratique, c'est-à-dire, licite ou régulière, et équitable. Il est donc dangereux de sur-simplifier la relation qui existe entre les formes démocratiques nationales de gouvernement et la paix et la sécurité internationales, surtout en ce qui concerne l'honnêteté politique et économique et l'équité dans le partage des ressources et des techniques entre les sociétés développées et les sociétés en développement,

Néanmoins, une autre voie internationale s'est ouverte, qui offre des possibilités accrues de réaliser un ordre mondial,⁶⁴ à savoir la justice internationale. Le fait que l'autorité de la Cour internationale de Justice soit de plus en plus acceptée,⁶⁵ et l'établissement de deux tribunaux spéciaux internationaux pour l'ex-Yougoslavie^{6h} et le Rwanda⁶⁷ sont des signes encourageants. La création envisagée d'un tribunal pénal international permanent, chargé de poursuivre les responsables de crimes internationaux, tels que l'agression, le génocide, les crimes contre l'humanité ou les crimes de guerre, est plus encourageante encore.^{6**} S'il n'y a pas de certitude, on peut au moins espérer que la réalisation de la justice internationale favorise non pas la paix, mais l'internationalisation de la démocratie, en tant qu'ordre mondial plus licite et plus légitime.⁶⁴

^h Voir par ex., l'affaire *Nicaragua v. U.S. Military and Paramilitary Activities (Nicar. v. U.S.)*, 1984 I.C.J. 169 (met.)

^{*} Voir MYKKS MCDUOCALANI & FLORENTINE P. FELICIANO, *LAW AND THE MINIMUM WORLD ORDER* (Yale University Press, New Haven, CT, USA, 1961).

^{h1} Voir par ex., SHABTAI ROSENK, *THE WORLD COURT* (Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht, The Netherlands, 5th revised éd., 1995). Mais l'autorité de la CU n'est pas sans limites. Voir MOHAMMAD BEDJAOUI, *THE NEW WORLD ORDER AND THE SECURITY COUNCIL: THE LEGALITY OF ITS ACTS* (Martinus Nijhoff, Boston, MA, USA, 1994); et AERIAN POINCARÉ, *LEGAL SYSTEMS* (E.E. Evans-Pritchard and M. Fortes eds., Oxford University Press, Oxford, UK, 1940). En ce qui concerne le concept de l'Etat, et ses rapports avec les différentes formes de gouvernement, voir R. ARON, *ÉTUDES POLITIQUES* (Gallimard, Paris, 1972).

^{**} Voir M. CHÉRIE BASSIOUNI (IN COLLABORATION WITH PETER MANIKAS), *THE LAW OF THE INTERNATIONAL CRIMINAL TRIBUNAL FOR THE FORMER YUGOSLAVIA* (Transnational Publishers, Irvington-on-Hudson, NY, USA, 1996).

^h Larry Johnson, *International Criminal Tribunal for Rwanda*, 67 *REVUE INTERNATIONALE DE DROIT PÉNAL* 211(1996).

^{h1} Voir résolution de l'Assemblée générale sur la création d'une Cour criminelle internationale, 17 décembre 1996, Doc. ONU A/51/207; Rapport du Comité préparatoire pour la création d'une cour criminelle internationale, Doc. ONU A/51/22 (Vol I & II); *THE INTERNATIONAL CRIMINAL COURT: OBSERVATIONS AND ISSUES BEFORE THE PREPARATORY COMMITTEE* (M. Cherif Bassiouni éd., 13 *NOUVELLES ÉTUDES PÉNALES* (1993) M. Cherif Bassiouni, *The Time Has Come for an International Criminal Court*, 1 *INDIANA INTERNATIONAL AND COMPARATIVE LAW REVIEW* 1 (1992); M. Cherif Bassiouni and Christopher Blakesley, *The Need for an International Criminal Court in the New International World Order*, 25 *VANDERBILT JOURNAL OF TRANSNATIONAL LAW* 151(1992).

^{**} La création récente, en décembre 1996, du Tribunal international du droit de la mer est un autre développement positif.

Extraits de l'Agenda pour la démocratisation du Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies⁷⁰

L La démocratisation est un processus conduisant à une société plus ouverte et participative, et moins autoritaire. La démocratie est un régime politique où l'appareil institutionnel donne corps à l'idéal d'un pouvoir politique exprimant la volonté du peuple.

2. De l'Amérique latine à l'Afrique, de l'Europe à l'Asie, un certain nombre de régimes autoritaires ont fait place aux forces démocratiques, à des gouvernements de plus en plus réceptifs, à des sociétés de plus en plus ouvertes. Bien des Etats, et avec eux, leurs peuples, se sont engagés pour la première fois sur la voie de la démocratisation. D'autres s'emploient à renouer avec leur passé démocratique.

3. Les principes fondamentaux de la démocratie font aujourd'hui de nouveaux adeptes, tous horizons culturels, sociaux et économiques confondus. La définition de la démocratie constitue un sujet de débat de plus en plus important au sein des sociétés et entre les Etats, et ceux qui en jugent la pratique essentielle au progrès dans divers domaines ainsi qu'à la protection des droits de l'homme se font toujours plus nombreux.

4. Démocratisation et démocratie posent l'une et l'autre de difficiles questions de hiérarchie des propriétés et de choix du moment. Il n'est donc guère surprenant que l'accélération de la démocratisation et la renaissance de l'idée de démocratie aient rencontré une certaine résistance. Sur le plan pratique, on voit la démocratisation se ralentir ou chercher son second souffle, et connaître même des revers. Sur le plan doctrinal, la résistance antidémocratique cherche parfois à mettre l'autoritarisme au compte de l'exception culturelle. Elle tient, dans d'autres cas, au fait indéniable qu'il n'est pas de modèle de démocratisation ou de démocratie qui vaille pour toutes les sociétés. La vérité est que les sociétés décident chacune de répondre ou non à l'appel de la démocratisation et choisissent le moment de le faire. Tout au long du processus, les sociétés décident aussi, chacune pour elle-même, de sa nature et de son rythme. Le point de départ détermine dans une large mesure les décisions prises à cet égard. De même que la démocratisation, la démocratie peut prendre des formes diverses et passer par des phases multiples selon les caractéristiques et la situation particulière de la société. Dans toute société, enfin, la survie de la démocratie exige une dynamique politique constamment renouvelée.

61. A l'échelon international, la démocratisation doit s'opérer sur trois fronts interdépendants. Le système des Nations Unies a, lui-même, beaucoup à faire pour réaliser pleinement le potentiel démocratique que recèlent ses composantes

⁷⁰ BOUTROS BOUTROS-GHALI, UN AGENDA POUR LA DÉMOCRATISATION (Nations Unies, New York, NY, USA, 1996).

actuelles ou les transformer s'il le faut. La présence de nouveaux acteurs sur la scène internationale est maintenant un fait établi; s'entendre sur le rôle qu'ils devraient jouer officiellement dans le système en place, jusqu'ici pour l'essentiel domaine réservé aux Etats, telle est la deuxième tâche qui nous attend. La troisième consistera à instaurer une culture internationale de la démocratie. Il faudra pour ce faire qu'il existe non seulement une société des Etats foncièrement attachée aux principes et pratiques démocratiques, mais aussi une société civile internationale élargie, qui soit associée de façon plus étroite au fonctionnement des institutions démocratiques tant nationales qu'interétatiques ou supra-étatiques, privées ou quasi privées, entièrement acquises aux pratiques et procédures démocratiques et au pluralisme politique, et dans laquelle aient cours les traditions d'ouverture, d'équité et de tolérance associées depuis l'antiquité à la démocratie.

62. Les modalités de la démocratisation diffèrent évidemment de façon sensible, selon que l'optique est nationale ou internationale. Sur le plan international œuvrent des organisations et institutions, se prennent des décisions et s'élabore progressivement un droit *sui generis*, mais ne se trouvent pas de structures équivalentes à celles d'un gouvernement national. La société internationale se compose à la fois d'Etats et de particuliers. Il reste que la notion de démocratisation, entendue comme processus propre à créer une société plus ouverte, plus participative et moins autoritaire, vaut sur le plan national comme sur le plan international.

63. Il existe de même des différences appréciables entre la notion de démocratie nationale et celle de démocratie internationale. Cela étant, l'importance pratique de la démocratie à l'intérieur des Etats est de plus en plus largement reconnue, ce qui a contribué à faire admettre l'importance de la démocratie entre les Etats et a suscité une demande accrue de démocratisation sur le plan international.

64. La participation des individus à la vie politique fait que les gouvernements sont davantage comptables à leurs administrés et plus sensibles à leurs besoins, ce qui tend à assurer leur stabilité et, partant, la paix. Bien des conflits internes sont nés du sentiment, fondé ou non, que l'Etat ne représentait pas tous les groupes de la société ou qu'il cherchait à imposer une idéologie exclusive. La démocratie est le moyen de concilier les intérêts sociaux divergents de la collectivité. Pour la communauté internationale, elle est le moyen de promouvoir la participation de tous et de régler les différends par le dialogue plutôt que par les armes. La démocratisation internationale peut donc favoriser l'instauration de relations pacifiques entre les Etats.

65. Concerté, le développement économique et social répond aux attentes et s'enracine plus profondément. Etablir des institutions démocratiques au niveau de l'Etat permet de mieux faire en sorte que les priorités des différents groupes sociaux soient prises en compte dans la formulation des stratégies de développement. Pour le système économique international, la démocratie peut signifier que les rapports entre les pays développés et pays en développement

ne sont plus d'assistance, mais de coopération, qu'au lieu de recourir toujours à l'expédient des recours d'urgence, on cherche à concilier les intérêts des pays développés et ceux des pays en développement à la faveur de conférences et d'autres consultations intergouvernementales des Nations Unies tenues avec la participation aussi d'acteurs autres que les Etats. Par l'intermédiaire de l'Organisation des Nations Unies, la démocratisation peut ainsi aider à garantir que les pays les plus pauvres pourront de mieux en mieux se faire entendre sur la scène internationale. Elle peut de même avoir pour effet d'empêcher que le système international ne tende à laisser une grande partie du monde surmonter ses propres difficultés et de le pousser à contribuer véritablement à l'intégration et à la participation de tous.

66. *Si la démocratisation est le moyen le plus sûr de légitimer et d'améliorer la conduite des affaires publiques sur le plan national, c'est aussi le moyen le plus sûr de légitimer et d'améliorer l'organisation de la communauté internationale - de la rendre plus ouverte et mieux adaptée grâce à une participation accrue, plus performante grâce à un partage équitable des charges, et plus efficace par le jeu de l'avantage comparatif des uns et des autres et des incitations à la créativité. De plus, comme la démocratisation à l'intérieur des Etats, la démocratisation internationale est fondée sur la dignité et la valeur de la personne humaine et l'égalité de tous les individus et de tous ces peuples et vise à promouvoir ces principes.*

67. *Les mutations dont nous sommes tous témoins depuis quelques années ont renforcé ce lien fondamental entre les processus nationaux et internationaux de démocratisation. Il fut un temps où les décisions touchant des questions d'intérêt mondial ne pouvaient avoir d'effet que limité sur les affaires intérieures des Etats et sur la vie quotidienne du citoyen. Les très lourdes conséquences qu'elles ont de nos jours sur le plan national estompent les distinctions entre politique internationale et politique interne. Ainsi, des décisions prises sans égards pour la représentativité sur des sujets d'intérêt mondial peuvent compromettre la démocratisation à l'intérieur d'un Etat et l'attachement de sa population à la démocratie. La démocratisation risque donc de ne pas s'implanter à l'intérieur des Etats si elle ne s'établit pas aussi sur le plan international.*

121. *On peut considérer que la paix est un élément fondamental, car le développement et la démocratie ne sont viables que si elle est un tant soit peu assurée. A l'inverse, le développement et la démocratie sont essentiels au maintien de la paix. La corrélation entre développement et démocratie est plus complexe. On a vu des pays se développer sous des régimes qui n'étaient pas démocratiques. Toutefois, rien ne semble indiquer qu'un régime autoritaire est nécessaire pour assurer le développement, alors que tout tend à prouver qu'à long terme, la démocratie est un facteur essentiel du développement durable. Le développement, quant à lui, est primordial pour qu'existe une société véritablement démocratique dont toutes les composantes peuvent, au-delà de l'égalité de principe, participer effectivement au fonctionnement de leurs institutions.*

128. Si la démocratisation doit intervenir à tous les échelons de la société humaine - local, national, régional, mondial - sa force réside dans le fait qu'elle procède de la personne humaine, entité irréductible entre toutes les affaires du monde et intrinsèquement source de tous les droits de l'homme. L'engagement des individus est indispensable à la plénitude de la démocratie, et celle-ci à son tour crée les conditions nécessaires à l'épanouissement de l'individu. Par-delà tous les obstacles, l'avenir s'annonce prometteur.

La démocratie: principes essentiels, Institutions et problèmes

PROFESSEUR DAVID BEETHAM*

La démocratie se reconnaît à certains principes essentiels et à un ensemble d'institutions et de pratiques par lesquels passe la réalisation de ces principes. Son point de départ, comme celui des droits de l'homme, est la dignité de la personne. Cependant, la démocratie a aussi une orientation - les décisions concernant les règles et politiques valables pour n'importe quel groupe, association ou société en général - et une conception spécifique du citoyen, non seulement comme ayant des droits et des responsabilités, mais comme participant actif aux décisions collectives et aux politiques qui ont une incidence sur sa vie. La démocratie a pour principes fondamentaux le droit du peuple d'influer sur les décisions publiques et de contrôler les décideurs, et l'obligation de traiter toutes les personnes avec le même respect et de leur attacher la même valeur dans la prise de ces décisions. C'est ce qu'on peut appeler en bref les principes du contrôle populaire et de l'égalité politique.

Il importe, dans un débat sur la démocratie, de commencer par ses principes fondamentaux ou «idéaux normatifs» plutôt que par un ensemble d'institutions politiques (élections, partis, parlements, séparation des pouvoirs, légalité, etc.), et ce, pour plusieurs raisons. Premièrement, ce qui justifie que nous qualifions de démocratiques ces institutions n'est pas seulement affaire de convention, c'est ce qu'elles apportent à la réalisation de ces principes sous-jacents. Us ne nous ont pas été donnés tels quels, mais sont l'aboutissement de luttes menées par le peuple pour rendre le gouvernement plus accessible à son influence et pour généraliser cette dernière. Deuxièmement, définir simplement la démocratie par rapport à des institutions, c'est ériger des moyens en fins, se concentrer sur la forme plutôt que sur le contenu et renoncer à se placer d'un point de vue critique qui permettrait déjuger plus ou moins démocratiques ces arrangements institutionnels dans leur contexte et leur mode de fonctionnement. La démocratie est toujours affaire de degré dans la réalisation de principes donnés, elle ne désigne pas un état de perfection abouti. Troisièmement, définir la démocratie en fonction de ces principes fondamentaux nous permet de la voir à l'œuvre au-delà du cadre formel de la puissance publique. En particulier, chaque fois que des gens s'organisent collectivement dans la société civile pour résoudre leurs problèmes, défendre ou promouvoir leurs intérêts, persuader

* Directeur, Centre d'études sur la démocratisation, Université de Leeds, Royaume-Uni

leurs concitoyens de la justesse de leur point de vue ou influencer ouvertement sur la conduite des affaires publiques, la démocratie se manifeste tout autant qu'à travers les mécanismes de gouvernement proprement dits.

Pour des raisons analogues, il est important, dans toute étude sur la démocratie, de partir du citoyen, plutôt que des institutions. C'est en effet des citoyens que les gouvernements démocratiques reçoivent leur mandat et c'est devant les citoyens qu'ils sont comptables de leurs actes, tant directement qu'à travers le parlement de l'opinion publique. Le citoyen est à la fois à l'origine et au centre du processus démocratique. En même temps, pour être efficace et durable, la démocratie exige certaines qualités de l'ensemble de ses citoyens. Deux d'entre elles sont décisives. L'une est la capacité et la volonté déjouer un rôle dans les affaires de la collectivité, locale ou nationale, de la société en général ou d'une partie de celle-ci, et de se reconnaître dans une certaine mesure responsable d'elle. La seconde est le respect des droits des autres citoyens, la reconnaissance de leur égale dignité et de leur droit d'avoir une opinion, en particulier lorsqu'elle est dissidente. Les principes démocratiques du contrôle populaire et de l'égalité politique ont donc nécessairement pour pendant un corps de citoyens actifs dans la vie publique et capables de tolérance.

Les droits des citoyens

Si le point de départ de la démocratie est le droit des citoyens d'être partie prenante des décisions qui ont une incidence sur leur vie, droit qui est le même pour tous, il faut un ensemble d'autres droits pour que ce droit politique fondamental soit une réalité. Ce sont les droits et libertés d'expression, d'association et de réunion, que l'on connaît bien. Le droit d'exprimer librement son opinion suppose l'existence de médias indépendants et de lois qui préviennent les concentrations abusives de médias entre les mains d'un seul propriétaire. La liberté d'association inclut le droit de créer des associations à des fins économiques, sociales et culturelles, y compris des partis politiques. Le droit de réunion pacifique suppose la libre circulation à l'intérieur des pays et entre eux. Aucun de ces droits ne saurait être véritablement exercé en l'absence de liberté, de sécurité et de légalité. La démocratie est donc inséparable des droits et libertés fondamentaux de la personne et du devoir de respecter ces mêmes droits et libertés pour les autres.

Les théoriciens de la démocratie s'interrogent pour savoir si la garantie des droits économiques, sociaux et culturels est aussi une condition nécessaire à la démocratie, ou si elle fait simplement partie des arguments que se renvoient en démocratie des programmes et des partis rivaux. Pour moi, il semble évident que, pour que les droits civils et politiques aient quelque valeur, il faut que les citoyens soient en mesure de les exercer. Ceux qui n'ont pas l'instruction nécessaire pour jouer utilement un rôle dans la société, ou qui n'ont pas de moyens d'existence assurés n'ont sans doute pas l'aptitude à être des acteurs de la démocratie. Comme le laisse à penser l'histoire de notre siècle, l'exclusion sociale aboutit à l'aliénation civile et politique des exclus et constitue un terrain

favorable à l'intolérance politique et à des mesures de répression qui sont préjudiciables à la qualité de la démocratie, même si elles n'en menacent pas vraiment l'existence. Quelles que soient les stratégies appliquées en matière de développement économique, il faudrait considérer comme une condition importante plutôt que comme un aboutissement éventuel de la démocratie, une répartition des ressources de la société telle que tous aient le minimum requis pour exercer effectivement leur rôle de citoyen.

Une autre question les agite: devant les handicaps auxquels se heurtent certains groupes par rapport à d'autres dans l'exercice de leurs droits civils et politiques, faut-il prendre des mesures palliatives au-delà de la politique de lutte contre la discrimination qui, de l'avis de tous, est une condition de l'égalité des citoyens et jusqu'où faut-il aller? Les femmes sont ici un sujet de préoccupation particulier parce que leur rôle traditionnel dans la famille et leurs responsabilités dans ce domaine les empêchent souvent de jouer pleinement leur rôle dans les affaires publiques et que, par rapport aux hommes, elles sont insuffisamment représentées dans les parlements et les gouvernements démocratiques. Il vaut la peine de signaler que les pays qui ont le mieux réussi à corriger ce déséquilibre sont ceux qui ont adopté une politique d'action palliative, formelle ou non, et que ce type de politique est explicitement approuvé comme mesure temporaire par la Convention des Nations Unies sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes.

Comme l'ont souligné de nombreux auteurs récents, le principe de Légalité des citoyens doit aussi laisser place à la différence - de croyances, de modes de vie, d'identité. Partout aujourd'hui, les sociétés se caractérisent par le pluralisme, linguistique, religieux, culturel ou ethnique. Il est aujourd'hui reconnu comme un principe démocratique qu'il faut se réjouir de cette diversité et la préserver, si besoin est, à cause du respect égal dû à chacun et à la condition que ceux qui sont protégés témoignent envers les autres du même respect. Et là où la diversité donne lieu à un désaccord ou à un conflit, le règlement en démocratie passe par la discussion et le dialogue, plutôt que par l'imposition et la contrainte. L'égalité des citoyens commande donc une forme complexe d'égalité plutôt qu'une simple uniformité.

Ainsi, c'est en garantissant aux citoyens Légalité des droits pour leur permettre d'influencer les décisions qui ont une incidence sur leur vie, que l'on jette les bases de la démocratie. Le fait de protéger spécialement ces droits dans la législation ou la constitution ne peut donc pas être considéré comme une atteinte au principe démocratique, même si de telles mesures vont à l'encontre de la volonté exprimée par la majorité en une occasion donnée. Le principe majoritaire est dans le meilleur des cas un outil procédural nécessaire au règlement des désaccords lorsque d'autres méthodes ont été épuisées, mais non le summum de la perfection démocratique. De plus, étant donné que, en tant qu'outil procédural, il tire sa justification du principe de l'égalité politique («chacun compte pour un mais aucun pour plus d'un»), ce serait le contredire que de s'en servir pour passer outre à ce principe ou en limiter la portée.

Les institutions politiques de la démocratie

Si les principes démocratiques du contrôle populaire et de l'égalité politique ne peuvent se traduire dans les faits sans que soient garantis les droits fondamentaux des citoyens, ils ont aussi besoin d'un ensemble d'institutions politiques distinctes pour être appliqués. Bien que ces institutions puissent prendre des formes différentes selon la culture et la tradition des pays, l'éventail possible des variantes compatibles avec la démocratie doit forcément être limité. Les institutions caractéristiques, nées en Occident des luttes menées pour soumettre l'Etat moderne au contrôle de la société, sont exemplaires pour les démocraties du monde entier. Cela ne tient pas à une supériorité quelconque des mécanismes occidentaux. Il se trouve simplement que l'Etat centralisateur, prétendant au monopole de l'administration et des mesures de contrainte sur un territoire donné, est maintenant universel. Et que les tentatives faites au XX^e siècle pour le démocratiser - par des régimes populistes, marxistes ou à parti unique - tout en évacuant la concurrence multipartisane, la séparation des pouvoirs et la primauté du droit, se sont toutes révélées illusoires.

Les institutions politiques démocratiques sont celles qui visent à investir les responsables publics d'un mandat populaire, à veiller à ce qu'ils ne cessent d'être comptables et réceptifs aux citoyens. L'investiture par le peuple passe par des élections régulières fondées sur la concurrence, auxquelles on procède au scrutin secret universel, qui présentent aux électeurs un choix de candidats et de politiques et leur donnent l'occasion de désavouer les responsables politiques qui n'ont plus leur confiance. Le rôle des partis politiques dans ce contexte est d'aider à canaliser le choix des électeurs en regroupant les mesures en programmes distincts, à sélectionner des candidats aptes à exercer des fonctions publiques et d'assurer la continuité nécessaire pour que les priorités gouvernementales approuvées par l'électorat puissent devenir réalité. Toutefois, l'électorat est contrarié dans son choix et son contrôle là où il n'y a pas de séparation nette entre le parti et le gouvernement, ou pas d'organe indépendant tel qu'une commission électorale habilitée à veiller à ce que les élections soient «libres et régulières» et à ce que leurs résultats soient acceptés par tous les candidats. Il est également contrarié si le système électoral ne garantit pas une représentation parlementaire équitable aux différentes composantes de la société.

Bien que les élections soient un mécanisme d'une importance décisive pour le contrôle de la puissance publique par le peuple, elles sont en soi d'une efficacité limitée en l'absence d'institutions veillant à ce que la puissance publique reste comptable de ses actes devant le public. A ce sujet, le devoir des parlements n'est pas seulement d'approuver les lois, notamment en matière d'impôt, au nom de l'électorat, mais d'exercer un contrôle constant sur les politiques et les actes de l'exécutif. Et, pour remplir efficacement cette fonction, ils ont besoin d'une indépendance et de prérogatives suffisantes. Autre élément crucial de l'obligation de rendre compte: il faut que tous les agents de la puissance publique agissent dans les limites des compétences qui leur sont explicitement

conférées par le parlement ou la Constitution - ce qu'on appelle la «légalité» - ce qui suppose à son tour une justice indépendante et protégée contre toute ingérence de l'exécutif ou des partis. Enfin, aucun gouvernement ne peut être effectivement comptable de ses actes si son activité n'est pas tout entière livrée à l'examen du public, conformément au principe de la liberté d'information.

Outre l'investiture par l'électorat et l'obligation de rendre constamment des comptes, tout gouvernement démocratique doit remplir une troisième condition : être à l'écoute de l'opinion publique. Dans la définition et l'application de leur politique, les gouvernements démocratiques se caractérisent par des procédures systématiques de consultation des milieux intéressés, par leur aptitude à admettre l'opinion d'experts indépendants et à accepter comme partenaires des associations compétentes de la société civile. En outre, ils donnent aux usagers la possibilité de s'exprimer sur la façon dont sont assurés les services publics et ils prévoient des mécanismes de recours, des médiateurs par exemple, auxquels les citoyens peuvent faire appel en cas de dysfonctionnement de l'administration. Bien que ces procédures soient souvent lentes, elles contribuent de manière non négligeable tant à l'efficacité qu'à l'acceptabilité de l'action gouvernementale. C'est dans ce contexte en particulier que l'argument en faveur d'une administration locale élue, proche de l'électorat qu'il sert, prend toute sa force.

L'investiture par le peuple, la comptabilité devant le public, l'écoute de la société - tels sont les traits par lesquels se distinguent des institutions politiques démocratiques, qui leur donnent le droit de se dire «démocratiques». Comme je l'explique plus haut, si le multipartisme, la concurrence électorale, la séparation des pouvoirs, la légalité, etc., sont démocratiques, ce n'est pas parce que ce sont des pratiques de régimes dits «démocratiques», mais bien parce qu'elles se sont révélées au fil du temps des mécanismes nécessaires à un contrôle populaire constant et à l'obligation de rendre compte. Et ces mêmes critères peuvent servir à évaluer l'efficacité démocratique de ces institutions dans un contexte donné, autant qu'à juger du potentiel démocratique d'innovations ou de variantes institutionnelles estimées adaptées à telles ou telles cultures et traditions historiques.

Quelques problèmes relatifs à la démocratie

On dit souvent que le problème de la démocratie n'est pas tant de définir ce qu'elle est ou de s'entendre sur ses procédures et principes fondamentaux que de savoir les appliquer et s'y tenir dans des conditions d'imperfection. C'est dans les démocraties nouvelles ou en développement que ces problèmes se font le plus vivement sentir, mais les démocraties confirmées les rencontrent aussi. De fait, le triomphe, supposé mondial, de la démocratie depuis 1989 a coïncidé avec un malaise général qui a pour origine le processus démocratique dans les démocraties établies de longue date. Nous allons passer brièvement en revue certains de ces problèmes les plus graves.

Pour commencer, on part souvent de l'idée que l'existence d'une structure étatique établie exerçant effectivement son autorité sur tout un territoire est une condition préalable à la démocratie; que ses serviteurs sont plus motivés par le désir de servir la collectivité que par le gain personnel; qu'il existe entre les habitants de ce territoire un sentiment commun d'appartenance nationale. Toutefois, il se peut que certaines de ces conditions, voire toutes, fassent défaut ou ne soient remplies que de manière précaire dans les démocraties nouvelles. Tandis que les démocraties anciennes ont pu au fil des siècles établir l'autorité de l'Etat, créer un esprit propre à la fonction publique et faire naître un sentiment commun d'appartenance nationale et ce, avant même que ne commence le processus de démocratisation, ces éléments, dans les démocraties nouvelles, doivent tous être construits ou consolidés simultanément. Dans certains cas, les processus démocratiques semblent plutôt compliquer la tâche d'édification de l'Etat et de la nation que d'apporter des solutions. Ainsi l'exercice des libertés civiques et politiques, en particulier par des éléments de l'opposition, peut sembler affaiblir l'autorité de l'Etat; la lutte qu'il faut mener pour se faire élire à une fonction publique peut inciter à se servir de postes de l'Etat à des fins personnelles; le gouvernement par la majorité peut amener les minorités exclues à remettre en question leur loyalisme envers l'Etat et à chercher d'autres bases sur lesquelles asseoir l'idée de nation.

Il n'est pas de solution facile à ces problèmes. L'autoritarisme, de son côté, ne met pas à l'abri de la corruption, et ne garantit ni le statut d'Etat ni la cohésion nationale. Et le prix à payer en violations des droits de l'homme en est toujours lourd. Il n'existe donc pas de solution de rechange sérieuse au difficile projet qui consiste à construire simultanément la démocratie et ses fondations. Cependant, il se peut que certains types d'institution démocratique soient plus propres que d'autres à faciliter les autres tâches. Par exemple, le modèle dit de Westminster, avec son Etat très centralisé, son système électoral dans lequel le gagnant remporte tout et son exécutif libéré de toute contrainte constitutionnelle, est peut-être le moins apte à maîtriser les divisions profondes, ethniques et autres, et à réconcilier les adversaires. En pareilles circonstances, des systèmes dans lesquels la majorité parlementaire ou gouvernementale doit transcender les clivages et se former par la négociation, où une large part est laissée à l'autonomie locale et régionale et où les droits fondamentaux, culturels et autres, sont garantis par la Constitution, peuvent se révéler plus adaptés. Comme l'indique l'exemple de l'Irlande du Nord, ce problème n'est pas uniquement celui des nouvelles démocraties, encore qu'il y soit peut-être plus répandu.

Un second problème se pose de façon aiguë dans bien des nouvelles démocraties: celui de la pauvreté généralisée et d'un niveau comparativement bas de développement économique. D'une part, il a tendance à aller de pair avec un niveau bas de développement culturel et avec un corps de citoyens qui peut sembler mal préparé et peu habitué au fonctionnement des institutions démocratiques. D'autre part, l'organisation des institutions démocratiques coûte

cher, prend beaucoup de temps et peut être classée, dans l'ordre des priorités et des dépenses à couvrir avec les maigres fonds publics, loin derrière des questions plus urgentes de survie et de développement économique. Les pays pauvres peuvent-ils se permettre une organisation démocratique et la faire fonctionner?

Il convient de relever que la relation exacte entre la démocratie et le développement économique fait l'objet d'un vaste débat dans la littérature universitaire. Pourtant, on peut faire de simples observations qu'il est difficile de nier. Premièrement, l'éducation est un atout vital à la fois pour la démocratie et le développement économique et il n'y a pas de conflit entre eux pour ce qui est de cette priorité absolue. Deuxièmement, en donnant aux gens les moyens de s'organiser pour répondre à leurs propres besoins économiques dans leurs collectivités et en favorisant cette démarche, on sert à la fois la démocratie et le développement économique. Troisièmement, bien que le fonctionnement des institutions démocratiques au niveau gouvernemental revienne cher, leur absence peut revenir plus cher encore. Là où le gouvernement est ouvert et rend compte de ses actes, il est possible d'identifier les politiques néfastes et d'en débattre publiquement avant que le mal ne devienne chronique; de surveiller efficacement l'usage fait des fonds publics, d'adapter les politiques gouvernementales aux besoins du public. Le soutien extérieur a un rôle important à jouer en favorisant le développement économique et démocratique, mais seulement si le mode d'intervention en soi relève davantage de la facilitation que de la contrainte et se fonde sur un partenariat véritable. Rien ne discrédite plus la démocratie que des stratégies de développement, économique ou politique, manifestement imposées de l'extérieur et ne jouissant d'aucun soutien populaire à l'intérieur.

Cela nous amène à la question controversée de la relation entre l'économie de marché et la démocratie, et entre les stratégies de libéralisation économique et de démocratisation respectivement. Bien que l'on n'ait jamais eu dans l'histoire d'exemple de démocratie politique qui ne soit pas en même temps une économie de marché, le marché peut avoir sur la démocratie des conséquences aussi bien négatives que positives, de sorte que la relation est beaucoup plus ambivalente qu'on ne le pensait récemment encore.

Vu sous l'angle positif, le marché fixe des limites au pouvoir de l'Etat en décentralisant les décisions économiques et en dispersant les chances, les informations et les ressources dans la société civile. Il empêche le peuple d'être redevable à l'Etat de son destin économique et du financement de toute activité indépendante, politique et culturelle. Il favorise la libre circulation et les échanges entre les citoyens sur la place du marché. En traitant le consommateur comme souverain, il renforce l'idée que les individus sont les meilleurs juges de leurs intérêts propres et décourage une relation purement paternaliste entre ceux qui exercent l'autorité et ceux qui la subissent. De toutes ces manières, l'économie de marché peut servir la démocratie.

Cependant, ces conséquences positives que le marché a sur la démocratie ont aussi leur revers. Ainsi, les décisions économiques étant prises dans le

secteur privé, les grandes questions touchant le bien-être de la société et à l'intérêt public échappent au contrôle politique, encore moins démocratique. En accentuant les différences de capital économique et humain que lui apportent les divers agents économiques, le marché creuse les inégalités sociales et laisse les intérêts des puissants et des privilégiés dominer la politique. Pour ceux qui sont économiquement défavorisés, l'expérience du chômage, de l'insécurité et des conditions de travail difficiles va à rencontre de la dignité que leur confère leur qualité de citoyen en démocratie. De plus, la logique du marché élève le choix individuel au-dessus des choix collectifs de la politique démocratique et, dans la mesure où elle gagne la sphère publique, corrode l'esprit de la fonction publique dont dépend l'efficacité de l'Etat. Plus la libéralisation du marché est rapide ou effrénée, plus ces effets sont ressentis avec acuité. Pourtant, les Etats démocratiques ne sont pas entièrement impuissants devant eux. Ils peuvent prendre des mesures pour les limiter, par exemple en ramenant la richesse économique à une place plus discrète en politique, en réglementant et en maîtrisant le marché dans l'intérêt public et en garantissant des droits à l'aide sociale à ceux qui ne peuvent subvenir à leurs besoins et à ceux de leur famille. Comme on Ta déjà indiqué, la démocratie doit avoir une vraie dimension sociale si elle veut garder le soutien du peuple.

Cependant, c'est précisément là qu'apparaît peut-être le problème le plus grave qui se pose à la démocratie, aux démocraties nouvelles comme aux anciennes, à savoir la distance entre le niveau national auquel sont prises les décisions politiques et l'éventail mondial des institutions et des forces économiques qui déterminent les paramètres de ces décisions. Le contrôle de l'action gouvernementale par le peuple peut-il encore avoir un sens lorsque tant de ce qui importe pour le bien-être des citoyens échappe au contrôle des gouvernements ? Pour les démocraties avancées, la pression de la concurrence internationale a entraîné l'érosion de la sécurité économique, des espoirs de bien-être et des droits à l'emploi dont dépendait typiquement l'adhésion populaire à la démocratie. Quant à bon nombre de démocraties en développement, la structure de l'économie mondiale semble travailler contre elles et leurs politiques économiques sont subordonnées aux priorités des sociétés multinationales et des institutions internationales dans lesquelles elles sont sans pouvoir. Toutes sont menacées par la dégradation de l'environnement, l'épuisement des ressources et les migrations massives, lesquelles répondent à des forces qui les dépassent.

Face à ces problèmes, il est évident que l'action en faveur de la démocratie aujourd'hui doit consister notamment à consolider les institutions mises en place au niveau international pour diriger les affaires publiques, à étendre leur rayon d'action, à les rendre plus représentatives des populations et plus comptables de leurs actes devant des organes internationaux représentatifs de l'opinion publique. Bien que l'idée d'un vrai parlement mondial semble actuellement fantaisiste ou utopique, on a de bonnes raisons de croire que le renforcement et la démocratisation des institutions mises en place au niveau international pour diriger les affaires publiques sont aujourd'hui le pendant nécessaire de

l'affermissement de la démocratie au niveau de l'Etat-nation et que, sans les premières, cette dernière demeurera forcément instable et incomplète.

Résumé sur la démocratie

Les points essentiels de cet article peuvent se résumer comme suit :

1. Le fondement de la démocratie n'est autre que le droit de tous les adultes d'être partie prenante à la gestion des affaires publiques, tant au travers des associations de la société civile que par leur participation à la chose publique; ce droit doit être exercé par les citoyens dans des conditions d'égalité et dans le respect des opinions d'autrui.

2. Ce droit présuppose que sont garantis les droits et les libertés d'expression, d'association et de réunion. Et l'on ne peut exercer son droit à la liberté d'expression sans l'existence de médias indépendants et de lois qui préviennent les concentrations de médias entre les mains d'un seul propriétaire. La liberté d'association englobe le droit de créer des associations à des fins économiques, sociales, culturelles et politiques, y compris des partis politiques. Du droit de réunion pacifique découle le droit à la libre circulation à l'intérieur des pays et entre eux. Aucun de ces droits ne peut être exercé en l'absence de liberté, de sécurité et de légalité. La démocratie est donc indissociable des droits et des libertés fondamentales de la personne et du respect des droits et des libertés d'autrui.

3. Le droit de prendre part à la gestion des affaires publiques inclut les droits de participer à la fonction publique, de se présenter à des élections et d'élire des représentants au scrutin secret universel, selon des modalités «libres et régulières», conformes aux normes internationales. Il comprend le droit de tenir ces représentants pour responsables, à la fois directement par le processus électoral, et indirectement par le contrôle d'un parlement élu indépendant de l'exécutif.

4. De la responsabilité devant le peuple découle celle de tous les agents non élus de l'exécutif, y compris ceux de la police, de l'armée et des services secrets, envers les représentants élus. Cette même responsabilité suppose aussi le droit du public d'être informé des activités du gouvernement. Elle englobe le droit de présenter des pétitions au gouvernement, de faire appel, par le truchement des représentants élus, des tribunaux, des médiateurs, etc., en cas de dysfonctionnement de l'administration. Elle s'appuie sur le principe fondamental de la légalité: à savoir que la compétence de tous les agents de l'Etat est définie et délimitée par la loi et la Constitution, elles-mêmes interprétées et appliquées par un pouvoir judiciaire indépendant.

5. Il découle de l'égalité des citoyens qu'il n'est fait entre eux aucune distinction, notamment de race, de couleur, de sexe, de langue, de religion, d'opinion politique ou de toute autre opinion, d'origine nationale ou sociale, de fortune, de naissance ou de toute autre situation. Cette même égalité impose en outre que soient progressivement éliminés les obstacles qui empêchent des groupes

ou des catégories de citoyens de s'exprimer ou de prendre part au gouvernement sur un pied d'égalité avec d'autres. Les mesures prises spécialement dans le but de corriger les inégalités existantes ne constituent pas une discrimination. L'égalité des citoyens est un objectif inaccessible en l'absence de droits économiques et sociaux garantis, tels que l'accès à l'éducation et à un revenu minimum.

6. Le respect de l'opinion d'autrui exige que les sociétés démocratiques se caractérisent par la diversité des opinions, des cultures et des identités. Un Etat démocratique garantit à toutes les cultures et identités les conditions nécessaires pour qu'elles puissent garder leur mode de vie propre, dans les limites fixées par la loi et le principe de l'égalité des citoyens, et il encourage les institutions publiques qui permettent de régler tout désaccord entre elles par le dialogue. Les citoyens comme les gouvernements ont le devoir fondamental de se montrer tolérants face à la diversité et d'accepter le dialogue.

7. L'application au domaine économique des principes démocratiques énoncés ci-dessus entraîne les droits suivants : le droit à la propriété, individuelle et collective; le droit de procéder librement à des échanges avec autrui; de fonder des associations pour la défense de ses droits économiques ou d'en faire partie; d'être partie prenante aux décisions dans le travail. Tous ces droits sont soumis aux réglementations adoptées dans l'intérêt public, et dans celui des générations futures, par un parlement démocratiquement élu.

8. Une société démocratique s'efforce d'inculquer aux jeunes les droits et les devoirs incombant aux citoyens en démocratie et de cultiver chez eux les capacités et les attitudes qui leur permettront de les exercer utilement. Elle vise à étendre progressivement les pratiques démocratiques à la fois dans la société civile et dans la sphère gouvernementale. Elle s'attache à étendre la démocratie au plan international, en se montrant solidaire des gouvernements démocratiques et des ONG à l'étranger et en œuvrant pour une répartition plus équitable des ressources de la planète et pour la démocratisation des institutions internationales.

Le pouvoir judiciaire en démocratie

Quelques réflexions sur l'expérience indienne

M^{inc} M. FATHIMA BEEVI*

La démocratie est une philosophie politique de bon gouvernement, qui reconnaît la dignité de l'individu. C'est sans nul doute la forme suprême d'organisation politique mise au point par les sociétés humaines au fil du temps. Malgré ses faiblesses intrinsèques et ses dérives organisationnelles, la démocratie en tant que forme de gouvernement continue partout à séduire les peuples. Il n'existe pas de substitut assez crédible pour retenir aujourd'hui l'attention. Néanmoins, les dangers qui pèsent sur la démocratie sont nombreux et de divers ordres. Ils sont aussi réels et imminents qu'à l'époque où des régimes féodaux autoritaires régnaient sur de nombreuses régions du monde. Les raisons de cette situation apparemment paradoxale varient selon les pays, mais certaines se retrouvent dans des contextes culturels et politiques pourtant bien différents. Pour la plus grande partie du monde en développement, la menace vient d'une pauvreté omniprésente et des inégalités et des injustices qui l'accompagnent. La liberté politique sans la justice économique et sociale, comme l'a dit M. Ambedkar, est vide de sens et insoutenable. Des pays comme l'Inde sont placés devant un dilemme: comment surmonter le problème de la pauvreté tout en maintenant les valeurs démocratiques et en restant attaché aux droits de l'homme? En bref, l'accès à la justice est la condition primordiale, *sine qua non*, du maintien de la démocratie dans des pays qui, après avoir longtemps vécu sous le joug de régimes féodaux et coloniaux, ont depuis peu accédé à l'indépendance.

L'accès à la justice, indispensable au maintien de la démocratie

L'accès à la justice, en tant que dimension de l'organisation démocratique, peut être envisagé à différents niveaux. Du point de vue politique, bien que le droit de vote des adultes ait techniquement entraîné l'avènement de la démocratie, il n'a pas insufflé au gouvernement cet esprit de participation qui est en dernière analyse le sens même de la démocratie. On compte sur la réforme de la loi électorale et sur un transfert de pouvoir aux organisations démocratiques de la base pour inscrire la démocratie dans la vie politique du pays. On peut espérer que, grâce à la tendance actuelle à l'établissement de quotas pour les femmes et les groupes les plus faibles de la société dans les corps élus, du niveau du

* Gouverneur de l'Kla! de Tamil Nadu, ancien Juge à la Cour suprême indienne. Madras (Inde)

village à celui du parlement, la participation à la direction des affaires politiques prendra un sens plus concret pour les marginalisés de la société indienne.

D'un point de vue social, la démocratie réussit dans la mesure où l'intégration sociale est une réalité. L'Inde est une société très divisée, si l'on pense à la hiérarchie des castes et aux loyalismes étroits engendrés par les sous-cultures linguistiques et régionales. Pourtant, c'est le niveau de tolérance et de coexistence pacifique abondamment manifesté dans la psyché indienne qui a permis à plusieurs religions de venir en Inde et de s'y implanter. Les Indiens s'enorgueillissent de leur culture dont la marque est celle de «l'unité dans la diversité». De fait, c'est avec un vif étonnement, voire de l'incrédulité, que beaucoup d'étrangers voient l'Inde prospérer dans la voie de la démocratie malgré les différences énormes, apparemment inconciliables et souvent explosives qu'elle présente. La partition du pays sur la base de la religion a effectivement créé de profondes fractures dans la population. Pourtant, un pourcentage important de musulmans, dont le nombre est aujourd'hui supérieur à celui de toute la population pakistanaise, a préféré rester dans une Inde dominée par les hindous plutôt que de s'installer dans la République islamiste du Pakistan. Ce fait historique de l'entente entre hindous et musulmans qui caractérise la conception indienne de la laïcité est porteur d'un message clair. Bien entendu, aucun pays n'est à l'abri des conflits intercommunautaires. C'est la situation dans son ensemble qu'il faut prendre en compte pour évaluer les perspectives de la démocratie. La politique peut devenir sale lorsque les partis s'affrontent durement pour obtenir les suffrages du peuple. Lorsqu'on est libre de faire connaître son point de vue et de répandre ses convictions religieuses, il n'est pas inconcevable que la religion se mêle à la politique. La question à étudier est alors celle des méthodes à appliquer pour juguler et gérer ces conflits. Dans la mesure où le rationalisme prévaut et où le gouvernement en place observe la neutralité constitutionnelle, on peut affirmer que le tissu pluraliste et l'esprit démocratique de la politique ne sont pas en danger. Un observateur objectif de la scène politique indienne aura tendance à accorder le bénéfice du doute aux Indiens, qu'ils soient hindous ou musulmans, chrétiens ou parsis, et à les croire assez sages pour pratiquer la démocratie malgré les problèmes inhérents à une société pluraliste et pleine d'inégalités.

Justice sociale et intégration sociale

L'intégration sociale est l'une des priorités nationales. La laïcité et le socialisme (tel que le conçoit la Constitution indienne) sont les stratégies retenues pour atteindre les objectifs de la solidarité sociale et de l'intégration nationale. C'est là-dessus qu'il faut attirer l'attention des décideurs politiques. La justice sociale est impérativement nécessaire au maintien de la démocratie en Inde. Le pays a réussi au cours des 40 dernières années à produire assez pour satisfaire à ses besoins alimentaires et à prévenir les famines successives que le peuple indien avait subies comme une fatalité pendant le régime colonial. Pourtant, en matière d'éducation, de santé, de logement et d'emploi, les déficits sont tels que près de la

moitié de la population du pays se trouve privée des bienfaits de la liberté. Les gouvernements qui se sont succédé au niveau fédéral et à celui des Etats ont lancé divers programmes pour faire «la guerre à la pauvreté». Des économistes ont imputé le problème en partie à la croissance démographique effrénée qui, selon eux, réduit à néant les réalisations des plans et des programmes de développement. D'autres en ont attribué les causes aux défauts inhérents à une économie centralisée et dirigée et ont conseillé de s'orienter plutôt vers la liberté de marché. Tous semblent s'accorder à penser que, si l'on ne s'emploie pas en priorité à stopper la généralisation de la pauvreté et la montée du chômage, la démocratie sociale et économique en Inde est promise à un avenir sombre.

C'est dans ce contexte qu'il convient d'évaluer le rôle du judiciaire dans la chose publique en Inde. Un pouvoir judiciaire fort et indépendant, voilà ce qu'a imaginé la Constitution fédérale démocratique pour maintenir l'état de droit et défendre les droits fondamentaux de la personne. L'accès à la justice est de l'intérêt premier de chacun et, dans les sociétés dotées d'une organisation politique, c'est l'Etat qui a l'obligation première de garantir des voies d'accès à la justice aussi larges et diverses que possible. De cette façon, non seulement les droits des personnes sont protégés, mais les risques de conflit violent et destructeur sont réduits au minimum. Les processus politiques, législatifs et administratifs donnent à des degrés divers accès à la justice, en particulier en matière de politique générale. Cependant, dans un ensemble politique vaste et complexe, les possibilités offertes en particulier aux individus et aux catégories les plus faibles de la société d'obtenir justice par les voies politiques et administratives sont intrinsèquement limitées. Dans un régime gravitant autour des partis, ceux qui font partie de l'opposition ou sont en minorité ne peuvent que souffrir lorsque le parti au pouvoir se comporte de manière arbitraire parce que la grande majorité des parlementaires le soutient. La démocratie indienne semble avoir retenu la leçon de l'expérience du régime à parti unique. Lors d'élections récentes, elle a refusé que le parlement soit paralysé et elle a obligé les partis politiques à former des gouvernements de coalition, ce qui a l'avantage de permettre aux petits groupes minoritaires d'avoir leur mot à dire dans la prise de décision politique. Le temps seul dira si la politique de coalition se maintiendra en Inde. Cependant, du fait de l'apathie ou de l'arbitraire de l'exécutif et du déni de droits qui en est résulté pour diverses sections de la population, la popularité du pouvoir judiciaire en tant qu'acteur de la politique constitutionnelle n'a fait que croître. Le zèle judiciaire est une idée populaire qui semble s'être taillé une place légitime dans l'administration de la justice en Inde. Le reste de cet essai sera consacré à une évaluation générale de ce que le zèle judiciaire a fait récemment pour ouvrir plus largement l'accès à la justice, maîtriser les conflits sociaux et servir la démocratie en Inde.

Zèle judiciaire et avenir de la démocratie

La libéralisation de la doctrine du droit d'intervention dans les affaires d'intérêt public touchant aux droits fondamentaux a récemment ouvert de

nouveaux champs d'action au zèle judiciaire. L'inaction de plus en plus marquée du gouvernement et son mépris pour ses obligations légales ont amené à plusieurs reprises le public à porter ses revendications devant les tribunaux. Les institutions politiques et législatives, incapables de forcer l'exécutif à rendre des comptes, ont encore accentué la tendance au recours aux tribunaux, même pour des questions qui auraient dû normalement être réglées au niveau politique. Du fait des carences des deux autres piliers du gouvernement, le judiciaire est effectivement trop sollicité aujourd'hui, ce qui n'est peut-être pas bon pour la démocratie à long terme. A ce sujet, on ne peut qu'être rassuré par l'observation du président de la Cour suprême d'Inde, qui estime que le zèle judiciaire n'est qu'un phénomène temporaire. Entre-temps, il est nécessaire de trouver des stratégies permettant d'institutionnaliser ce zèle dans l'appareil judiciaire afin qu'il puisse renaître lorsque les circonstances l'exigent et se maintenir dans les limites de ce qui est constitutionnellement admissible en respectant l'esprit de la démocratie et l'état de droit.

Récemment, le zèle judiciaire s'est manifesté dans trois domaines importants, à savoir la corruption politique, la pollution de l'environnement et les questions touchant le droit à la vie et à la liberté. La corruption est incontestablement aujourd'hui l'ennemi public numéro un et elle s'étend au même rythme que la délinquance politique. Le rapport de la Commission Vohra a montré les dimensions du problème et combien il menaçait l'intégrité et la stabilité du pays. L'instruction et l'action publique étant entre les mains de l'exécutif, les éléments corrompus haut placés jouissent quasiment de l'impunité même lorsque les enquêtes de police mettent au jour des preuves de culpabilité. Outre qu'elle porte atteinte aux droits des citoyens respectueux de la loi, l'inaction de l'exécutif face à ce fléau risque de compromettre la capacité du système de justice pénale de maintenir la démocratie et la légalité. C'est Tune des circonstances dans lesquelles la Cour suprême est intervenue sur les instances d'individus mus par l'intérêt public, empiétant sur ce qui est en temps normal la chasse gardée de l'exécutif et donnant aux organes d'instruction l'ordre de veiller à ce que la loi suive son cours, quelles qu'en soient les conséquences.

Il est un autre domaine important dans lequel la Cour suprême, ainsi que plusieurs tribunaux de première instance, ont agi récemment, celui de la dégradation de l'environnement consécutive à l'inobservation de lois civiles et antipollution par un certain nombre d'institutions du gouvernement central, des Etats et des pouvoirs publics locaux. Il est certes déplaisant d'avoir à fermer des industries qui emploient plusieurs personnes et qui contribuent à la prospérité économique du pays. Cependant, vu la loi antipollution et les politiques de développement durable annoncées, il incombe aux tribunaux d'agir, même *suo moto*, pour mettre au pas les industries polluantes puisque, en ne le faisant pas, ils condamneraient à une mort silencieuse les générations à venir. Le terrible drame de la pollution industrielle qui s'est déroulé à Bhopal dans l'usine de Union Carbide, devrait au moins rappeler aux forces de l'ordre quelles conséquences peut avoir la négligence en matière d'environnement. Il

importe de rester vigilant dans ce domaine, vu le processus de mercantilisation en cours.

C'est en donnant sens et contenu à la garantie du droit à la vie que le pouvoir judiciaire a trouvé son troisième principal champ d'action. Après avoir déclaré que dans le droit à la vie était compris le droit à une vie digne, et non pas seulement à une existence purement animale, la Cour s'est arrogé de vastes compétences en invoquant «la procédure prévue par la loi» de l'article 21 de la Constitution et en l'interprétant comme voulant dire «l'ensemble des moyens de contrainte dont disposent les tribunaux». Aujourd'hui, le droit garanti par l'article 21 de la Constitution a donné naissance à un certain nombre de droits connexes tels que le droit à une assistance juridique, à l'éducation, à un procès dans des délais relativement brefs, à des moyens d'existence, à un environnement propre, etc. En appliquant ces droits à des situations spécifiques, les tribunaux ont pu empiéter de manière non négligeable sur les prérogatives de l'exécutif ou du législatif. En fait, c'est cette approche qui a amené la Cour suprême à formuler la doctrine de la non-amendabilité des articles fondamentaux de la Constitution. Prévu dans une Constitution écrite, le contrôle par le pouvoir judiciaire est une arme puissante donnée à ce pouvoir et ceux qui l'ont rédigée ont certainement voulu qu'il en soit ainsi. La conception de la Constitution et la place unique donnée au judiciaire prouvent amplement que telle était leur intention.

Le problème est de savoir jusqu'où le zèle peut aller et de veiller à ce qu'il n'y ait pas de débordement. La Constitution n'autorise aucune institution gouvernementale, pas même le pouvoir judiciaire, à exercer un pouvoir sans limite ou à s'engager sur un terrain inexploré. De par leur formation et leur expérience, les juges sont des gens qui agissent naturellement avec retenue, en ayant à l'esprit les impératifs de la discipline judiciaire et ce à quoi ils se sont engagés en prêtant serment. Toutefois, les citoyens devraient connaître le cadre dans lequel opère le pouvoir judiciaire et avoir une confiance raisonnable en la loi, quel que soit le juge appelé à connaître de leur affaire. S'il appartient à chaque juge de choisir d'agir ou non avec zèle, il y a des risques d'abus, même avec le meilleur des juges. En outre, le zèle est de nature à retenir l'exécutif de commettre un acte illégal ou de commettre illégalement un acte légal. Il fait partie de la fonction judiciaire. Les tribunaux peuvent très bien casser une décision de l'exécutif ou du législatif si elle viole la Constitution. Lorsqu'ils le font souvent et avec la plus grande fermeté, cela peut ressembler à du zèle. Mais se servir du pouvoir de contrôle judiciaire pour amener l'exécutif ou le législatif à faire certaines choses touchant à des questions de politique générale et à l'allocation de crédits budgétaires est contestable à bien des égards. Si le zèle qui anime le judiciaire anime tout autant l'exécutif ou le législatif, il n'y a pas de problème; sinon, c'est l'affrontement et les tribunaux sont contraints d'invoquer trop souvent l'atteinte à leur autorité, ce qui ne laisse pas d'être embarrassant pour tout le monde.

Bref, le zèle fait partie de la fonction judiciaire. Il fait partie du pouvoir de contrôle que la Constitution indienne confère aux tribunaux de première

instance et à la Cour suprême. Toutefois, les limites de ce pouvoir ne sont fixées ni dans la Constitution ni dans la procédure judiciaire. D'où les appréhensions légitimes du public chaque fois que des cas limites sont portés devant les tribunaux et des injonctions faites auxquelles il faut obéir dans un délai donné. Après tout, la Constitution considère que les institutions de l'exécutif, du législatif et du judiciaire doivent se compléter pour assurer une gestion démocratique des affaires publiques, et la perception du public en la matière est aussi importante que la légitimité des décisions gouvernementales. Le pouvoir dans une démocratie est de nature essentiellement politique, et le judiciaire doit avancer avec prudence lorsqu'il statue sur des questions touchant à la séparation, prévue par la Constitution, des pouvoirs de l'Etat.

Dans un pays où la moitié de la population est illettrée et vit dans la misère, il est effectivement impératif pour une saine gestion des affaires publiques que le judiciaire témoigne de son zèle dans des procès d'intérêt public. Mais pour certains juges militants de la Cour suprême d'Inde, les principes directeurs de la Constitution indienne qui promettent la justice socio-économique aux groupes les plus faibles de la société n'auraient pas été réalisables dans le cadre de l'action pour les droits de l'homme. Aujourd'hui, les masses pauvres de l'Inde sont partie prenante dans l'action judiciaire. Elles se rendent compte que l'égalité, l'Etat de droit et la justice sociale ne sont pas de vains mots et sont encore accessibles au travers des institutions démocratiques. Le judiciaire est en train d'inventer de nouveaux instruments et recours qui révolutionnent la jurisprudence constitutionnelle et, ce faisant, renforcent l'attachement de la nation à la démocratie et à la légalité.

La démocratie devient synonyme de l'idée de justice, comme le laisse entendre ce magnifique passage de Daniel Webster :

«La Justice est le principal intérêt de l'homme sur terre. C'est le ciment qui rassemble les êtres et les nations civilisés. Où que se trouve son temple, il a pour fondations la sécurité sociale, le bonheur universel, l'amendement et le progrès de notre espèce. Et quiconque se rend utile dans la construction de l'édifice et s'y distingue, quiconque déblaie ses fondations, renforce ses piliers, orne ses entablements ou contribue à élever son auguste dôme plus haut encore dans le ciel, s'associe par le nom, la réputation et le caractère à ce qui est et doit être pérenne comme la charpente même de la société humaine».

De quelques problèmes et aspects importants de la démocratie dans le contexte des Etats d'Afrique noire

PROFESSEUR ABDEL KADER BOYE*

Toute dissertation ou tout débat sur la démocratie implique une clarification préalable de ce concept. En effet, le sens conféré au mot démocratie peut varier (et a souvent varié) en fonction des paradigmes, de l'idéologie, du contexte et de la culture auxquels on se réfère. Aussi est-il nécessaire et utile de signaler que le terme démocratie est ici compris dans son sens de système politique, «distinct et dissocié du système socio-économique dans lequel il opère» (Cf. Larry DIAMOND, Juan J. LINZ et Seymour Martin LIPSET, *Les pays en développement et l'expérience de la démocratie*, Textes réunis, Coll. Nouveaux Horizons, 1990, p. 9). Appréhendée sous sa forme proprement politique, la démocratie désigne le système de gouvernement qui, de l'avis de l'écrasante majorité des auteurs, répond à trois conditions obligatoires: 1) l'existence effective d'une compétition entre individus et groupes d'individus pour la conquête du Pouvoir et des postes de responsabilités publiques selon des procédures préalablement établies et consensuellement acceptées, à intervalles réguliers; 2) le droit des citoyens à participer au choix des dirigeants grâce à l'organisation d'élections équitables, transparentes et régulières; 3) la reconnaissance et la garantie juridique de l'exercice des libertés et droits civils et politiques reconnus par le droit international conventionnel en tant que partie intégrante des droits de l'homme: liberté d'expression, liberté d'association, liberté de la presse, droit à la sécurité de sa personne et de ses biens contre toutes formes d'atteintes arbitraires, etc.

Ces trois conditions forment ce que l'on pourrait appeler le «noyau dur» de tout régime politique démocratique. Mais si ce noyau dur est nécessaire, il est loin d'être suffisant pour qu'un système politique puisse être qualifié de démocratique sans discussion. Dans beaucoup de pays hélas, l'épreuve de la pratique montre que l'existence de ce «noyau dur» n'est pas sortie de son stade formel. Les douces incantations sur l'exemplarité du système démocratique sont trahies par des pratiques qui sont à l'opposé de ce que requièrent les exigences des valeurs démocratiques. S'il en va ainsi principalement, mais non exclusivement, dans beaucoup de pays d'Afrique noire, c'est en raison tout d'abord du défaut des autres éléments ou facteurs qui doivent être nécessairement articulés

* Faculté des Sciences juridiques et politiques. Université de Dakar, Sénégal

au noyau dur dont réflectivité est même problématique dans certaines situations (formation d'élites politiques clairvoyantes et soucieuses du bien public, existence de partis politiques reflétant des clivages transversaux et ayant un ancrage sociologique incontestable, autonomie de la société civile, richesse de la vie associative, promotion d'un débat public sur tous les problèmes de la société, etc.) et ensuite du grand déséquilibre (ou fossé) existant entre l'Etat et la société dont les membres sont travaillés par une culture faite de pulsions irrationnelles et d'un défaut de mécanismes neutres d'arbitrage entre des intérêts opposés. Toute l'histoire du développement des systèmes démocratiques dans le monde montre que ceux-ci postulent l'existence d'un certain degré de rationalité que d'aucuns pensent qu'il doit être haut et ceci, même s'il est admis depuis fort longtemps par l'ethnologie avec Claude LEVIS-STRAUSS, que toute société (même primitive) fonctionne selon des formes de rationalité tributaires de ses structures. Toutefois, on ne saurait ramener, sans parti pris culturel, les sociétés africaines à des sociétés attardées voire primitives. Ce sont des sociétés dynamiques et ouvertes sur le monde; donc confrontées au défi de la modernité dont certaines valeurs sont entrées en choc frontal avec les valeurs traditionnelles propres à celles-ci. Les valeurs de la modernité les plus discernables dans ces sociétés à l'heure actuelle sont celles de la démocratie. Elles se traduisent par des aspirations démocratiques partagées par de larges couches de la population qui se heurtent aux volontés de groupes sociaux soucieux de pérenniser leur domination. Or la démocratie ne peut fonctionner sans institutions démocratiques qui rendent possible une vie démocratique. Les deux questions principales posées dès lors (et qui se posent pour tout régime politique démocratique) sont celles de savoir, au-delà de la consistance des institutions démocratiques, comment concevoir ces dernières pour garantir le jeu démocratique et, consécutivement, celle de l'animation de la vie démocratique. Ces questions prennent une tout autre dimension lorsqu'elles sont référées aux cadres et contextes africains.

I. L'IMPORTANCE DU RÔLE DES INSTITUTIONS DÉMOCRATIQUES

Si la démocratie ne se ramène pas uniquement à ses aspects institutionnels, on aurait tort de sous-estimer de tels aspects. Ce sont, en effet, les institutions qui permettent, en le garantissant, le libre jeu démocratique. Mais encore faut-il s'assurer que celles-ci remplissent effectivement une telle fonction selon la logique inhérente à leur nature et finalités. Dans le cas contraire, ces institutions restent à l'état formel tout en contribuant à légitimer un accaparement du Pouvoir par des groupes sociaux qui confondent leurs intérêts propres avec ceux de la collectivité. A cet égard, l'observation des institutions mises en place dans les pays d'Afrique noire ainsi que l'analyse du fonctionnement réel de ces dernières conduisent à mettre l'accent sur une question préalable qui conditionne l'émergence d'un régime politique démocratique: la désincorporation du Pouvoir.

A. La désincorporation du Pouvoir: une question préalable

La désincorporation du Pouvoir est de l'essence de la démocratie. Elle signifie que le Pouvoir est conçu comme un espace non appropriable en droit comme en fait par un individu ou groupe d'individus. C'est la condition par excellence qui permet de rendre pensable la conquête du Pouvoir par des élections et le jeu de l'alternance. Cette conception du Pouvoir qui a fini par s'imposer dans les sociétés modernes avancées, grâce à une maturation des idées et une mutation des rapports sociaux et économiques qui ont abouti à une séparation des espaces politiques, religieux, culturels et à une autonomisation de la société civile, se heurte, en Afrique, à une conception néo-patrimoniale du Pouvoir qui se traduit par une appropriation de fait de l'espace politique par le Prince qui gouverne et par voie de conséquence par celle des ressources tant internes que d'origine externe de la société (Cf. Bernard BADIE, *L'Etat importé - l'occidentalisation de l'ordre politique*, Edit. Fayard, 1995, p. 23 et s.; Sur la question de la désincorporation du Pouvoir, Cf. Alain CAILLE, *La démission des clercs - La crise des sciences sociales et l'oubli du politique*, Edit. La Découverte, 1993, p. 234 et s.).

Cette conception néo-patrimoniale du Pouvoir est à l'œuvre dans beaucoup de pays africains, même dans ceux qui se parent du manteau démocratique. Elle est à l'origine de la longévité des régimes politiques, des hommes et femmes qui les incarnent et des blocages des processus de démocratisation. De manière subtile, le principe qui gouverne fait des compromis de type démocratique en mettant en place des institutions formellement démocratiques et en acceptant le pluralisme politique, le tout couronné par des élections tenues à des intervalles réguliers pour répondre à la demande interne de démocratie et aux exigences des partenaires étrangers, bailleurs de fonds (Etats, institutions multilatérales internationales et nationales). Mais au fond, il s'arrange de sorte que le système mis en place ne remette pas fondamentalement en cause la nature du Pouvoir monopoliste (manipulation des élections, encouragement à la création de multiples petits partis politiques dont la plupart ne sont que des succursales du parti dominant, nomination de juges incompetents et corrompus, accès limité des opposants et autres élites intellectuelles non conformistes aux médias publics, etc.). C'est surtout en Afrique de l'Ouest qu'un tel système s'observe le mieux dans certains Etats que des pays étrangers développés, aveuglés par les questions de forme ou s'aveuglant volontairement pour des raisons d'intérêt, classent trop hâtivement dans la catégorie des Etats démocratiques. Un tel système d'organisation de la société est non seulement nocif sur le plan de la promotion et l'exercice des libertés mais également sur le plan économique dans la mesure où il se nourrit et s'entretient par la distribution des ressources au développement économique à une clientèle politique de plus en plus nombreuse en raison de la raréfaction des ressources internes. En tout état de cause, tant que le Pouvoir n'est pas parvenu à une désincorporation totale, on ne saurait espérer voir émerger un régime politique démocratique. Reste à savoir comment y arriver et quels sont les facteurs objectifs qui favorisent un tel processus de

désincorporation. Sans vouloir ni pouvoir répondre de façon systématique à cette question, on peut s'autoriser à penser qu'une bonne définition et un bon fonctionnement des institutions formellement démocratiques peuvent, dans certaines circonstances, contribuer à rendre le régime politique démocratique.

B. Définition et fonctionnement des institutions démocratiques

Il faut encore une fois répéter que l'existence dans un pays d'institutions formellement démocratiques n'est pas un gage de l'existence effective d'un régime démocratique. Il n'existe pas à cet égard d'institutions spécifiques au régime politique démocratique à caractère universel. Les institutions sont ou doivent être le produit des besoins d'une société donnée. Elles varient forcément d'une société à l'autre en fonction de l'histoire, de la géographie, de la culture, de l'état et du degré de développement de la société concernée. Par exemple, dans la plupart des pays africains, il existe ce qu'on appelle la Commission nationale électorale indépendante, ou C.N.I., chargée de l'organisation pratique des élections, de la collecte des résultats et de la proclamation provisoire des résultats pour contourner l'administration qui est le bras séculier du Pouvoir dans ces pays. Une telle institution est impensable dans les pays où les traditions démocratiques sont ancrées depuis plus d'un siècle ou même moins. Mais il reste que dans tout régime politique, il existe des institutions constantes : le système judiciaire, le Pouvoir exécutif, le Parlement, les communautés locales. Pour que ces institutions puissent jouer leur rôle pleinement, il faut que leur fonctionnement réponde à une certaine éthique et à certaines normes.

1. *Le système judiciaire*

Le terme système judiciaire est ici préféré à celui de Pouvoir judiciaire parce que la justice n'est pas tenue partout pour un pouvoir équivalent aux autres pouvoirs. Dans les Constitutions en vigueur dans le monde, il est fait référence tantôt au Pouvoir judiciaire tantôt à l'Autorité judiciaire. Ce n'est pas une seule question de mot. Derrière la disparité des termes se cachent des problèmes de philosophie politique sur le rôle et la place de la justice dans la société, souvent liés à l'histoire du pays. Mais il n'est pas un seul Etat qui, à l'époque contemporaine, proclame officiellement que les juges sont dépendants du Pouvoir politique. Dès lors, le véritable problème qui se pose est celui de savoir comment assurer la crédibilité du système judiciaire. Il ne suffit pas d'inscrire dans la Constitution ou une loi organique ou autre instrument juridique le principe de l'indépendance des juges, si par ailleurs cette indépendance est rendue théorique par tout un arsenal juridique définissant les règles régissant leur nomination, leur promotion, leur déplacement, etc., et dont la maîtrise revient au pouvoir politique. De même, la défectuosité du système de sélection et de formation des juges, le manque de publicité des décisions de justice soumises à une critique permanente d'une doctrine avisée, la modicité des budgets de fonctionnement du système judiciaire ne contribuent guère à assurer

F i m p a r t i a l i t e et, partant, la crédibilité de la justice. Or les citoyens ne sont pas incités à participer aux élections, à la définition des politiques publiques lorsqu'ils arrivent à la conclusion que le système judiciaire ne fait que légitimer les pratiques gouvernementales. Les règles du jeu démocratique ne seront jamais respectées si le système judiciaire, dans les faits, n'a ni la volonté ni le pouvoir de sanctionner leur violation. Il n'est pas nécessaire, à cet égard, de gonfler l'armature institutionnelle de ce système par la création d'une multitude d'organes judiciaires: Conseils constitutionnels, Conseils d'Etat, Cours de Cassation, etc. La modicité des ressources internes des pays africains ne le permet pas, sauf à vouloir se donner l'image démocratique sur le dos des contribuables. Il suffit de mettre en place un système judiciaire simple mais efficace et crédible. Tel ne semble pas être le cas pour beaucoup de pays africains qui ont recopié purement et simplement le système judiciaire d'un pays développé sans aucun gain tangible pour la société.

2. *L'Exécutif*

L'Exécutif doit participer au fonctionnement du régime démocratique, même si c'est lui qui exerce la réalité du pouvoir politique en définissant et en exécutant les politiques publiques. Il doit être soumis aux règles de droit, au principe de la légalité de ses actes car la démocratie ne saurait guère se concevoir sans un Etat de droit. Si les dirigeants d'un pays se sentent à l'abri de toute sanction judiciaire et de toute sanction politique (élections, vote du Parlement), ils seront tout naturellement enclins à abuser du pouvoir. Par ailleurs, l'exercice du pouvoir dans une société de responsabilité exige de grandes vertus. N'importe qui ne peut exercer le pouvoir. C'est pourquoi la loi doit poser certaines conditions très contraignantes tant pour l'éligibilité des citoyens que pour l'exercice de certaines fonctions publiques, conditions déterminées en fonction du niveau de développement de la société.

3. *Le Parlement*

Dans la tradition classique de la démocratie représentative, ce sont les élus de la nation qui votent les lois et contrôlent l'exécution des politiques publiques. Cette tradition s'est maintenue dans le monde moderne actuel avec des variantes selon les pays pour ce qui est des pouvoirs du Parlement. Dans les pays d'Afrique noire, la tendance générale qui a sa source dans le vieux système du parti unique est marquée encore par la domination des Parlements par des élus du parti dominant grâce, pour une large part, aux pratiques de fraudes électorales souvent couvertes par cette nouvelle «race» d'observateurs étrangers indépendants (qui le sont si peu très souvent). Et la logique clientéliste conduit le parti dominant à investir sur les listes des candidatures des citoyens qui n'ont ni les moyens intellectuels ni la rectitude morale requise pour remplir le rôle de représentant du peuple. La fonction est davantage perçue comme le moyen de s'assurer des ressources personnelles et

comme facteur de promotion personnelle. Comment interpréter autrement la présence au sein de ces Parlements d'hommes et de femmes complètement analphabètes ou aux ressources intellectuelles limitées. Le Parlement doit être le lieu où les sensibilités politiques les plus représentatives de la société s'expriment en toute connaissance de cause sur les questions majeures de celle-ci. C'est affaire de mode de scrutin et de responsabilité. La loi devrait prévoir un mode de scrutin qui favorise une telle représentation politique et imposer des conditions d'éligibilité conformes à ce qui est dit à propos de l'Exécutif.

4. *Les communautés locales ou de base*

Par communautés locales ou de base, on entend ici les collectivités décentralisées ou déconcentrées: régions, départements, villes, villages, etc. Il existe un très fort courant de pensée en faveur de la décentralisation du pouvoir politique perçue comme une réponse à la demande de démocratie à la base et comme un instrument de gestion plus efficace des ressources de la nation. Ce courant de pensée a gagné les experts des institutions multilatérales comme nationales de financement du développement des pays en voie de développement (ou en développement) au point que la décentralisation en vienne à devenir une conditionnalité. Le terme de régionalisation revient souvent dans la littérature produite par ces institutions et dans le vocabulaire politique. Si dans l'Afrique noire des communautés de base sont connues dans les sociétés traditionnelles, il convient, dans les Etats-nations fragiles, de faire preuve de beaucoup de prudence. Si le principe de la démocratie à la base ne saurait être contesté dans sa fonction de promotion d'une participation des populations à la définition et à la satisfaction des besoins locaux articulés aux politiques publiques définies au centre, il n'est pas sûr du tout que le double pari de la démocratie à la base et de l'efficacité de la gestion des ressources locales puisse être tenu dans n'importe quelle situation. Si la démocratie fonctionne correctement à l'échelle nationale et si la société a atteint un certain degré de cohésion sociale, la décentralisation peut être une réponse opératoire aux exigences démocratiques à la base. Sinon on court le risque de voir se développer deux phénomènes: soit un redéploiement du système clientéliste central soit des velléités de séparatisme régional. Mais tout peut dépendre aussi du degré d'autonomie à reconnaître aux collectivités de base. En tout état de cause, celles-ci ne doivent pas échapper aux règles et aux procédures démocratiques car si la démocratie est affaire d'institutions, elle est également et surtout affaire de vie démocratique.

IL LA VIE DÉMOCRATIQUE

Le fonctionnement correct du régime politique démocratique se laisse constater par la vitalité de la vie démocratique. Or celle-ci dépend avant tout du niveau de formation et du degré d'intégration sociale des citoyens.

A. Une question préalable: la formation et l'intégration sociale des citoyens

Une société peut difficilement avancer sans conflits ouverts. Ceux-ci peuvent prendre la forme d'opposition d'intérêts entre les différents groupes sociaux, les différentes catégories professionnelles et l'Etat ou les entreprises, etc., et également prendre la forme de chocs des idées. Or jusqu'à présent, seul le régime politique démocratique s'est montré apte à faire épanouir et à canaliser dans un cadre pacifié et tolérant de tels conflits. Mais pour qu'il y ait choc des idées, expression rationnelle des revendications et des besoins sociaux de manière libre et responsable, il faut nécessairement que les acteurs que sont les citoyens aient reçu un minimum de formation et d'éducation. En effet, sans un minimum de formation et d'éducation, les citoyens n'auraient aucune conscience des libertés et droits qui leur sont reconnus. Ces libertés et droits civils et politiques resteraient à l'état théorique. On peut aisément vérifier que la vitalité de la démocratie dans les pays développés a dépendu du développement du niveau de vie des citoyens, lequel a été tributaire de l'expansion et de la qualité de l'enseignement et de la formation des citoyens. Le défi démocratique en Afrique noire se pose dans les mêmes termes : il n'y aura véritable vie démocratique que lorsque l'enseignement et la formation auront gagné toutes les couches de la population. Le taux d'alphabétisation est un bon indicateur en la matière. A cet égard, les statistiques actuelles ne laissent pas d'inquiéter: elles révèlent que ce taux qui était appréciable pour certains Etats a brutalement chuté du fait des politiques d'ajustement structurel imposées par les institutions financières et de développement de Bretton-Woods (F.M. I. et Banque Mondiale). Car l'école n'est pas seulement le lieu de formation du citoyen, elle est aussi un instrument privilégié de socialisation et d'intégration sociale lorsqu'elle remplit pleinement sa mission. Par conséquent, l'investissement dans l'éducation et la formation doit être tenu pour prioritaire au même titre que la production des biens et l'emploi. La marginalité sociale est facteur destructeur et de la cohésion nationale et du régime démocratique. La responsabilité d'assurer l'éducation et la formation des citoyens revient à titre principal à l'Etat. Les partis politiques, les associations et ONG, la presse et les élites intellectuelles devant jouer un rôle d'appoint mais non négligeable.

B. Les partis politiques

Dans un régime politique de démocratie représentative, les partis politiques sont des vecteurs de la démocratie. Ces partis politiques sont essentiels pour le fonctionnement et la pérennité de la démocratie car ils sont non seulement des instruments de conquête du Pouvoir par des élections régulières, équitables et transparentes mais encore des lieux où s'élaborent des idées et propositions concrètes devant constituer des programmes alternatifs de gouvernement. Ils constituent également les moyens grâce auxquels les individus peuvent peser sur les affaires publiques, exprimer leurs mécontentements, ou soutenir les actions gouvernementales. Mais comme le font remarquer avec justesse David BEETHAM et Kevin BOYLE: «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 leur sympathisants qui se trouvent exclus du pouvoir ne soit insupportable» (Démocratie - questions et réponses - illustré par PLANTU, UNESCO, 1995, p. 20.)

En considération de ces remarques pertinentes, le problème que pose l'existence et le fonctionnement des partis politiques en Afrique noire est triple : il revient à savoir tout d'abord dans quelle mesure la base sociale des partis politiques représente toutes les composantes de la société ou non, c'est-à-dire indépendamment de considérations de nature ethnique, religieuse ou autres, ensuite quelles sont les chances qu'offre le système politique aux différentes formations politiques d'accéder un jour au Pouvoir, et enfin de quelles ressources peuvent disposer celles-ci pour remplir leurs différentes missions sur tout le territoire de l'Etat. Le premier problème renvoie aux types de clivages censés être représentés par les formations politiques (clivages transversaux ou clivages verticaux), problème d'autant plus important et actuel que les conflits ethniques semblent se multiplier un peu partout; le deuxième problème a trait au principe d'alternance politique inhérent à tout régime politique démocratique mais que certains régimes politiques, formellement démocratiques, rendent impossible grâce à de multiples artifices antidémocratiques (Cf. supra A. du I); le troisième problème concerne le financement des partis politiques, surtout d'opposition, car le parti au pouvoir se sert généralement sans vergogne des moyens et ressources de l'Etat pour asseoir sa domination en l'absence de tout contrôle par un organe indépendant; la rareté des ressources et le dénuement des militants et sympathisants confèrent à ce problème une dimension cruciale pour le processus démocratique. Si des solutions ne sont pas apportées à ces problèmes, les changements politiques risqueront de s'opérer de manière violente à cause des frustrations accumulées.

C. Les associations et organisations non gouvernementales

Au même titre que les partis politiques, les associations et organisations non gouvernementales constituent des vecteurs non négligeables de la démocratie. Elles se distinguent des partis politiques par leurs finalités seulement. Mais ils contribuent tous à l'éveil des consciences, à la défense des intérêts légitimes de groupes d'individus, à la protection des droits et libertés individuels et collectifs. L'efficacité du travail associatif dépend du degré d'autonomie et d'institutionnalisation des associations. Lorsque celles-ci tissent des liens plus ou moins formels avec l'Etat ou avec des partis politiques, elles perdent de leur autonomie et donc de leur capacité à intervenir en toute liberté dans la gestion et la conduite des affaires publiques et dans le fonctionnement des institutions selon des modalités que permet le principe de spécialité auquel elles sont

soumises. Les ONG, bien qu'étant des associations, ont quant à elles des préoccupations plus marquées en matière de protection des droits de l'homme et de droit humanitaire. De telles préoccupations les poussent à intervenir dans le champ politique même si elles se défendent de faire de la politique.

La richesse de la vie associative se laisse aisément constater dans les pays développés du Nord parce que cette vie associative est chevillée à une société civile forte. La question est plus problématique en Afrique noire où l'existence de sociétés civiles n'est pas d'une évidence absolue. Bernard BADOE fait observer que la construction du concept de société civile repose sur au moins trois principes discriminants : «la différenciation des espaces sociaux privés par rapport à l'espace politique; l'individualisation des rapports sociaux qui confère ainsi à l'allégeance citoyenne une valeur prioritaire; l'horizontalité des rapports à l'intérieur de la société qui fait préférer la logique associative à la structuration communautaire et qui, à ce titre, marginalise les identifications particularistes au profit de l'identification stato-nationale» (op. cit. p. 116). Certes, il est difficile de vérifier dans chaque pays africain si et dans quelle mesure ces critères sont remplis. Mais on peut sérieusement douter, pour au moins certains pays où les identifications ethniques, religieuses, etc. prennent le pas sur l'identification citoyenne, que la société civile a achevé de se constituer. Il demeure cependant vrai que l'essor des associations de type professionnel et des ONG nationales contribue fortement à la construction de cette société civile dans ces pays.

D. La presse

La liberté de la presse est essentielle dans une démocratie. En effet, la presse participe à la formation politique des citoyens, à la culture démocratique en informant les citoyens sur les dimensions des politiques publiques, sur la gestion et la conduite des affaires par les responsables tant au niveau étatique qu'à celui des collectivités de base, «en fournissant et en donnant aux membres de la communauté le moyen de communiquer entre eux» (Cf. David BEETHAM et Kevin BOYLE, op.cit. p. 148). Mais pour que cette presse puisse remplir de telles fonctions, il faut qu'elle soit libre et indépendante; qu'elle ait les moyens matériels et humains suffisants pour traiter de tous les problèmes importants de la société dans un cadre juridique sécurisant.

Depuis le début des années 1980, l'essor de la presse dans les pays d'Afrique noire est spectaculaire. Mais après une décennie d'expérience, le jugement que l'on peut porter sur cette presse est mitigé. D'une part, les moyens de communication audiovisuels sont encore largement entre les mains des pouvoirs en place. D'autre part, la presse dite privée (presse écrite et presse parlée) a, dans certains pays, succombé aux tentations de l'Etat néo-patrimonial ou autres groupes de pression et/ou au souci d'une rentabilité immédiate (ce qui nuit au traitement correct de l'information). Là où la presse s'est montrée irrévérencieuse à l'égard des autorités publiques en révélant leurs turpitudes, la machine judiciaire a été actionnée pour réduire les journalistes au mutisme ou au conformisme ambiant. Dans certains pays, des sanctions pénales disproportionnées ont été infligées à des journalistes pour des délits dont les définitions au

caractère volontairement vague ou flou (tels qu'ils sont définis dans les Codes pénaux) a été le prétexte pour des juges peu scrupuleux et obéissant aux injonctions des autorités, de sévir. C'est assez souligner que sans un système judiciaire indépendant, la liberté de la presse serait réduite à la liberté de désinformer. L'importance d'une presse dans un pays ne se mesure pas au nombre des journaux ni à celui des radiotélévisions privées mais à la qualité de l'information fournie au public. De manière générale, la tradition de la liberté de la presse est mieux ancrée dans les pays africains anglophones que dans les pays africains francophones. Cela tient sans aucun doute à l'héritage colonial.

E. Les élites intellectuelles et politiques

Toute société qui veut avancer doit produire des élites dans tous les secteurs de la vie sociale. C'est du moins l'enseignement que l'on tire de l'histoire du développement des sociétés. La formation de ces élites est largement tributaire de l'efficacité du système éducatif.

Les rôles que sont appelées à jouer les élites intellectuelles et politiques dans une démocratie sont déterminants bien que différents pour les unes et pour les autres. Ce sont elles qui sont généralement à la base des grands mouvements politiques et sociaux. La fortune que peut connaître un processus de démocratisation ou un vieux système politique démocratique dépend pour une large part de la capacité de ces élites à formuler les idées nouvelles et à traduire en actes les aspirations démocratiques diffuses des populations; idées et actes propres à accélérer ce processus démocratique ou à rénover le système démocratique en panne. Mais encore faut-il que ces élites soient pénétrées par les valeurs démocratiques et soient en mesure de faire partager celles-ci aux différentes couches de la population. Dans les pays d'Afrique noire une grande interrogation pèse sur le rôle de ces élites en raison des échecs qu'accusent, çà et là, les processus de démocratisation. Le développement des conflits interethniques, les blocages des processus démocratiques, la généralisation de la corruption, etc., sont autant de faits qui témoignent soit de l'absence d'élites politiques et intellectuelles, soit de la médiocrité de ces élites qui instrumentalisent des populations analphabètes pour des causes formellement démocratiques mais en réalité basement «pouvoiristes». Le caractère embryonnaire de la séparation des différents ordres (politique, économique, religieux, culturel, savoir) rend malaisée l'imputation de cette responsabilité aux seules élites politiques plutôt qu'aux élites intellectuelles car souvent elles se confondent. De même l'inachèvement de la constitution de sociétés civiles fortes ne contribue guère à la formation d'une catégorie autonome d'élites intellectuelles. C'est de manière isolée, et dans un environnement peu sécurisant tant du point de vue matériel que du point de vue politique que ces élites intellectuelles tentent de promouvoir un débat public sur les problèmes de leur société. Or il est essentiel en démocratie que ceux qui font profession de penser dispose d'un espace public d'intervention.

N.B. C'est volontairement que nous n'avons cité aucun pays pour ménager les susceptibilités.

«Vers une déclaration universelle sur la démocratie»

DR. AWAD EL MOR*

1. La démocratie n'est pas un droit en soi, mais plutôt un système intégral comprenant certaines normes, dont les concepts de la liberté d'expression et du choix éclairé sont le noyau. La démocratie engendre donc des droits et libertés, qui tendent à donner à tous les individus la possibilité et les moyens d'exercer en permanence leur influence et un contrôle sur leur gouvernement.

L'approche libérale inhérente à la démocratie attribue toutes les formes de pouvoir à la volonté populaire, fait de la primauté du droit l'un de ses fondements essentiels, affirme que la séparation des pouvoirs a une action modératrice et encourage les droits et libertés individuels, considérés comme l'une des conditions *sine qua non* de la dignité de l'être humain.

2. La démocratie ne peut être vécue ou réalisée derrière des portes closes, ni se fonder sur un régime autoritaire ou la répression. Elle repose sur des partis politiques concurrents, une opposition vigilante et éclairée, l'influence active des masses sur leurs dirigeants et le droit souverain des individus de s'organiser et de critiquer. Toute tentative d'instaurer la démocratie sans libéralisme est vouée à l'échec, étant donné que différents pouvoirs sont normalement en conflit et que leur harmonisation passe par la reconnaissance de garanties suffisantes. Celles-ci favorisent et renforcent la restructuration d'un environnement libéral global, fondé sur la liberté des échanges de vues et son corollaire, la possibilité de faire des choix autonomes, l'égalité des chances, la répartition équitable des richesses et la décentralisation des décisions économiques, associée à une réglementation conséquente du marché et des interventions opportunes.

3. Généralement, les constitutions limitent l'action gouvernementale de deux manières; l'une a trait aux objectifs à réaliser, et l'autre aux décisions à prendre pour les atteindre. A cet égard, l'Etat ne peut inhiber ou anéantir la créativité de l'esprit, ni régir les aspects les plus vitaux de notre existence; il doit plutôt encourager la manière de penser collective et éviter de considérer le patrimoine intellectuel du public comme l'un de ses propres tributaires ou de plaider pour des concepts étroits ou partiels.

4. Tout système démocratique repose sur le respect des droits fondamentaux, y compris ceux des minorités, qui devraient participer à l'exercice du pouvoir

et avoir le droit de pratiquer leur propre culture et de voir leurs intérêts vitaux soigneusement pris en considération lorsqu'ils sont menacés par un projet de loi.

5. L'influence que l'ensemble de la population peut exercer sur le gouvernement ne trouve pas nécessairement son expression dans une assemblée délibérante ou la règle de la majorité, qui toutes deux peuvent, en des circonstances diverses, produire des résultats contraires à la démocratie.

C'est principalement à travers la liberté d'association que cette influence peut dûment s'exercer, en particulier sous la forme de partis politiques qui, par leur nature même, encouragent et génèrent le discours politique, et rassemblent des citoyens qui partagent des opinions et intérêts similaires.

Les restrictions injustifiées à la formation des partis politiques sont totalement proscrites, surtout si elles sont fondées sur des opinions politiques, des croyances religieuses ou le fait d'appartenir à une minorité.

Ainsi comprise, la formation des partis politiques devrait échapper au contrôle de l'exécutif, aussi bien pendant la phase initiale que dans la conduite des affaires.

De fait, la liberté de former des partis politiques n'est pas le domaine réservé d'un groupe ou d'une classe particuliers, ni un immense privilège reconnu à ce groupe ou cette classe ; elle est plutôt un moyen de promouvoir la participation collective à la vie politique, qui associe des valeurs éducatives à la défense des intérêts des militants.

Quoi qu'il en soit, les partis politiques informent dûment leurs membres sur les priorités à considérer, les décisions à prendre et les activités à mener.

6. La liberté inaliénable de former des partis politiques affirme la suprématie du peuple, garantit sa participation à l'exercice du pouvoir, aux activités publiques, à la conception des politiques et valeurs nationales, et reconnaît la jouissance de droits et libertés fondamentaux, y compris la liberté d'expression et le droit de tenir des élections pour choisir librement ses représentants dans la gestion des affaires publiques.

7. La liberté de former des partis politiques va de pair avec la liberté d'expression dont doivent jouir tous les individus.

Les idées doivent prospérer et se développer, et non être occultées.

La liberté d'expression implique que ceux qui défendent une cause particulière ont non seulement le droit de le faire, mais aussi celui de choisir les moyens qu'ils jugent les plus appropriés et les plus efficaces à cet effet, même s'ils peuvent exprimer et diffuser leurs opinions selon d'autres méthodes. À l'évidence, les libertés sont menacées si elles sont assujetties à des formalités et ne sont pas ouvertement diffusées.

Pour jouir de la liberté fondamentale d'expression, il faut accepter les responsabilités qui doivent nécessairement accompagner l'exercice de cette liberté.

De plus, la liberté d'expression est au cœur de tout régime démocratique. La limiter c'est nier le fait que ses instruments sont en perpétuelle interaction avec la neutralité et les objectifs légitimes de la démocratie.

Par sa définition même, la liberté d'expression s'étend à tous les aspects de la vie. Elle ne doit donc pas être soumise à des restrictions, qu'elles soient préalables ou ultérieures.

De plus, le concept du libre échange des idées a été envisagé comme un véhicule de la pluralité des opinions, fondé sur la neutralité de l'information, et destiné à servir la vérité, notamment quand des idées contradictoires sont exprimées sur un même sujet et qu'il s'agit d'en déterminer le bien-fondé.

Par nature, les opinions sont diverses, obéissent à des intérêts divergents et sont associées à un danger manifeste et immédiat, ou elles tendent alors à réaliser pacifiquement un changement souhaitable.

Cependant, toutes les opinions doivent être exprimées et les idées, d'où qu'elles viennent, considérées et largement diffusées, en dépit des frontières politiques et quels que soient les moyens de diffusion utilisés.

En dernier ressort, c'est la justesse des idées diffusées qui éclaire la voie de la liberté, permet de cerner la dimension de toutes les réalisations et assure la cohérence dans la conduite des affaires publiques.

Les pouvoirs publics ne peuvent en aucune manière dominer la pensée collective et appliquer leurs propres critères pour contenir les opinions qui l'ont façonnée. Les idées ne peuvent être chuchotées ou secrètement inculquées dans notre conscience. Elles doivent être transmises ouvertement, même si elles sont manifestement rejetées ou honnies par les pouvoirs publics.

L'attention portée aux affaires publiques n'a pas d'autre but que de favoriser le débat sur leurs différents aspects. Même s'il n'y a pas de critère clairement défini pour établir la ligne de démarcation entre les opinions extravagantes et les opinions modérées, et que les idées sont le plus souvent défendues avec excès, le maintien de l'ordre public ne doit pas être un prétexte pour limiter à l'avance la liberté d'opinion.

8. Les valeurs hautement prisées de la liberté d'expression interdisent de confiner un dialogue franc et ouvert à une classe donnée d'individus ou à des questions arbitrairement définies, car ces valeurs impliquent des idées, des opinions et des concepts divers et interchangeable, qui sont de nature à élargir le cercle des choix et non à le réduire indûment.

Il faut rappeler que la liberté d'expression, qu'elle soit réalisée par la parole, par l'écrit, par l'image ou par tout autre moyen, a été maintenue dans la plupart des constitutions pour garantir l'expression des idées et leur diffusion. La liberté d'association repose fermement sur le débat ouvert et deviendrait obsolète si ceux qui participent à ce débat n'ont pas le droit d'exprimer leurs opinions.

De fait, on finirait par vivre dans les ténèbres si les opinions, qu'elles soient justes ou erronées, qu'elles prennent ou non en considération l'intérêt public, ne sont pas exposées de manière catégorique.

9. Il est donc impératif d'aligner les dispositions constitutionnelles sur le concept d'un marché d'idées pour toutes les questions d'intérêt public. Le débat forcé étouffe le talent, l'imagination et les aspirations, et engendre en fin de compte la peur, la coercition et la contrainte.

Par conséquent, la protection constitutionnelle de la liberté d'expression doit être élargie, sans en violer le fondement ni dénier les objectifs, à la critique sévère des fonctionnaires de l'Etat.

Considérer que tout jugement susceptible de discréditer un fonctionnaire est probablement fallacieux ou empreint de mauvaise foi est manifestement une erreur. Les jugements portant atteinte à l'image d'un fonctionnaire de l'Etat doivent être motivés par la nécessité de diffuser toute information qui atteste son incapacité à servir l'intérêt public dans l'accomplissement de la mission qui lui a été confiée.

10. Il est nécessaire de considérer la liberté d'expression comme inextricablement liée à la liberté de réunion de tout groupe de personnes désireuses de débattre de questions d'intérêt commun, d'échanger des opinions à ce sujet et de faire connaître leurs difficultés et leurs aspirations.

Tout rassemblement structurel, qu'il soit de caractère syndical, politique ou professionnel, est le fait d'un groupement dans lequel ni l'adhésion ni la démission ne peuvent être imposées.

En substance, une assemblée est un groupe d'individus qui ont des préoccupations communes et qui se réunissent pour exprimer pacifiquement leur position et faire connaître leurs problèmes. En fait, le droit de se réunir librement est une affirmation de l'intégrité de la liberté personnelle, de la préservation de la vie privée; il est la condition d'un débat constructif.

Elle reconnaît aussi un modèle de conduite qui existait avant l'apparition des constitutions écrites, dont les garanties en matière de droits et de libertés sont ainsi respectées. Le fait que le droit de se réunir librement ait été favorisé par l'essor de la civilisation ne saurait être remis en question. Tout au long de l'histoire, ce droit s'est traduit par des rassemblements ayant pour seul but de discuter ouvertement et pacifiquement de questions spécifiques à l'intérieur d'un cercle particulier, non défini par la législature, et qui sont les destinataires de toute l'information qui aidera le pouvoir à prendre des décisions.

Ce n'est que dans une assemblée, quelle qu'en soit la forme, que les facteurs qui fondent la personnalité humaine peuvent s'exprimer et s'épanouir.

Porter atteinte à cette liberté, c'est anéantir tout système de gouvernement fondé sur la volonté populaire, c'est encourager le règne de l'arbitraire et affaiblir les valeurs démocratiques.

11. Comme les valeurs inhérentes à la liberté d'expression et à la liberté d'association, le droit d'élire et d'être élu apparaît comme l'une des principales caractéristiques de la démocratisation.

Il est indéniable que le droit des candidats à être élus librement à des assemblées représentatives ne peut être dissocié du droit qu'a l'électoral de choisir,

d'indiquer et d'exprimer ses préférences et de voter pour les candidats de son choix.

Dans une perspective constitutionnelle, ces deux droits sont donc inextricablement liés, s'influencent mutuellement et ne supportent pas les limitations qui altéreraient l'intégrité et la fiabilité du processus électoral ou attenteraient à son équité.

L'information doit donc être diffusée sans entrave pour préserver la neutralité du processus et garantir l'égalité des chances à tous les candidats.

Par conséquent, les restrictions enlevant à une catégorie particulière de candidats toute possibilité de remporter des sièges au sein d'une assemblée populaire ne peuvent être tolérées.

Le processus électoral ne peut en aucune manière être monopolisé par un groupe particulier qui en oriente le cours et en détermine l'issue. Il faut noter ici que les constitutions les plus modernes ne se contentent pas de protéger les droits politiques. Elles considèrent que l'exercice de ces droits est un devoir qui ne saurait être négligé car il sauvegarde et détermine le caractère représentatif du gouvernement.

Pour garantir l'efficacité et l'équité du processus électoral, les citoyens qui ont le droit de voter doivent pouvoir aussi influencer sur l'issue du vote, puisque ce sont eux qui assument les responsabilités en ce qui concerne les affaires publiques.

En particulier, le nombre des sièges attribués à chaque circonscription doit être proportionnel au nombre des habitants et, à moins qu'il n'en ait reçu mandat par le poids de ses suffrages, aucun groupe ou classe de citoyens n'a son mot à dire dans les assemblées représentatives.

12. D'autres droits politiques, dont celui qu'ont les citoyens d'exprimer leurs opinions par référendum, s'ajoutent au droit de voter et d'être élu. Les gouvernements de la plupart des pays en développement recourent au référendum pour légitimer une législation ou une position particulière en leur faveur. Initialement, le référendum a pour objet des questions d'importance touchant à un intérêt légitime de l'Etat. Dans la pratique, cependant, il est destiné à obtenir l'accord de l'électorat sur des questions qui ne sont pas présentées séparément en fonction de leur caractère, mais amalgamées dans une seule proposition dont les composantes sont disparates.

Dans ce contexte, certains affirment que les référendums, qui sont le reflet de la volonté populaire directe, pourraient aboutir à un amendement constitutionnel contraire à la Constitution. Face à cet argument, le Tribunal constitutionnel suprême de l'Egypte a précisé que les amendements à la Constitution étaient soumis à des règles de procédure rigoureuses. Si celles-ci ne sont pas respectées, la Constitution ne peut pas être amendée. Les lois qui sont rédigées sur la base des résultats d'un référendum peuvent, au même titre que d'autres législations, être l'objet d'une révision judiciaire, car la Constitution a toujours la préséance.

13. La démocratie et le développement sont étroitement liés, et l'un et l'autre trouvent leur origine dans l'éducation puisque le développement dépend dans une large mesure du cadre dans lequel l'éducation se fait et du niveau de celle-ci.

L'éducation n'est pas chose futile. Les dépenses qu'elle engendre sont finalement un investissement fructueux puisqu'elle aboutit à une société civile avancée et à la cohésion nationale, et fournit les moyens de mener une existence productive.

Indéniablement, l'éducation permet de sensibiliser le public, induit le mode d'action approprié, conduit à la vérité et assure méthodiquement aux masses une existence éclairée dans laquelle les droits et les devoirs sont dûment pris en considération, également respectés et activement appliqués.

Par conséquent, l'éducation n'est pas un droit subsidiaire ou annexe. C'est un droit original et fécond, autonome, réalisable et ouvertement reconnu à tous ceux qui se conforment objectivement aux exigences rationnelles de son exercice.

Dans ce contexte, le gouvernement ne doit pas plus ou moins se désintéresser de l'éducation. Il doit en étudier soigneusement les différentes formes et trouver les moyens d'en élargir le champ sans oublier que la valeur de l'éducation et son rôle intégrateur dans le processus démocratique dépendent dans une large mesure du niveau de ses structures.

14. Dans tout processus démocratique en évolution, la notion d'égalité des droits est largement considérée comme une soupape de sécurité. Il a été maintes fois affirmé que cette notion ne vise pas à étendre une égalité mathématique à tous mais à protéger les citoyens qui sont dans la même situation vis-à-vis des exigences définies pour l'exercice du droit en question. Au sens strict, le caractère général et abstrait de la primauté du droit ne signifie pas nécessairement uniformité de traitement. En fait, cette règle, même si elle s'applique à tous ceux qui satisfont à ses exigences, peut prévoir des dispositions différentes pour certains, et donc aboutir à un traitement injuste, inégal ou préférentiel, incompatible avec les valeurs fondamentales de l'égalité des droits, laquelle bannit toute distinction sauf dans le cas des dispositions précitées.

Tous les êtres humains sont convaincus que la notion d'égalité des droits, à laquelle adhèrent tous les régimes politiques et toutes les sociétés organisées, est source de justice.

Il a été affirmé que le principe de l'égalité des chances et celui de l'égalité des droits servent les mêmes fins. Cependant, alors que la clause de l'égalité des droits confère un droit négatif, qui n'est violé que lorsque l'Etat intervient de façon activement discriminatoire, le principe de l'égalité des chances pré-suppose que l'Etat s'attache à offrir une possibilité qui n'existe pas. Si tel n'est pas le cas, la question de l'inégalité des chances ne se pose jamais.

Pour déterminer si oui ou non une loi consacre des disparités démesurées ou arbitraires entre les individus pour ce qui est de leurs droits et privilèges, les tribunaux ont, à de nombreuses occasions, souscrit à la règle comparative établie de longue date et applicable dans le contexte de l'examen judiciaire, à

savoir le critère du fondement rationnel ou de la relation rationnelle. Selon cette règle, une classification législative qui établit des distinctions entre les citoyens doit être considérée comme incompatible avec la notion d'égalité des droits s'il peut être prouvé qu'elle est liée de façon irrationnelle à un intérêt légitime du gouvernement, qu'elle vise à servir.

Toutefois, les classifications législatives fondées sur les différences, sur la race et sur d'autres considérations non pertinentes, sont communément perçues comme fondamentalement suspectes. Elles doivent donc être contrôlées de manière rigoureuse et soumises à un examen juridique des plus sévères, au cours duquel l'Etat doit prouver que la loi en question sert un intérêt primordial, auquel il est pourvu avec les moyens disponibles les moins restrictifs. Rares sont les lois qui ont rempli toutes ces conditions.

15. Le respect des droits de l'homme - ultime objectif du processus démocratique - passe par l'intégration des droits politiques, économiques, sociaux et culturels. Cependant, il faut noter que l'intégration de ces droits ne signifie pas que la réalisation des droits économiques, sociaux et culturels est le préalable de la réalisation des droits politiques. Tous doivent être dûment respectés pour neutraliser ou du moins affaiblir, progressivement voire prudemment, l'influence excessive de l'Etat, sans rejeter le principe juridique selon lequel les libertés et les droits fondamentaux ne peuvent être amoindris par des restrictions irrationnelles, qui pourraient même compromettre l'existence.

16. La démocratie est un moyen de prévenir les abus de pouvoir et, le cas échéant, de les combattre par des mécanismes d'équilibre, considérés comme essentiels à l'application effective du principe de la séparation des pouvoirs.

Ce principe suppose que les trois pouvoirs ont chacun leur juridiction et que chacun d'eux exerce ses compétences dans les limites fixées par la Constitution. Il ne peut être réalisé que si chaque pouvoir est en mesure de déceler et de corriger toute dérive des deux autres. Comme le dit avec justesse Montesquieu, «seul le pouvoir arrête le pouvoir».

Dans la plupart des pays en développement, cependant, l'équilibre entre des pouvoirs différents et parfois concurrents a été considéré comme une approche théorique plutôt que comme un instrument viable. Côté pratique, le Parlement est devenu une extension de l'Exécutif qui a la mainmise sur sa majorité à laquelle il impose sa volonté. Dans une telle situation, le principe de la séparation des pouvoirs se vide de toute substance, et le Parlement perd son caractère représentatif. La séparation des pouvoirs ne signifie pas nécessairement que chacun est isolé et que leur coopération en est réduite. Ce qui importe, c'est la nature de cette coopération, qui ne doit en aucune manière dépendre des instructions du gouvernement.

S'agissant de l'application du principe de la séparation des pouvoirs, la préoccupation majeure, d'un point de vue juridique, est de préserver les compétences attribuées à chaque pouvoir, en particulier celles qui touchent à sa structure naturelle. Ce faisant, il ne faut pas perdre de vue la nécessité d'une entente, qui ne peut être une relation de subordination, et qui ne doit pas donner à un pouvoir la possibilité d'enfreindre les limites auxquelles il est soumis.

Si son application n'est pas renforcée par une prise de conscience et les pressions du public et l'action, plus vaste, des médias, ce principe ne sera pas respecté, surtout en l'absence d'un pouvoir judiciaire indépendant et impartial, capable de prendre les choses en mains pour apporter aux conflits des solutions ayant force exécutoire, qui ne souffrent pas de retards indus, qui ne soient pas soumises à des règles de procédure viciées, et ne subissent pas non plus l'influence de considérations politiques ou idéologiques.

17. Conformément au principe de la primauté du droit, le pouvoir judiciaire tire son efficacité du fait que les dispositions constitutionnelles ne sont pas lettre morte dans les pays démocratiques; celles-ci doivent être appliquées par tous les moyens possibles, le plus important étant l'exercice du pouvoir d'examen judiciaire, selon lequel les lois contraires à la Constitution sont considérées comme nulles et non avenues.

18. A cet égard, l'institutionnalisation du pouvoir dans le cadre des exigences des «cas et controverses» impose, entre autres choses, l'affirmation du droit d'ester en justice et son corollaire - des décisions judiciaires pertinentes et contraignantes. Elle impose aussi de bannir les tribunaux d'exception, de restreindre le droit martial à son domaine naturel, de reconnaître aux étrangers le droit de défendre leurs intérêts légitimes, d'observer les règles de l'équité dans tout procès, de garantir le respect de la légalité au point de vue de la forme et du fond, de respecter les droits de l'homme, en tenant dûment compte de leur dimension internationale, et d'appliquer le droit à une assistance judiciaire.

19. Même si la mise en œuvre des processus démocratiques peut créer des tensions dans certaines sociétés, il est incontestable que ces processus jouent un rôle capital en ce sens qu'ils permettent de mesurer les progrès accomplis et de mettre les valeurs humanitaires à l'abri des actes d'intimidation et entraves de la part des organes publics et de leurs agents.

Les systèmes non démocratiques sont moins bienveillants, plus répressifs, plus corrompus et plus instables. L'application des processus démocratiques exige des libertés individuelles bien définies et adaptées aux réalités contemporaines, favorise l'alternance politique, le pluralisme, la tolérance et le droit à la différence. La reconnaissance du caractère universel des droits de l'homme et de leur impact sur le développement, la promotion de niveaux culturels minima éliminant les différences ethniques et dépendant largement de l'efficacité du système d'éducation, ainsi que l'égalité des chances pour tous dans tous les domaines, en droit et dans la pratique, sont tout aussi essentiels.

En fait, le droit n'est pas un concept divin et surnaturel. C'est tout simplement une formule positive qui peut être adaptée aux besoins sociaux et doit considérer la dignité de tous les individus comme l'essence de leurs libertés et droits fondamentaux. A moins que les modalités de l'exercice de ces droits ne soient clairement définies, sans pour autant limiter ces acquis, l'attachement aux principes démocratiques ne peut être durable.

20. Une démocratie doit défendre les principes démocratiques dans les relations internationales et se montrer véritablement solidaire de ceux dont les droits fondamentaux sont violés par des régimes non démocratiques.

Démocratie et volonté individuelle

PROFESSEUR HIERONIM KUBIAK*

«La démocratie n'est ni noire, ni blanche, ni rouge. Elle est la foire aux passions et aux intérêts, l'outrage marié à la vertu, l'union du sacré et du sordide. Sa valeur, sa saveur, ne sont jamais aussi reconnaissables que lorsqu'elle perd déjà la partie sous la pression de l'extrémisme. C'est là, sans doute, le message le plus important du XX^e siècle.»

Adam Michnik, «Szare jest piekne» [«Le Gris est beau»], *Gazeta Wyborcza*, 4-5 janvier 1997.

Cet essai se fonde sur un certain nombre de présupposés :

a) La nature humaine et la démocratie sont le résultat d'une succession d'actes humains, même si ces actes ne sont jamais libres par rapport aux «conditions structurelles données héritées du passé». Ce sont les hommes qui «renforcent ou transforment en même temps ces conditions pour ceux qui leur succéderont» (Sztompka 1991: 271). C'est ainsi que *Yhomo creator* et *Yhomo sociologicus* bâtissent leurs sociétés: la société civile, «sphère non étatique de l'activité sociale», la société politique, «sphère représentative de l'activité sociale», l'État, «sphère administrative et coercitive de l'activité sociale», et «la sphère publique: le domaine informationnel de l'activité sociale» (Kennedy 1992 : 301-302). Ce sont eux qui font l'histoire.

b) La souveraineté croissante de l'individu est l'un des progrès les plus marquants de l'humanité. La souveraineté permet aux hommes d'opérer des choix, en fonction de leurs ambitions, de leurs possibilités et de leur sensibilité propres, et leur permet de «s'échapper du goulag de la religion, de la race, de la région et de la nation» (Llosa 1996: 13).

c) La nature humaine et la démocratie sont en relation de congruence. Si la nature humaine est «libre, axée sur les fins et calculatrice (rationnelle) raisonnable», seul l'ordre démocratique est capable, par ses règles, ses instruments et ses procédures, «de surmonter les conséquences de la liberté, de la sociabilité et de l'agressivité humaines» (Baechler 1995 : 65).

d) La participation de citoyens libres et égaux à l'administration de la cité - que cette participation s'exerce directement ou par l'intermédiaire de représentants librement élus -, l'acceptation des règles du jeu et la confiance à l'égard des contrats sociaux sont les composantes cruciales de la démocratie.

* Université Jagellon, Institut de Sociologie, Cracovie (Pologne)

La participation, cependant, à l'instar d'autres formes d'activité humaine, s'inscrit toujours dans un contexte donné; celui-ci est perpétuellement façonné par les personnalités des acteurs, par leurs attitudes, leurs convictions, leurs valeurs et leurs intérêts; par une confrontation violente entre besoins, désirs et moyens; par les liens de l'édifice social, et par la compétence et l'incompétence acquises.

La démocratie, il convient de ne pas l'oublier, est l'unique régime politique doté, par la nature même des élections libres et équitables, d'un mécanisme interne d'autocorrection, qui peut devenir un mécanisme d'autodestruction sous la pression de clivages persistants ou croissants (ethniques, religieux et socio-économiques, tout spécialement), pour peu qu'une majorité d'électeurs en décide ainsi. Cependant, seule la démocratie est dotée de la capacité de se remettre en question et de rectifier ses erreurs sans recourir à la force brute.

La démocratie n'est ni une conséquence inéluctable des «lois historiques», ni le «dernier mot» de l'histoire de l'humanité; elle ne saurait davantage exister par simple inertie. Dans l'histoire de l'humanité, la démocratie n'a pas seulement vu le jour sous des latitudes et des formes diverses; elle a, de la même manière, disparu pour toute une série de raisons différentes. La vitalité de la démocratie, en particulier dans sa forme «poliarchique» (Dahl 1995: 325-336) dépend de plébiscites quotidiens, auxquels participent des millions de personnes et des milliers d'entités sociales, et dont le moment du vote représente le point culminant. Le bulletin de vote joue aujourd'hui le rôle du démiurge de Platon.

Karl Popper affirme que les institutions démocratiques devraient être conçues de manière à empêcher les hommes politiques mal intentionnés et incompetents de nous causer trop de tort, et rien ne permet de réfuter ce propos. De toute évidence, des institutions de ce genre doivent être mises en place. Il est vrai, qui plus est, que de nos jours la démocratie est devenue, dans bien des cas, une valeur en soi et une composante importante de plusieurs idéologies, ainsi qu'une justification pour de nombreux gouvernements. Il n'en demeure pas moins que c'est l'électeur qui, selon les règles démocratiques, décide de placer ces politiciens incompetents à la tête des institutions démocratiques, et de légitimer - ou non - l'édifice politique tout entier. En un mot, le sujet de la démocratie est l'homme, et non les idées, les normes ou les institutions. Les facteurs qui déterminent le comportement des électeurs ne sont pas à chercher uniquement dans les normes, les procédures et les institutions démocratiques, mais aussi dans l'esprit des gens et dans leur expérience existentielle quotidienne. Si l'avenir de la démocratie est déterminé par la volonté des électeurs, c'est cette volonté - et non pas uniquement les normes et les institutions - qui devrait bénéficier de l'attention de tous ceux qui souhaitent étudier la démocratie ou, à plus forte raison encore, la défendre.

Pour que la démocratie conserve sa capacité d'autodéfense, il faut que la majorité des citoyens souhaite vivre sous un régime démocratique, respecte les règles démocratiques et ait confiance en ses institutions et ses responsables:

cela peut sembler une évidence, voire un lieu commun. Or, ce désir ne naît pas uniquement du droit formel de «manger dans de la vaisselle en or» (pour reprendre une métaphore du XIX^e siècle), mais aussi de la possession des moyens concrets nécessaires pour ce faire. Tout ceci revient à dire que dans une démocratie moderne - où, aux termes de la plupart des constitutions actuelles, les citoyens ont le droit de vote s'ils sont âgés de 18 ans au jour du scrutin, et où les élections au parlement sont universelles, directes, équitables et se déroulent au scrutin secret -, la liberté politique et les droits sociaux sont indissociables.

L'espoir d'améliorer les conditions de vie, qui sous-tend généralement les mouvements revendiquant la liberté politique et qui surgit souvent lorsque la liberté politique a déjà été obtenue, représente certes un facteur puissant d'automodération des exigences sociales et économiques, mais cet effet ne dure qu'un temps. La liberté, une fois obtenue, ne compense pas les carences d'autres biens. Au contraire : elle sert plutôt de moyen pour protester contre les privations. L'histoire récente de l'Europe centrale regorge d'exemples en ce sens. Les transformations systémiques entreprises dans cette partie du continent devaient permettre d'atteindre simultanément deux objectifs jumeaux : la démocratie et l'économie de marché. Cependant, il est rapidement apparu que la démocratisation était - tout au moins du point de vue formel et normatif - un processus beaucoup plus facile et plus rapide que le passage d'une économie nationalisée, «planifiée», à un marché libre dont la majorité du corps social retirerait des avantages. Si le premier de ces deux processus n'a pour ainsi dire pas fait de perdants (exception faite des membres de l'ancienne élite politique), on ne saurait en dire autant du deuxième. Les transformations économiques, survenues au terme d'une crise économique durable et profonde, ont entraîné une baisse notable du PNB par habitant, un chômage massif et un accroissement spectaculaire des inégalités sociales. Le sentiment d'insécurité sociale s'est renforcé rapidement. Des secteurs entiers de la société ont été tenus en haleine. Les effets politiques de cette situation sont clairement apparus lors des élections législatives de 1992-1993, au cours desquelles la société a démontré son ingratitude en désavouant les meneurs de la révolution démocratique.

La situation qui règne actuellement dans plusieurs pays d'Europe centrale de l'est, en particulier en République tchèque, en Hongrie et en Pologne, résulte de deux processus contradictoires. D'une part, on trouve dans ces pays l'ensemble des sept institutions qui représentent la condition *sine qua non* de la forme de gouvernement «poliarchique» de Dahl (Dahl 1995: 310-12). Les trois pouvoirs propres à un gouvernement démocratique - législatif, exécutif et judiciaire - y sont bien séparés. Le pouvoir législatif, dont les membres sont élus à l'occasion d'élections libres et régulières, dispose des moyens d'exercer son contrôle sur les détenteurs du pouvoir administratif. Les élections sont universelles, directes, égales, proportionnelles, et au scrutin secret. La quasi-totalité des citoyens âgés de plus de 18 ans disposent du droit de vote et d'éligibilité à l'occasion d'élections périodiques authentiques, indépendamment de leur sexe, de leur religion, de leur origine ethnique ou nationale, etc. La liberté de pensée,

d'expression et l'accès à l'information sont garantis. Les citoyens jouissent du droit d'association, y compris le droit de former des mouvements sociaux, des associations, des partis politiques et des syndicats, et d'adhérer à de tels groupements. Les partis politiques se multiplient, et l'opposition parlementaire, ainsi que les partis non représentés au parlement, jouissent de tout un éventail de droits, conformément aux normes internationales. Les parlements nationaux et les conseils locaux sont élus conformément à la Déclaration sur les critères pour des élections libres et régulières adoptée par le Conseil interparlementaire à Paris le 26 mars 1994. Le processus législatif est respecté. Les droits de propriété, ainsi que les règles liées à l'économie de marché libre, sont inscrits dans la Constitution. Enfin, la société civile émerge de l'engourdissement dans lequel l'avait plongée l'ère totalitaire. Dans le même temps, on constate sans peine que les catégories sociales ne bénéficient pas toutes dans la même mesure des transformations économiques, que certaines couches sociales sont gagnées par un sentiment d'indifférence face aux règles officielles du jeu démocratique, voire de désespoir devant leur inefficacité. L'intégrisme resurgit, souvent mâtiné de nationalisme. Déjà, des mouvements politiques issus de ces orientations idéologiques font parler d'eux. Si des élections parlementaires étaient organisées en Pologne, par exemple, en janvier 1997, un mouvement tel que «*Ruch Odbudowy Polski*» recueillerait les suffrages de 15% environ des électeurs. La combinaison de tous ces facteurs crée un terreau fertile pour un nouveau populisme. Voici que renaît la confusion entre démocratie et «démophilie» (Sartori 1994: 581-584). Le nouveau populisme n'apas encore de nom, mais ses composantes sont déjà bien identifiables: comme le relève Adam Michnik (1997: 9), il contient «un brin de fascisme et un brin de communisme, un soupçon d'égalitarisme et un soupçon de cléralisme». Il mêle à la critique radicale de l'esprit des Lumières le langage virulent de l'absolutisme moral. Tant la critique que le langage utilisé expriment la nostalgie du sentiment perdu de la sécurité sociale qu'éprouvent les laissés-pour-compte des réformes systémiques.

Comment expliquer la coexistence de ces deux tendances contradictoires? Parmi les explications habituelles, citons l'effet *homo sovieticus* (Tischner 1992), T «incompétence civilisationnelle» (Sztompka 1993) ou le syndrome de la souveraineté limitée (Kubiak 1994). Selon Tischner, la transition est entravée par l'effet global de la socialisation pendant les années de socialisme réel. Il décrit *Yhomo sovieticus*, produit de cette socialisation, comme un mélange d'orgueil et de manque de confiance en ses capacités, incapable de discerner ses intérêts personnels du bien commun, et capable par conséquent «d'incendier une cathédrale si cela doit lui permettre de faire cuire son omelette sur le feu». Persuadé d'être l'éternelle victime, toujours prêt à rejeter la faute sur autrui sans jamais se considérer lui-même responsable, pathologiquement méfiant, plongé dans la conscience de son malheur, incapable de faire des sacrifices, *Yhomo sovieticus* voit dans T exercice du pouvoir une compensation aux biens matériels qu'il ne possède pas. Faute de posséder des biens, il faut au moins posséder du pouvoir. Ce n'est en fin de compte «que lorsque l'on a le pouvoir que l'on peut être persuadé de son existence». Dans le monde nouveau,

Vhomo sovieticus «a perdu son épine dorsale et se sent comme la feuille morte poussée par le vent»; il «attend aujourd'hui des capitalistes ce qu'il attendait hier des communistes».

La notion d'«incompétence civilisationnelle» de Sztompka considère que le socialisme réel a non seulement empêché l'émergence de la compétence nécessaire pour créer la triade moderne formée par la société civile, l'état de droit et l'économie de marché, «mais a contribué, à bien des égards, à créer l'opposé - une incompétence civilisationnelle». Cet état se traduit tout particulièrement par l'absence de quatre cultures : la culture d'entreprise («indispensable pour la participation à une économie de marché», qui comprend entre autres «l'élan vers l'innovation, l'orientation vers la réussite, la compétitivité individualiste, le calcul rationnel et autres qualités du même ordre»); la culture civique («indispensable pour la participation à une société démocratique», qui comprend entre autres «l'activisme politique, le désir de participation, l'intérêt à l'égard de la chose publique, l'état de droit, la discipline, le respect de l'opposant, le respect de l'opinion majoritaire», etc.); la culture discursive («indispensable pour prendre part à un échange intellectuel libre», qui comprend des éléments tels que «tolérance, ouverture d'esprit, acceptation de la diversité et du pluralisme, scepticisme, esprit critique, etc.»), et la culture quotidienne («indispensable à l'existence quotidienne dans une société avancée, urbanisée, technicisée et axée sur le consommateur». «La propreté, l'ordre, la ponctualité, l'hygiène corporelle, la forme physique, l'aptitude à utiliser des appareils mécaniques», et ainsi de suite, sont parmi les éléments les plus visibles de cette culture (Sztompka 1993: 88-89)).

La notion de «souveraineté limitée» insiste sur les effets lourds de conséquences qu'entraîne une longue période passée sous la domination d'un pouvoir étranger ou autoritaire. On peut en voir les conséquences dans les treize éléments connexes ci-dessous:

1. Manque d'aptitude à l'organisation sociale autonome, au choix des élites politiques et aux débats politiques dans un cadre parlementaire;
2. Mythification de la conscience sociale et compensation par recours au symbolisme national, en glorifiant un passé lointain, «mémorable» ou simplement «meilleur», tout en succombant à la rumeur et aux illusions d'un changement immédiat;
3. Solidarité sociale fondée non pas sur un choix de valeurs, mais plutôt sur la négation de la domination «étrangère», non légitimée, extérieure ou exercée par une minorité, et opposition aux structures étatiques considérées comme étrangères;
4. Politisation de la religion et des institutions religieuses, longtemps considérées comme le fondement de l'identité communautaire et l'infrastructure de l'opposition;
5. Persistance de la langue de bois et facilité très grande à remplacer l'ancien code de la propagande par un nouveau code, à peu près aussi primitif;

6. Instabilité juridique et violations des principes *pacta sunt servanda* et *lex retro non agit*, souvent motivées par la «justice historique», les insuffisances du cadre légal et une tendance à agir en dehors des lois;
7. Tendance à expliquer les échecs individuels et collectifs par l'effet de conditions extérieures défavorables, de pressions externes, de conspirations, d'agissements des services secrets, etc.;
8. Noyautage facile de l'élite politique par des personnes aux tendances extrémistes, dotées d'une mentalité d'émeutiers, qui se sentent plus à Taise dans un contexte qui n'exige ni autonomie ni concurrence ouverte fondée sur les mérites individuels;
9. Manque d'aptitude à la vision globale des processus naturels et planifiés, ou des objectifs tactiques et stratégiques; confusion entre les mesures visant les seuls symptômes et les mesures destinées à éradiquer les causes sous-jacentes;
10. Absence d'une vision pragmatique à moyen terme et absence de modèle socialement admis de réussite individuelle : en économie, structures de pouvoir et autres systèmes de valeur conférant un prestige social;
11. Tendance à concevoir le développement historique de manière discontinue; prédisposition psychosociale à tout commencer «à zéro»; propension à prendre ses désirs pour des réalités;
12. Conviction d'appartenir à un groupe (État-nation) sous-estimé, incompris et dont les mérites sont insuffisamment appréciés par la communauté internationale;
13. Absence de modèle de souveraineté propre et incapacité de percevoir avec réalisme les intérêts légitimes des autres États-nations, alliés au désir d'être perçu comme un «allié particulièrement privilégié» d'autres États (pas nécessairement les pays limitrophes).

La pertinence de ces considérations n'échappera pas aux observateurs bien informés des réalités de l'Europe centrale et orientale. Dans le cas de pays comme la Pologne, on pourrait d'ailleurs aisément prouver, par exemple, que la tradition d'agir *contra legem*, l'hostilité à l'égard de l'État et du gouvernement - qui étaient souvent «étrangers» -, le culte de l'opposition, la tendance à l'improvisation et aux structures officieuses, ont une tradition qui remonte à une ère bien plus ancienne que la période du socialisme d'État. Leurs racines remontent au XVIII^e siècle et sont liées à l'absence, pendant tout le XIX^e, d'une structure étatique polonaise indépendante et d'une vie politique légale. Pour plausible que puisse paraître ce raisonnement, on peut cependant lui opposer des arguments de poids. Après 1918, l'État polonais a été rapidement et efficacement reconstruit. En 1989, c'est bien *Yhomo sovieticus* de Tischner qui, malgré un demi-siècle d'endoctrinement, a réussi à renverser le pouvoir des « autres ». Le changement de système de 1989 s'est produit par la négociation et par contrat, sans effusion de sang. Lorsque le camp de Solidarité a perdu le pouvoir politique lors des élections de 1993, l'alternance s'est déroulée dans le respect des règles d'une démocratie parlementaire stable. L'Alliance de la gauche

démocratique (AGD), gagnante des élections, n'a pas remis en question les réformes systémiques. La coalition de l'AGD et du Parti polonais paysan se conforme, dans l'ensemble, à la conception des réformes fondamentales et à la «raison d'État» polonaise définies par le camp de Solidarité. On pourrait multiplier les exemples. Certes, la mise en place des institutions exige du temps, et les habitudes démocratiques ne s'installent pas du jour au lendemain. Il semble pourtant que, malgré le handicap patent du manque d'expérience politique, la grande majorité de la population assimile rapidement les règles d'une démocratie moderne. La République fédérale d'Allemagne, la Grèce, l'Espagne et le Portugal ont su se rétablir rapidement après avoir subi le joug de régimes autoritaires (autoritaires et totalitaires); il se peut que l'Europe centrale et orientale suive le même chemin. Si ce raisonnement est juste, la principale menace pour la démocratie réside non pas tant dans l'héritage du passé, mais plutôt dans la nature des problèmes que les gens doivent résoudre dans l'immédiat.

Les systèmes politiques passent et trépassent, mais la sortie de scène d'un système donné n'efface pas automatiquement les problèmes qu'il n'avait pas su surmonter ou qu'il avait créés lui-même. Bien au contraire, ce n'est qu'à ce moment-là que bon nombre de ces questions deviennent manifestes. Même si, par chance, la plupart des pays ne se trouvent pas dans une situation où «l'État est en faillite, le président malade, le gouvernement sans points de repères et la Douma sans pouvoir» (Ziouganov 1996), les nouvelles démocraties n'en ont pas moins d'énormes difficultés à résoudre. Parmi les problèmes hérités du passé figurent par exemple la sécurité internationale, le sous-développement économique, la qualité des infrastructures (transports, communications, services), le niveau peu élevé du PIB par habitant et du niveau de vie (logement, santé, nutrition). Le processus de transformation ne va pas sans mal. Le passage d'une dépendance semi-coloniale à la souveraineté contraint à chercher une nouvelle identité au sein de la communauté internationale ainsi que de nouvelles garanties de sécurité. La zone grise ne paraît pas très sûre. La reconstruction de l'État - naguère omniprésent, désormais limité - a ouvert la porte non seulement à des élans nouveaux pour la société civile, mais aussi à des forces de désintégration. La privatisation massive a certes relancé l'économie, mais elle a aussi entraîné d'énormes détournements de biens, que certains hommes politiques considèrent comme le prix à payer pour qu'émerge une classe moyenne. Ainsi, l'économie de marché, dont l'avènement était si nécessaire, n'a pas montré que ses avantages: elle a aussi entraîné une différenciation très marquée des revenus des ménages, un chômage massif et un sentiment d'insécurité sociale, en particulier chez les jeunes diplômés qui ne parviennent pas à trouver un emploi et parmi une couche croissante de retraités. Les travailleurs, qui avaient joué un rôle si crucial dans les années 80 en tant qu'agents du changement politique, se trouvent désormais en position de perdants. Certains groupes de personnes désabusées commencent à voir la démocratie non pas comme «le pouvoir du peuple, pour le peuple et par le peuple», mais comme le pouvoir des élites politiques, par les élites et pour les élites. Une division très nette entre «nous» et «eux» est réapparue. Selon certains indicateurs, les changements

systémiques pourraient recréer des clivages entre les classes et les groupes. Même si la réduction massive des différences de revenu et des inégalités sociales, à l'époque du socialisme d'État, avait été obtenue pour l'essentiel grâce à un appauvrissement général, elle n'en représentait pas moins, aux yeux de beaucoup, une valeur positive. «En outre, les possibilités d'avancement social, en particulier pendant les premières années de l'ancien régime, contribuaient à créer un sentiment d'égalité des chances.» (Wiatr 1996:110). Aujourd'hui, ces processus semblent interrompus.

Au sentiment nouveau de privation ressenti par la population s'ajoutent des besoins qui avaient déjà été éveillés, sans pouvoir encore être satisfaits, à l'époque du socialisme d'État. La libération du joug étranger et la fin de l'utopie allaient, pensait-on, entraîner la satisfaction rapide des autres besoins. En réalité, ils ont tout d'abord permis de saisir toute l'ampleur de ces besoins. Lorsque l'opposition politique prend les rênes du pouvoir des mains d'un régime autocratique, elle est généralement prise au piège de ses propres promesses. Quand l'étendue des besoins est aussi considérable, et lorsque ces besoins sont liés aux droits fondamentaux de la personne - et qu'ils découlent, par conséquent, des pressions de l'existence quotidienne plutôt que de l'influence de choix idéologiques -, on ne saurait les satisfaire en lançant des appels au sacrifice. Il faut relever que les élites d'hier - celles de la période socialiste -, tout comme les élites qui détiennent actuellement le pouvoir, ont toutes exigé des sacrifices au nom de valeurs sociales fondamentales; jadis au nom du «bonheur des générations futures», aujourd'hui au nom de la «réussite de la transition». Or, ce type d'argument n'est pas de ceux qui frappent l'imagination de l'opinion publique.

Si la population proteste contre les privations, ce n'est pas parce qu'on l'aurait convaincue de le faire; ce n'est pas l'endoctrinement d'hier, et pas davantage une contagion idéologique récente, qui poussent les gens à refuser des conditions de vie qu'ils considèrent injustes. Il s'agit en fait d'un refus d'accepter le *statu quo* économique. Ne pas comprendre cet état de fait, ou refuser d'admettre son importance politique, revient à provoquer, dans une société démocratique, la montée des extrémismes. La démocratie elle-même risque de succomber à un tel processus; il n'est que de songer à l'exemple de l'Allemagne des années 30. Sur un tel terrain, les slogans, les programmes et les mouvements populistes fleurissent tout naturellement. Comme l'a relevé Daniel Bell dans les années 60 (1961), «le décor est ainsi posé pour le chef charismatique, le messie laïque, qui, offrant à chacun l'apparence de la grâce nécessaire et d'une riche personnalité, offre un substitut à l'ancienne croyance unificatrice».

Les conflits d'intérêts qui éclatent au grand jour, les débats animés ne représentent pas, en tant que tels, une menace pour la démocratie, car celle-ci n'est rien d'autre «qu'un débat permanent». En revanche, la démocratie peut pâtir gravement d'une situation de conflit intense, «lorsque les parties, en se polarisant sur les positions les plus extrêmes, risquent de devenir incapables d'accepter le compromis» (Michnik 1997: 10).

Il semble aujourd'hui que dans l'avenir immédiat, Tunisie moyen réaliste d'échapper à la pauvreté, à l'oppression politique et aux troubles sociaux à grande échelle serait d'établir un lien rationnel entre démocratie et économie de marché. Or, ce type de lien est impossible à instaurer si Ton sépare les droits civils et politiques des droits économiques, sociaux et culturels. Le renoncement à ces derniers, ou leur limitation draconienne, ne peut qu'entraîner une différenciation sociale marquée et une nouvelle utopie sociale extrémiste. On peut imaginer que, pendant un certain temps, des masses d'électeurs soient disposées à échanger, voire à négocier, leur liberté contre le bien-être matériel; mais il est peu probable qu'une fois acquise la liberté politique, ils ne souhaitent pas élever leur niveau de vie. Par conséquent, une démocratie niant les droits économiques et sociaux ne peut qu'aller vers son autodestruction. Paradoxalement, l'utilisation de la liberté politique par de grands nombres d'électeurs, et leur force en tant que groupe de pression, peut aider à résoudre les contradictions du capitalisme moderne, tout en créant un consensus autour de la notion de bien commun - «le problème classique de toute *polis*» (Bell 1994: 290).

Les sciences sociales peuvent contribuer à ce processus, en permettant aux gens de comprendre la réalité dans laquelle ils évoluent et de se comprendre eux-mêmes, sans restreindre leur champ d'observation par la peur ou par des dogmes idéologiques. Il s'agit d'élargir la portée de la liberté, par la connaissance de la réalité sociale. La fonction prométhéenne des sciences sociales n'a jamais été aussi nécessaire. Les clivages classiques, décrits par Lipset et Rokkan, n'ont pas disparu; les «grands problèmes» non plus, et l'activité économique ne se résume pas à son aspect purement pragmatique. Pour que la démocratie moderne atteigne un état de stabilité dynamique, des douzaines de questions doivent être repensées, voire - pour reprendre le terme d¹ Immanuel Wallerstein - «impensées».

Références:

- Almond, Gabriel A. et Verba, Sidney (éd.) (1980) *The Civic Culture Revisited*. Boston-Toronto: Little, Brown.
- Baechler, Jean (1995) *Democracy. An Analytical Survey*. Paris: UNESCO Publishing.
- Bell, Daniel (1978) (1994) *The Cultural Contradictions of Capitalism*. Cité à partir de l'édition polonaise. Varsovie: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Bell, Daniel (1961) *The End of Ideology. On the Exhaustion of Political Ideas in the Fifties*. New York: Collier Books. (Traduction française: *La Fin de l'idéologie*. Paris: PUF, «Sociologies», 1997.)
- Dahl, Robert (1989) (1995) *Democracy and its Critics*. Cité d'après l'édition polonaise. Cracovie: Znak.
- Kennedy, Michael (1992) «Transformations of Normative Foundations and Empirical Sociology: Class, Stratification, and Democracy in Poland», in: Connor W.D. et Ploszajski P. [éd.]: *Escape from Socialism. The Polish Route*. Varsovie: IFiS Publishers, pp. 283 - 312.
- Kubiak, Hieronim (1994) *Social Science and the Challenge of Transition: The Polish Case*. Strasbourg: Conseil de l'Europe, AS/Science, (1994)7.
- Lipset, Seymour M. et Rokkan, Stein (1967) *Party Systems and Voter Alignments: Cross-National Perspective*. New York: The Free Press.
- Llosa, Mario Vargas (1996) «Run away from the Captivity of Race, Nation, Fanaticism», *Gazeta Wyborcza*, 28-29 décembre 1996.
- Michnik, Adam (1997) «Szare jest piękne» («Le Gris est beau»), *Gazeta Wyborcza*, 4-5 janvier 1997.
- Rokkan, Stein (1970) *Citizens, Elections, Parties*. Oslo: Universitets Forlaget.
- Sartori, Giovanni (1987) (1994) *The Theory of Democracy Revisited*. Cité ici dans l'édition polonaise, Varsovie : Wydawnictwo Naukowe PWN, pp.582-584. (Traduction française: *Théorie de la Démocratie*. Paris: Armand Colin, «Analyse politique», 1973.)
- Sztompka, Piotr (1993) «Civilizational Incompétence: The Trap of Post-Communist Societies», *Zeitschrift fur Sociologie*, Jg. 22, Heft 2, avril, pp. 85-99.
- Sztompka, Piotr (1991) «The Theory of Social Becoming: An Outline of the Conception», *The Polish Sociological Bulletin*, n° 4(96), p. 269-279.
- Tischner, Jozef (1992) *Etyka solidamosci i Homo sovieticus (The Ethics of Solidarity and Homo Sovieticus)*. Cracovie: Znak.
- Wallerstein, Immanuel (1991) *Unthinking Social Science. The Limits of Nineteenth-Century Paradigms*. Cambridge: Polity Press. (Traduction française : *Impenser la science sociale: pour sortir du XIX^e siècle*. Paris: PUF, «Pratiques théoriques», 1995.)

Wiatr, Jerzy J. (éd.) (1996) *Political Sociology and Démocratie Transformation in Poland*. Varsovie: Scholar.

Ziouganov, Guennadi (1996). Citation tirée de: Michael Specter, «Waiting for Miracles in Russia», *International Herald Tribune*, 7-8 décembre 1996, p. 1.

Démocratie: délicat équilibre et universalité

PROFESSEUR VICTOR MASSUH*

La démocratie est le pire des régimes, à l'exception de tous les autres (Churchill), mais il est le plus difficile parce qu'il exige un délicat équilibre entre des termes opposés. La démocratie tend à satisfaire la volonté de la majorité sans sacrifier les minorités, à favoriser l'égalité sans ignorer les différences, à faire une place à la société civile sans dévaloriser le rôle de l'Etat, à préserver les droits de l'individu sans négliger l'intérêt général. Elle encourage une subtile mécanique électorale en veillant à ne pas refroidir l'enthousiasme démocratique ni sa vitalité; elle fait en sorte que les intérêts privés et les intérêts publics interagissent sans tensions, sans ruptures et sans corruption.

Ce délicat équilibre, cette difficile vigilance citoyenne peuvent provoquer lassitude, incertitude et déception. On exige de l'électorat un comportement prudent et soumis à des règles, le respect du prochain, un état de droit, une information permanente, une liberté sans restriction mais non sans limites, une audace qui ne verse pas dans l'excès, de la sagesse dans le choix des représentants, dont les actions doivent cependant être strictement contrôlées. La démocratie étant le régime de l'initiative privée, le citoyen doit veiller à son propre épanouissement tout en se préoccupant du sort des exclus. En outre, comme le *Rapport* Jacques Delors intitulé «l'éducation: un trésor est caché dedans» l'a montré récemment, la démocratie exige aussi une *éducation permanente*, un apprentissage qui commence pendant la petite enfance et qui ne prend fin qu'à l'heure de la mort. En résumé, le citoyen ordinaire doit être vertueux et instruit, et avoir le sens de l'effort; on lui impose un *stress* extrême.

Du fait de la subtilité de ses procédures et des progrès légitimes des droits individuels, la démocratie se fait chaque jour plus complexe pour le citoyen ordinaire. Il est difficile d'être démocrate. Cela exige un degré élevé de rationalité dans un monde que gagnent les stimuli irrationnels de la passion, de la propagande, du sport et de l'image télévisuelle; dans un monde qu'envahit la peur du chômage, de la maladie et de la proximité de l'exclu, qui se vit comme un avertissement; dans une société où s'accroissent l'hédonisme individualiste, le culte du spectacle, les effets de masse et les diverses manifestations d'une culture sensorielle et activiste.

* # *

* UnKersilé de Buenos Aires. Argentine

Tout cela fait de la démocratie un luxe politique, une rude épreuve qui suscite peur et fatigue chez le citoyen ordinaire. Par ses exigences, elle peut devenir son propre ennemi et céder à la tentation de l'un ou l'autre extrême: *Vautoritarisme* ou *Vindifférence*. Dans le premier cas, on aspire à un pouvoir fort qui libère du poids de la responsabilité; dans le second, la démocratie devient une habitude sans vie, une routine qui se confond avec le sous-entendu et l'indifférence.

L'autoritarisme est fréquent en Amérique latine, dont l'histoire est marquée par le despotisme, la succession de coups d'état militaires et la fragilité des institutions civiles. Il n'est pas rare que la démocratie provoque chez le citoyen une double angoisse - celle d'une cause qu'il vient de conquérir ou qu'il est sur le point de perdre. Force est de reconnaître cependant que la vie politique latino-américaine a beaucoup perdu de son instabilité au cours de la dernière décennie.

Si l'Amérique latine tend à l'autoritarisme, l'Europe verse dans l'indifférence. En Europe, la démocratie est considérée comme un acquis, une seconde nature, une habitude dont le contenu n'a pas besoin d'être explicite. Voilà qui risque de faire de la démocratie une cause qui ne déplace plus les foules; les hémicycles ne sont plus que des tribunes réservées à la négociation, où les intérêts sectoriels remplacent la confrontation des idées.

Aujourd'hui, la démocratie risque de tomber dans l'autoritarisme ou dans l'indifférence. Prendre conscience de ce risque pourrait contribuer à ranimer la passion politique, à faire vivre les parlements désertés, à donner vie au sentiment d'appartenance collective, à endiguer l'avancée d'un individualisme qui désagrège non seulement la société civile mais aussi l'Etat.

Il faut reconnaître que, malgré ce risque et malgré les exigences de la rationalité, de la modération et du respect de l'autre, le citoyen ordinaire accepte la démocratie et s'y soumet volontairement. Ce phénomène s'est accentué au cours des dernières décennies. Prenons le cas de l'Amérique latine. Après de longues périodes de turbulence autoritaire, elle vit sur la quasi-totalité de son territoire, une expérience démocratique stable. Le Brésil, le Chili, Haïti, le Nicaragua, le Paraguay, le Pérou, le Salvador, l'Uruguay et l'Argentine ont accédé à la démocratie et, à travers elle, à certains niveaux de croissance économique. Des entraves imposées par un Etat despotique, les citoyens sont passés à l'exercice d'une autonomie politique acceptable et une régulation plus souple du marché.

Dans le passé, le Latino-américain moyen pensait que libéralisme économique et libéralisme politique n'étaient pas nécessairement indissociables. Or, l'histoire a prouvé le contraire. Sans la démocratie, la production et la distribution de biens ne peuvent progresser. C'est ce qu'ont constaté des pays comme le Chili, le Pérou et l'Argentine qui, à travers le libre jeu des institutions d'une

société ouverte, ont atteint des taux de croissance auparavant inconnus. Tel est le cas aussi de la majorité des autres pays du sous-continent latino-américain.

L'histoire latino-américaine de la dernière décennie démontre qu'il n'est pas nécessaire d'interrompre l'exercice de la démocratie ou d'instaurer un régime fondé sur la force pour surmonter des problèmes comme la misère, le trafic de stupéfiants, la corruption ou le terrorisme. L'expérience a prouvé que seule la démocratie peut conduire à des solutions adéquates et durables. Il semble que le messianisme autoritaire soit aujourd'hui en net recul.

* * *

En Europe, la démocratie manifeste sa vitalité même si, comme je Lai donné à entendre plus haut, elle n'occupe aujourd'hui qu'une place restreinte dans les valeurs de la pédagogie sociale ou les médias: on la considère comme une conquête définitive et inamovible. Même les monarchies les plus prestigieuses et populaires se soumettent au système démocratique - un système qui s'accepte et qui s'oublie comme l'air que l'on respire. La démocratie n'est pas remise en question, mais elle n'est pas du nombre des causes qui font descendre les foules dans la rue, comme le chômage, l'exclusion, la discrimination, la crise du système d'éducation, les déficits de la sécurité sociale, la corruption, les déséquilibres économiques entre les pays de l'Union européenne. Mais si ces causes mobilisent les foules, c'est bien parce que la démocratie est vivace en Europe: elle est la pierre angulaire de l'édifice, elle est le «vide» actif qui fait que la roue peut tourner (Lao Tseu).

La démocratie est vivace aussi dans les pays de l'ex-bloc communiste. Là-bas, cependant, la démocratie est une espérance, un ouvrage en construction, un défi. Il est vrai que l'on attend beaucoup d'elle: qu'elle s'allie à la prospérité, à la libération de forces économiques qui élargiront le marché, qu'elle attire des investissements étrangers, qu'elle rattrape les retards accumulés par le système antérieur, qu'elle corrige les défauts de la pratique démocratique qui se sont manifestés dans d'autres parties du monde, et enfin qu'elle respecte l'identité nationale et les traditions forgées par des ethnies millénaires. Cet hallucinant mélange d'ancien et de nouveau dans les pays qui ont subi le joug du communisme est aujourd'hui au cœur de l'expérience démocratique.

La démocratie se manifeste aussi dans les pays du Sud-Est asiatique, où elle a succédé à des régimes autoritaires. Aujourd'hui, elle mobilise la spontanéité politique et elle génère des niveaux de prospérité et de production parfois supérieurs aux canons occidentaux.

* * *

Ces réflexions visent à montrer que la démocratie s'est imposée dans le monde, à l'exception de certains pays d'Afrique et du monde islamique. Elle est l'expérience la plus originale de l'histoire contemporaine: elle constitue un cas de

mondialisation politique rarement atteint par l'humanité. La chute du mur de Berlin en 1989 et l'effondrement du communisme en sont la manifestation la plus claire. Depuis, il n'y a plus d'idéologie d'opposition susceptible d'apparaître comme une alternative. Qui plus est, la démocratie a cessé d'être une idéologie pour devenir une vérité universellement reconnue.

Une autre conséquence notable doit être évoquée ici. Le démocrate, qui doit faire preuve d'une grande rationalité et de modération, et qui doit respecter l'autre, est un produit social d'exception: c'est un élitiste, qui agit au sein des institutions démocratiques pour en préserver la pureté et en assurer au mieux la survie. Souvent, il fait partie d'un groupe restreint de citoyens qui considèrent qu'il faut défendre le «gouvernement du peuple» contre les assauts de la démagogie, de la manipulation et du populisme. Cette vigilance sélective de bon nombre de démocrates sincères a conduit au pessimisme politique qui ne donne toute sa valeur à la démocratie que lorsqu'elle est une expérience en vase clos, peu représentative, limitée dans le temps, et menée dans des conditions propices. Dans la Grèce antique, la démocratie était limitée à Athènes et seuls les nobles pouvaient y participer. La république de la renaissance a été érigée dans le sang et a eu des limitations liées au rang social; la république américaine a été restreinte aux propriétaires de race blanche; l'Etat-nation du XIX^e siècle a essayé différents filtres de représentativité avant de reconnaître le cadre égalisateur des partis politiques. La société « sans classes » de notre siècle a étouffé la démocratie, qui s'est autodétruite. Son mensonge majeur : invoquer l'ouverture sans limites au «populaire» pour concentrer l'exercice du pouvoir dans les mains d'une élite.

Ce n'est qu'à notre époque que la démocratie s'est ouverte sur l'intérieur et sur l'extérieur, qu'elle a inclus les femmes, qu'elle a reconnu l'égalité entre les ethnies, les classes sociales et les minorités, qu'elle a surmonté les barrières religieuses, les écarts de fortune et d'éducation. Elle s'est propagée dans des pays très différents les uns des autres. Elle se sait imparfaite et elle accepte d'être modifiée ou remplacée par des modèles qui seraient meilleurs. Même si son exercice est difficile, et que rares sont ceux qui peuvent la réaliser pleinement, elle est devenue avec le temps l'idéal de l'homme ordinaire parce que c'est elle qui exprime le mieux son être profond. La démocratie a prouvé qu'elle est une valeur universelle.

Pourquoi est-elle une valeur universelle s'il existe des cultures, des religions, des races, des nations, des classes sociales différentes, et que chacune d'elles constitue une identité en droit, une particularité inaliénable? Pourquoi cette primauté de l'universel sur le particulier? Certains considèrent que l'impératif catégorique de la démocratie est une interférence extérieure, une forme d'aliénation qui porte atteinte à une identité nationale ou religieuse dont les principes ne seraient en communion ni avec l'égalitarisme démocratique ni avec son laïcisme intrinsèque.

Toutefois, la démocratie est supérieure à la dictature du prolétariat, à la théocratie, au gouvernement des ayatollahs, à la monarchie absolue ou à la

présidence à vie. Parce qu'elle a surmonté les exclusions internes et les privilèges des corporations, parce qu'elle a élargi le champ de la représentativité individuelle, la démocratie est simplement devenue l'idéal de l'homme ordinaire, elle est l'expression de ce qui caractérise l'être humain «générique», c'est-à-dire, l'habitant de la Terre - la liberté.

La liberté est ce qui fait l'être humain «générique», elle est le premier acte de l'universel valable en tout lieu et en tout temps. Elle est la valeur sur laquelle se fondent d'autres valeurs comme la justice, la vérité, la beauté, le sacré. Aucune d'elles n'a de sens si l'on refuse à l'être humain la possibilité de faire un choix. La sagesse biblique est grande: l'homme est libre de *choisir* entre le salut et la condamnation et la volonté de Dieu ne peut s'opposer au libre arbitre. La liberté est un espace dans lequel Dieu ne pénètre pas parce que c'est là que l'homme se crée lui-même. Elle est l'acte fondamental par excellence et c'est dans la démocratie qu'elle trouve son expression suprême. Comme la liberté est créatrice, la démocratie lui offre les moyens d'être autre chose qu'une tentative solitaire. La démocratie sauve la liberté de la fiction du solipsisme et lui octroie le cadre de l'autre, des autres, pour que sa projection individuelle acquière une plénitude collective.

Si l'état de démocrate est, comme nous l'avons dit plus haut, une condition difficile c'est parce que la liberté est difficile pour l'être humain. Il est plus facile de se détourner des impératifs de l'auto-crédation constante, de renoncer à se dominer et à respecter l'autre, de céder à la docilité et au moindre effort. Pourtant, le fait que le système du «gouvernement du peuple» coïncide avec l'affirmation la plus haute des droits de l'individu, et qu'il se propage à travers la planète comme une *valeur universelle* qui dépasse le particularisme des cultures, des religions, des traditions ou des préjugés et qui suscite des consensus, nourrit l'espérance.

Cela d'autant plus que certains phénomènes portent la civilisation contemporaine dans une direction opposée: le fanatisme violent, l'hédonisme qui pousse à oublier l'autre, la liberté assimilée au chaos et non à l'ordre intérieur, la technique et l'industrie qui font fi de la nature, une certaine séduction télévisuelle et informatique qui dévore la réalité et la remplace par la représentation. Ces nouveaux cavaliers de l'Apocalypse ont grandi dans la démocratie et peuvent tout détruire sur leur passage. Seule la démocratie a le pouvoir de les arrêter.

Les principaux éléments de la démocratie: Une expérience sud-africaine

CYRIL RAMAPHOSA*

Depuis de nombreuses années, en fait depuis que les êtres humains organisent leurs activités en société, ils cherchent les systèmes politiques les plus à même de modérer et d'arbitrer la course aux ressources et au pouvoir qui est de plus en plus une constante de la vie sociale.

A notre époque, la démocratie s'est largement imposée comme l'instrument le mieux adapté pour jouer ce rôle.

Si elle est admise comme tel, il n'y a cependant pas d'accord universel sur ce qu'elle signifie et les formes que nous lui connaissons n'ont pas réussi non plus à s'implanter dans le monde entier.

L'exercice qui consiste à dégager les principaux éléments de la démocratie ne doit pas être purement académique.

Récemment, l'Afrique du Sud a dû se colleter avec cette question, en particulier lors de l'élaboration de sa nouvelle Constitution.

Au lieu d'avancer des propositions générales et universelles à propos de la démocratie, j'aimerais me servir de cet exemple particulier, précisément parce que c'est en se réalisant que la démocratie prend tout son sens. Si elle ne s'applique pas à la vie de l'homme de la rue dans une situation donnée, elle reste une notion nébuleuse, qui n'a pas été mise à l'épreuve des faits.

J'ai choisi d'approfondir les principaux éléments de la démocratie en examinant comment une nation donnée s'est efforcée de la définir et de modeler les institutions et mécanismes qui lui donneront corps. Je suis convaincu que l'on peut tirer de cet exemple unique, bien que limité dans le temps et l'espace, bien des enseignements de portée universelle.

L'antithèse de la démocratie

Pendant plusieurs décennies, les Sud-Africains ont défini avec brio la démocratie par ce qu'elle n'est pas. Le régime qui les gouvernait et auquel ils avaient affaire dans leur vie quotidienne était considéré comme l'antithèse de la démocratie.

C'était un régime qui faisait fi de la protection des droits fondamentaux, au point de refuser à la majorité des habitants leurs droits de citoyens. Il refusait à

* Ancien Président de l'Assemblée constituante d'Afrique du Sud (1994-1996)

la majorité des Sud-Africains - définie en fonction de critères raciaux - le droit ou la possibilité de choisir leur gouvernement, ou de prendre la moindre part aux structures qui les gouvernaient. Ce régime a élevé l'opacité et le secret à de nouveaux sommets et n'avait aucun respect pour la légalité, si oppressive qu'elle fût.

Pour la majorité des Sud-Africains, la démocratie n'a été longtemps que le contraire de l'apartheid. Ils ont découvert ce qu'elle était en se la voyant refuser.

De l'antithèse à la synthèse

Lorsqu'il apparut évident que l'apartheid était moribond, les Sud-Africains commencèrent à s'interroger sur ce qu'il fallait mettre à sa place. Nul ne contestait que la démocratie dût succéder à l'apartheid mais l'accord était loin de régner sur ce que devait en être le contenu.

L'Afrique du Sud avait d¹ autant plus besoin d'un système politique qui se fasse l'arbitre d'intérêts conflictuels que les ressources et le pouvoir étaient très inégalement répartis. Les relations entre les divers groupes raciaux du pays n'étaient pas seulement définies par des zones de tension, elles étaient définies par un régime qui mettait leurs intérêts respectifs en opposition directe les uns avec les autres. L'apartheid avait fait de la promotion des intérêts des Sud-Africains noirs une menace directe pour les intérêts des Sud-Africains blancs et vice versa.

Dans une telle situation, il fallait une démocratie sud-africaine qui non seulement maintienne un équilibre dans une stabilité relative mais corrige aussi les inégalités et concilie des positions perçues comme inconciliables.

Les Sud-Africains ont dû approfondir leur conception de la démocratie dans des conditions qui étaient loin d'être parfaites. Ils ne pouvaient pas jeter un «voile pudique» sur les intérêts égoïstes et élaborer des principes d'application universelle sans tenir le moindre compte de ces considérations. Au contraire, ils devaient instituer une démocratie dans un pays où la puissante minorité blanche contrôlait encore les principaux leviers du pouvoir tels que l'économie et, au début, l'appareil du gouvernement et les forces de sécurité. Lorsque l'équilibre des forces bascula vers la majorité, ce qui se produisit avec éclat lors des élections du 27 avril 1994, les conditions furent plus favorables à l'application d'une solution démocratique.

Cette solution, sous la forme de la nouvelle Constitution, fut cependant une solution négociée, résultat de compromis et de concessions.

Ces limites acceptées, il est révélateur que la Constitution qui a été finalement adoptée soit très proche du cadre que l'on pourrait considérer comme adapté à l'instauration et à la promotion d'un Etat vraiment démocratique.

L'accès du peuple au pouvoir

Les dispositions prises pour que le peuple ait accès aux principaux centres du pouvoir tiennent à n'en pas douter une place importante dans ce qui fait la

démocratie. Cet accès doit être tel que des opinions concurrentes sur la manière d'exercer le pouvoir puissent *être* gérées de manière équitable.

Là où il n'y a pas de consensus sur la manière d'exercer un pouvoir particulier, la volonté de la majorité devrait prévaloir. La solution de rechange est soit un veto de la minorité, soit, pis encore, la paralysie et aucune de ces deux solutions n'est de nature à servir au mieux la justice ou l'équité.

En même temps, tout système démocratique doit ouvrir au peuple un maximum de voies par lesquelles il puisse influencer sur les décisions qui le concernent. C'est pourquoi le gouvernement, à tous les niveaux, doit être démocratiquement élu et responsable devant ses électeurs. C'est aussi pourquoi l'interaction entre les structures gouvernementales et le peuple ne devrait pas se limiter aux élections mais devrait être dynamique, constante et se produire à divers niveaux. Elle échapperait en grande partie aux processus formels prévus par la Constitution. Elle serait liée, par exemple, à l'efficacité et à l'indépendance des médias ou à la culture politique du pays.

Pourtant, beaucoup d'interactions se situent dans les limites des processus formels. Le processus législatif, par exemple, doit être accessible à tous, et chacun devrait avoir la possibilité, et la capacité, d'y avoir son mot à dire. Aussi les organes du gouvernement ont-ils le devoir d'investir ressources et énergie dans cette interaction avec le public pour que les processus législatifs soient compris et appréciés. Rompant radicalement avec son passé, le Parlement sud-africain s'est donné beaucoup de mal pour ouvrir ses portes aux citoyens. Tous les jours, la galerie de l'Assemblée nationale ouverte au public est pleine d'écoliers en visite qui, bien que n'ayant pas encore l'âge de voter, portent un intérêt actif à la façon dont sont conduites les affaires de leur pays.

Au moment de l'élaboration de la nouvelle Constitution, une grande campagne de sensibilisation du public a été lancée, non seulement pour l'informer de ce qui était en train de se faire, mais aussi pour l'inviter à apporter sa contribution au travail de rédaction. A la fin, l'Assemblée constituante avait reçu des citoyens plus de deux millions de textes provenant des quatre coins du pays.

Il faut aussi des mécanismes qui règlent les relations entre les différents niveaux et secteurs de l'Etat. Je ne veux pas seulement parler de la séparation entre les pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire et de la façon de la gérer, mais aussi des relations entre les différents niveaux auxquels s'exerce habituellement le pouvoir, c'est-à-dire entre les responsabilités nationales, provinciales et locales.

Dans un pays comme l'Afrique du Sud, autant divisé sur le plan territorial que sur le plan racial, la gestion des relations interrégionales a énormément d'importance. Avec la création des «bantoustans», ces enclaves ethniques qui jouissaient d'une indépendance fictive, le pays a été fragmenté en une multitude de petits fiefs artificiels dont les habitants se voyaient refuser les ressources et les chances auxquelles avait accès l'Afrique du Sud blanche.

Pour que la démocratie progresse en Afrique du Sud, il faut donc que les ressources nationales soient équitablement réparties entre des régions présentant des différences énormes de richesse et de niveaux de développement. Mais il faut en même temps reconnaître ce qui distingue fondamentalement les régions les unes des autres et en tenir compte.

Obéissant à ces deux impératifs, la Constitution sud-africaine a adopté une approche des relations intergouvernementales qui pourrait se traduire par ce slogan: «gouverner en coopérant». C'est une approche que l'on retrouve dans beaucoup d'autres démocraties et qui définit très clairement les responsabilités de chaque niveau de gouvernement pour qu'il exerce son pouvoir de manière à ne pas empiéter sur le territoire, les fonctions ou les institutions du gouvernement d'un autre niveau ou secteur.

Réglémentant les relations entre gouvernements provinciaux et gouvernement national, la Constitution prévoit une représentation directe des parlements provinciaux à la seconde Chambre du Parlement national et elle le fait de manière à obliger les provinces à coopérer sur les questions touchant leurs intérêts et à éviter qu'elles ne se concurrencent ou s'opposent.

Le gouvernement n'est que l'un des lieux où siège le pouvoir dans la société. Le pouvoir siège aussi, et ce n'est pas à négliger, dans l'économie et c'est peut-être dans ce domaine qu'il est le plus difficile de faire accéder le peuple au pouvoir. D'une part, la plupart des économies se composent d'un secteur privé et d'un secteur public. La proportion de chacun varie d'un pays à l'autre mais, dans l'ensemble, c'est le secteur privé qui tend à dominer dans la plupart des régions du monde.

Cette domination n'est pas sans conséquence sur l'accès du peuple au pouvoir économique. D'une part, elle réduit la capacité d'instruments tels que la Constitution ou le gouvernement d'agir pour que tous aient accès au pouvoir économique. De l'autre, elle tend à favoriser les inégalités dans la répartition de ce pouvoir. Or, celui-ci, dans un pays comme l'Afrique du Sud comme dans une grande partie du monde en développement, est réparti de manière extrêmement inégale.

La démocratie exige donc que des mesures soient prises en faveur de l'équité économique. Etant donné la nature des économies modernes et la domination manifeste du secteur privé comme générateur de richesses et de croissance, les instruments dont disposent les sociétés pour parvenir à cette équité sont limités. Ils sont néanmoins importants.

La première chose à faire est d'obliger les Etats à satisfaire aux besoins économiques élémentaires de leurs citoyens, plus précisément à leur offrir un emploi, des soins de santé, une éducation et des services de base.

La Constitution sud-africaine, par exemple dans sa Déclaration de droits, prescrit que l'Etat doit «prendre des mesures législatives et autres, raisonnables en fonction des ressources dont il dispose, pour réaliser progressivement» le droit de tous les citoyens au logement, aux services de santé, à une alimentation

et à une eau suffisantes, à la sécurité sociale, à l'éducation fondamentale et à une éducation complémentaire.

Il incombe donc à l'Etat de donner à ses interventions dans l'économie la forme qui convient pour que les plus démunis en tirent le plus grand profit. En Afrique du Sud, c'est la Commission nationale des droits de l'homme qui est chargée de veiller à ce que le gouvernement s'acquitte de cette responsabilité. Elle est tenue par la Constitution d'exiger des organes compétents du gouvernement un rapport annuel sur les mesures qu'ils ont prises pour hâter la réalisation des droits socio-économiques.

Il incombe aussi au gouvernement de poursuivre la politique économique la plus propre à engendrer la croissance et à créer des emplois. Il est difficile d'inscrire cette responsabilité dans la Constitution à cause de la diversité des mécanismes qui s'imposent selon la conjoncture. Bien que parfois souhaitables, les propositions faites dans certains pays pour que le déficit des finances publiques soit proscrit dans la Constitution risquent de réduire le champ de manœuvre du gouvernement lorsqu'il essaie de régler un problème économique particulier.

Il ne faudrait pas sous-estimer le pouvoir de l'Etat investisseur. En plaçant ses ressources de manière stratégique, l'Etat peut stimuler la croissance et le développement dans des secteurs donnés. Il peut être aussi une source de financement pour les composantes de l'économie qui ont besoin d'un encouragement particulier, telles que les petites et moyennes entreprises.

Loin de se produire une fois pour toutes, l'accès du peuple au pouvoir économique est par définition un processus, et de surcroît un processus de longue haleine. Comme il n'est pas à l'abri des fluctuations du marché, la progression n'est pas linéaire, il peut même y avoir régression.

Néanmoins, il est vital pour toute démocratie que tous les citoyens accèdent progressivement au pouvoir économique et ce but est l'un de ceux qu'il faut poursuivre avec vigueur dans tout processus de démocratisation.

Les garanties pour le citoyen

Toutefois, il ne suffit pas que les citoyens aient simplement accès aux leviers du pouvoir. Il leur faut des garanties - des mécanismes ayant une fonction de médiation entre des intérêts sociaux potentiellement conflictuels et sauvegardant la position de chacun dans la société. Une majorité ne devrait pas, par exemple, pouvoir décider de priver un individu ou un groupe d'individus de certains droits inaliénables.

Beaucoup de ces droits, tels que le droit à l'égalité devant la loi, à la vie, au libre exercice d'une activité politique, à la liberté de mouvement, à la liberté d'expression, sont reconnus dans le monde entier et beaucoup sont énoncés dans la Déclaration universelle des droits de l'homme.

Outre la garantie de ces droits, il faut qu'il y ait des directives claires quant aux conditions dans lesquelles ces droits peuvent être restreints et à la mesure

dans laquelle ils peuvent l'être, le cas échéant. Aucun gouvernement ne devrait avoir les moyens de suspendre purement et simplement l'exercice des droits fondamentaux de la personne sans passer par un processus démocratique et sans raison valable et prouvée telle. Ces pouvoirs du gouvernement sont particulièrement difficiles à réglementer à cause de l'équilibre délicat à maintenir entre les droits de la nation et ceux de l'individu. Il arrive trop souvent qu'on empiète sur les droits de l'un sous prétexte de défendre ceux de l'autre. Inutile de dire que, si l'on prévoit la restriction des droits fondamentaux, il faut aussi prévoir des freins et des contrepoids à divers niveaux.

Le judiciaire est l'un des niveaux où doivent exister ces freins et contrepoids, et pas seulement sur des questions relatives à la restriction des droits. Le judiciaire a un rôle central à jouer en veillant à faire respecter intégralement les dispositions de la Constitution et les droits qui y sont énoncés et à faire appliquer toutes les lois dans un esprit d'impartialité et d'équité.

Or, pour remplir cette fonction, il est crucial que l'autorité judiciaire soit indépendante. Pratiquement, l'indépendance signifie que l'autorité judiciaire doit s'acquitter de ses devoirs librement, sans avoir à craindre l'intervention d'une ou de plusieurs composantes de la société. Les règles régissant la nomination des magistrats et le fonctionnement de la magistrature doivent être délibérément conçues pour empêcher toute intervention ou influence abusive.

La Constitution et l'autorité judiciaire ne sont pas les seules à garantir les droits fondamentaux et le processus démocratique. Il existe d'autres mécanismes qui servent à garantir certains droits. La Constitution sud-africaine prévoit un médiateur ayant pour fonction d'enquêter et de prendre les mesures qui s'imposent en cas d'allégations de faute ou d'abus de la part de l'administration. Il existe aussi une Commission de droits de l'homme, mentionnée plus haut, qui a pour tâche d'enquêter sur les allégations de violations de droits de l'homme et d'obtenir réparation pour la victime lorsque les violations sont avérées.

La Constitution, qui insiste sur la nécessité de sauvegarder tout particulièrement les droits des femmes, prévoit la mise en place d'une commission pour l'égalité entre hommes et femmes. Celle-ci n'a pas seulement une fonction d'observateur vigilant, elle doit aussi promouvoir l'égalité entre hommes et femmes dans la société et faire campagne dans ce but.

Ces institutions n'ont pas été conçues seulement pour que les personnes dont les droits ont été violés aient un recours; elles sont aussi censées jouer un rôle de prévention en encourageant la diffusion dans la société d'une culture du respect des droits de l'homme et de la tolérance.

La promotion de la démocratie

L'image de la démocratie que renvoie la Constitution n'est pas celle d'un état absolu. C'est plutôt celle d'un continuum, qui va de la protection des droits élémentaires et de la tenue d'élections régulières à la participation effective de

tous, à tous les niveaux de la société, à la prise des décisions qui concernent leur vie, quel que soit le domaine dont elles relèvent.

En aspirant à la démocratie, on cherche à hisser peu à peu la société le long de ce continuum et à donner en même temps de plus en plus de pouvoir à tous les citoyens.

La démocratie ne consiste donc pas seulement à faire accéder le peuple à tous les leviers importants du pouvoir et à garantir par des mécanismes complémentaires certains droits fondamentaux. Elle recouvre aussi les mécanismes, institutions et forces de la société qui ont pour effet de consolider et d'approfondir la démocratie formelle.

Les médias sont, ou du moins devraient être, l'un des mécanismes utiles au renforcement de la démocratie. Pour qu'ils puissent jouer un rôle constructif, ils ne doivent subir aucune contrainte juridique ou politique. Ils devraient être protégés de la censure ou des mesures d'interdiction par les libertés d'expression, d'association et de publication. Bref, ils devraient avoir la liberté de dire ce qu'ils veulent.

Ils doivent être indépendants du pouvoir gouvernemental et assez forts en tant qu'institution pour représenter les points de vue et horizons les plus divers. Cette dernière condition est plus facile à formuler qu'à remplir. Dans bon nombre de pays du monde, les médias sont de plus en plus concentrés entre les mains d'un petit nombre de personnes. Ainsi des empires se créent et s'étendent aux dépens du pluralisme, et en définitive aux dépens de la démocratie.

Lorsqu'on veut renverser la tendance, on se heurte à de multiples problèmes. Les impératifs du marché n'en sont pas l'un des moindres. La diversité des médias doit être financièrement viable dans un climat de concurrence. Il faut éviter que les mesures prises par les autorités pour encourager la diversité ne soient perçues comme des atteintes à l'indépendance des médias, ou ne le deviennent.

D'autres composantes de la société civile jouent un rôle tout aussi important. Lorsqu'elles sont nombreuses, militantes, indépendantes et diversifiées, les organisations non gouvernementales peuvent contribuer très fortement à ancrer la démocratie.

En Afrique du Sud, les ONG ont joué un rôle de premier plan dans la liquidation de l'apartheid et la création d'une culture populaire de la démocratie. Mais avec l'avènement de l'Etat démocratique, leur capacité d'action s'est peu à peu réduite car elles manquent de ressources. Le Gouvernement sud-africain s'inquiète de voir les ONG rencontrer de tels problèmes à un moment où lui-même compte sur cette section de la société civile pour élargir et amplifier le processus d'accession des citoyens au pouvoir.

Conclusion

En choisissant l'exemple sud-africain pour mettre en évidence les principaux éléments de la démocratie, mon intention n'était pas de présenter la Constitution sud-africaine comme modèle de l'Etat démocratique idéal.

Loin de là. En fait j'ai choisi cet exemple particulier parce qu'il illustre à mon avis la difficulté de définir la démocratie sans se référer à un contexte particulier.

C'est une chose de donner de la démocratie une définition empruntée au dictionnaire. C'en est une tout autre de trouver une définition concrète qui fasse précisément ce que la démocratie prétend faire : conférer les pleins pouvoirs aux gens.

C'est ce qu'a essayé de faire l'Afrique du Sud. Et elle continue sa quête, bien que sa Constitution soit maintenant achevée. Elle la poursuivra sans doute tant que la société existera. Nous avons jeté les bases de l'édifice, mais il faudra des années d'expérience, d'apprentissage et de perfectionnement pour que nous nous sentions à l'aise dans le système que nous aurons construit. Et même alors, nous aurons toujours quelque chose à apprendre.

Approfondissement de la démocratie en Asie du Sud-est

PROFESSEUR JUWONO SUDARSONO*

La façon la plus judicieuse de définir tout débat sur rapprofondissement de la démocratie, en tout lieu et en tout temps, est de l'inscrire dans le cadre de la Déclaration universelle des droits de l'homme. Cette déclaration énonce avec clarté et autorité que les cinq dimensions des droits de l'homme - droits civils, politiques, économiques, sociaux et culturels - doivent être interdépendantes, indissociables et équilibrées.

Les débats sur l'approfondissement de la démocratie, tant publics qu'universitaires, ont trop souvent privilégié indûment les droits civils et politiques, la tenue d'élections régulières, l'exigence d'une société civile, l'impérative nécessité de la liberté de la presse et diverses questions apparentées.

Dans la plupart des pays industrialisés avancés, les universitaires, les politiques, les éditorialistes et les acteurs de la société civile tiennent pour acquis les structures sociales sous-jacentes, le contexte économique et l'environnement culturel. Or ce sont ces acquis qui sont invariablement le préalable à la réussite de tout effort d'approfondissement de la démocratie politique. C'est pourquoi les postulats du débat sur la démocratie dans les pays industrialisés s'attachent principalement aux libertés civiles et politiques et ont tendance à négliger l'importance de facteurs cruciaux pour l'approfondissement de la démocratie que sont les conditions sociales, économiques et culturelles dans lesquelles s'inscrit toute démocratisation.

C'est à tort que les adeptes de la démocratisation des pays industrialisés avancés soutiennent, ce qui se comprend fort bien, que la chute du communisme et du socialisme étatisé en Europe de l'Est et dans l'ancienne Union soviétique est la confirmation éclatante du vent de démocratisation qui souffle sur le monde et s'inspire du modèle démocratique occidental.

Hélas, cette illusion-dû triomphe de la démocratie libérale occidentale - dans sa variante nord-américaine ou son acception européenne - imprègne profondément le débat actuel entre pays du Nord et nations en développement du Sud.

Que la question à l'ordre du jour soit la bonne gouvernance, les droits de l'homme ou la protection de l'environnement, les pays industrialisés avancés

* Doyen de la Faculté de sciences politiques et sociales de l'Université d'Indonésie et Directeur adjoint de l'Institut indonésien de la défense

(nonobstant l'échec des tentatives visant à réglementer le financement des campagnes électorales aux Etats-Unis, les atermoiements européens et la corruption généralisée au Japon) n'ont cessé d'exiger des gouvernements des pays d'Asie du Sud-Est qu'ils souscrivent à des normes précises de gouvernance qu'eux-mêmes ont bien souvent du mal à respecter.

Plutôt que de s'enfermer dans des débats abscons ou de se lancer dans une litanie de récriminations mutuelles sur les mérites ou démérites de l'action gouvernementale tant dans les pays industrialisés avancés que dans le monde en développement, il serait préférable de s'attacher en priorité à quelques points saillants lorsque l'on débat de la démocratisation et de l'approfondissement de la démocratie.

Il faut avant tout, lorsque l'on se penche sur les modes de gouvernement et le processus parlementaire, s'intéresser au contexte historique. C'est en effet dans ce contexte très large que s'inscrivent les éléments cruciaux que sont les valeurs culturelles, et ce tout particulièrement au sein des Etats-nations où l'idée de l'unité nationale, voire étatique, est encore vacillante.

Quoi qu'il en soit, il faut avant tout comprendre que dans nombre des nations d'Asie du Sud-Est aujourd'hui, les processus critiques d'édification de la nation et de l'Etat suscitent aujourd'hui encore des préoccupations concrètes légitimes. Que la nation en question soit l'Etat-ville de Singapour ou le vaste agglomérat que constituent les Etats-archipels comme les Philippines et l'Indonésie, le besoin et l'instinct de demeurer un Etat-nation unifié restent des impératifs constants. Au-delà de l'idéologie et du culturel, la question du maintien de la cohésion politique demeure une préoccupation fondamentale.

Alors que dans les pays industrialisés, les écoliers apprennent les rudiments du mode de gouvernement électif, dans la plupart des nations d'Asie du Sud-Est, les décisions sont prises par consensus, principalement par l'intermédiaire des anciens qui ne sont pas nécessairement élus mais doivent leur statut à l'expérience. Les décisions consensuelles au niveau des villages, des provinces et de la nation sont prises selon une procédure plus subtile que celle qu'offre le processus parlementaire. Les décisions issues d'un processus délibératif sont généralement mieux acceptées que ce que l'on a jugé approprié dans les pays industrialisés. Même dans les Etats où l'ouverture politique est la plus grande, comme les Philippines et la Thaïlande, la défaite peut être beaucoup plus difficile à accepter précisément parce que c'est une expérience traumatisante et qu'elle souligne les divisions dangereuses qui sont souvent fatales à l'unité et la cohésion de la société.

En conséquence, la plupart des asiatiques du Sud-Est ne sont guère impressionnés par le discours politique des pays industrialisés sur la nécessité de limiter ou de restreindre l'autorité de l'Etat dans un contexte démocratique. Ils sont généralement plus préoccupés par la capacité de l'Etat à assurer la survie du pays en tant que société pluriculturelle, pluriethnique et pluriconfessionnelle. Nul précepte de la démocratie libérale ne saurait empêcher l'Etat de jouir de ses prérogatives essentielles d'action, de contrôle et de réglementation.

La difficulté à comprendre les données historiques de l'Asie du Sud-Est s'accroît encore lorsque Ton sait que la démocratie doit y fonctionner dans un cadre général de pauvreté de masse, d'analphabétisme généralisé et, dans les cas extrêmes, de dénuement absolu.

Tous ces éléments tendent à aviver les tensions et à susciter un climat de défiance et d'insécurité, rendant ces nations encore plus ingouvernables. La population est d'autant moins encline à respecter les règles qu'elle se sent peu impliquée dans le progrès de la société ou dans son système politique. Les craintes et préjugés sont alors aisément exploités par des démagogues irresponsables et opportunistes. L'exclusion raciale, religieuse et ethnique se focalise aisément sur des boucs émissaires politiques. A des degrés divers et plus ou moins fréquemment, tous les pays de YANASE ont connu ces difficultés.

Avant toute chose, il faut comprendre que pour nombre de gouvernements d'Asie du Sud-Est la priorité n'est pas de restreindre le pouvoir de l'Etat afin de sauvegarder les libertés civiles et politiques des individus ou organisations. En effet, les questions les plus pressantes ont toujours été celles que posent l'incapacité fondamentale de l'Etat à maintenir l'unité et la cohésion, la difficulté de la puissance publique à mobiliser les forces de conciliation entre des intérêts ethniques, religieux et provinciaux disparates et l'incapacité de l'Etat à s'acquitter de sa mission élémentaire consistant à assurer sécurité et bien-être aux citoyens (nourriture, vêtements, logement, soins de santé, sécurité publique). Ce sont là les données sociales, économiques et culturelles dont il faut tenir compte dans les débats sur les différentes étapes du chemin qui mène au plein exercice des droits civils et politiques.

Nombreux sont les gouvernements d'Asie du Sud-Est qui tendent à favoriser la prévisibilité, l'ordre et la stabilité, et pas nécessairement parce qu'ils sont hostiles à l'individualité ou aux initiatives brillantes des plus créatifs de leurs citoyens. De fait, le passé récent de la plupart des nations d'Asie du Sud-Est montre à quel point une ouverture et une liberté débridées peuvent être dangereuses et inutiles dans des sociétés et cultures où «l'accord sur les fondamentaux» est, au mieux, fragile.

Le contexte international est également un élément important du progrès de la démocratie politique en Asie du Sud-Est. Les pays industrialisés avancés ont mené leur propre développement politique dans un contexte international où nul œil extérieur ne scrutait leurs politiques. Les Etats d'Amérique du Nord et d'Europe occidentale ont agi à leur guise aux XVIII^e et XIX^e siècles sans l'ingérence indue de moyens modernes de communication constamment braqués sur eux, en particulier la télévision par satellite.

En outre, la croissance économique en Amérique du Nord et en Europe ne s'est pas déroulée dans le climat industriel et commercial très rude d'aujourd'hui. Les ministères du commerce et de l'agriculture des Etats-Unis et de l'Europe occidentale ont, au grand jour, protégé leurs marchés intérieurs sans avoir à affronter le flot des remontrances *ou* des décisions sur la «liberté et la régularité du commerce» de l'Organisation mondiale du commerce.

Les dirigeants politiques ont pu jeter les bases de ce qui, des décennies plus tard, a donné naissance à un gouvernement civique. Les pères fondateurs américains ont peut-être débattu de la suppression des obstacles au commerce aux frontières des Etats fédérés mais la convention constitutionnelle, qui avait prévu un système fédéral, est allée au-delà et a institué un gouvernement national souverain. Plus fondamentalement encore, et au contraire de ce que Ton observe aujourd'hui dans le monde en développement, les gouvernements nationaux ont alors exercé leur souveraineté dans les affaires étrangères.

Même les Etats-nations d'Europe occidentale n'ont pas eu, dans les années 50, à s'inquiéter beaucoup du regard extérieur sur la manière dont ils traitaient leurs citoyens (sans parler des travailleurs immigrés) à l'intérieur de leurs frontières. La Grande-Bretagne, la France, l'Espagne et les Pays-Bas étaient, après tout, des puissances coloniales lorsqu'elles ont signé la Charte des Nations Unies et la Déclaration universelle des droits de l'homme.

Aujourd'hui, le système politique, économique et sécuritaire concurrentiel que l'on observe à travers le monde a tendance à désavantager les nations d'Asie du Sud-Est. En cette ère d'approvisionnement, de production et de vente mondialisés, les nations d'Asie du Sud-Est doivent rivaliser pour l'accès aux marchés, l'expansion commerciale et les flux d'investissements. Dans le même temps, elles subissent la pression continue d'intérêts commerciaux puissants, de syndicats et de groupes de pression au sein des parlements du Nord développé où on les accuse de ne pas respecter les règles de gouvernement démocratique, de violer les droits de l'homme et d'enfreindre les conventions sur la propriété intellectuelle, et où on leur reproche une multitude d'infractions environnementales.

En toute objectivité, il convient de se poser la question suivante : est-il réaliste et juste d'exiger des pays d'Asie du Sud-Est qu'ils respectent certaines normes en matière de droits civils et politiques alors que les principes de base de la nation et de la cohésion nationale n'y sont pas encore fermement enracinés ?

Il faut en outre se poser cette autre question: dans ce monde d'intense concurrence internationale pour les parts de marché, les investissements et les échanges, est-il véritablement fortuit que l'attention des gouvernements, des parlements, de la presse, des organisations non gouvernementales, voire des beaux esprits du monde industrialisé se porte sur les gouvernements et les pays de plus en plus concurrentiels dans le commerce international ?

Les Indonésiens ne croient pas vraiment à l'idée d'un complot qui serait ourdi par le Nord industrialisé. Par contre, nous sommes légitimement sensibles au fait que le concert des critiques que l'on entend dans la communauté internationale a tendance à épargner les pays industrialisés.

A certains moments, indépendamment du contexte historique ou de la position stratégique de tel ou tel pays, toute nation a besoin de renouveler ses

repères pour mieux comprendre les profondes mutations qui sont à l'œuvre. Parfois, cette tâche est confiée à une figure emblématique dominante. A d'autres moments, cette tâche doit être acquittée par un parti politique, la technocratie ou l'armée, bref une entité pleine de ressources, volontariste et organisée. Qu'il s'agisse de Lee Kuan Yew à Singapour, Mahathir Mohamad en Malaisie, Suharto en Indonésie ou Fidel Ramos aux Philippines, la marque d'un dirigeant politique peut influencer autant sur le type d'institution qu'il édifie que sur le chemin qu'il trace pour l'avenir de sa nation.

En Indonésie, la décision d'ancrer l'identité de l'Etat et d'en affirmer l'autorité revient en grande partie aux dirigeants militaires indonésiens qui, en visionnaires, ont défini le cadre social et politique de la nation indonésienne en 1966.

La transition d'une figure politique dominante à une entité qui définit le fonctionnement du pouvoir législatif, privilégie la recherche du consensus et instaure un gouvernement institutionnalisé n'est jamais aisée. Et les nations et civilisations de l'Asie du Sud-Est ne peuvent s'épargner les troubles qu'engendrent les mutations accélérées inhérentes au processus de changement politique et de développement économique.

Dans certains cas, alors même que la réforme et le changement semblent en bonne voie, des nations régressent temporairement vers une polarisation dommageable entre tentation radicale et pulsion réactionnaire auxquelles toute nation est parfois tentée de céder. Les questions touchant la modération des mœurs politiques, la transparence publique et, avant toute chose, le respect des règles et procédures - qui sont la marque d'organes législatifs opérationnels - sont constamment examinées, scrutées et débattues.

Le contrat entre gouvernants et gouvernés, souvent tenu pour acquis dans les pays industrialisés, doit être continuellement réaffirmé en Asie du Sud-Est. La conjugaison féconde de la tradition et de la modernité doit être sans cesse valorisée et défendue. Pour nombre d'entre nous, le temps d'une génération ne permet qu'un commencement.

Ce plaidoyer pour une meilleure compréhension des difficultés auxquelles font face les nations d'Asie du Sud-Est doit être noté et compris par toutes les voix critiques qui s'élèvent ici ou là dans le monde. L'aide étrangère, les flux d'investissements ou les prêts du secteur privé, quelle qu'en soit l'ampleur, ne sauraient compenser des décennies de torpeur, d'inertie et de pauvreté. Il faut donc se garder de tout paternalisme.

Toutes les nations d'Asie du Sud-Est doivent avoir la volonté d'administrer la preuve que l'approfondissement de la démocratie civique et politique est inéluctable. Mais la manière dont chacune d'elles conduit cette évolution dépend de la méthode que ses dirigeants appliquent pour arriver à un équilibre entre droits civils et politiques, d'une part, et progrès social, économique et culturel, de l'autre.

Les conditions, les ennemis et les chances de la démocratie

PROFESSEUR ALAIN TOURAINE*

I. Il n'est pas certain que l'idée démocratique survive à la célébration de ce qu'on appelle ses victoires. Car la chute du système soviétique et celle des dictatures latino-américaines ont davantage favorisé le triomphe de l'économie de marché que celui de la démocratie et tous ceux qui ont identifié économie de marché, démocratie politique et tolérance culturelle dans la même figure générale de la modernité ont détruit le fondement principal de l'idée démocratique qui était l'affirmation d'un ordre de la liberté, volontairement créé, au-dessus de l'ordre économique et social, par nature inégalitaire. Nous avons en effet tellement souffert du volontarisme politique qui a engendré toutes sortes de totalitarismes et de régimes autoritaires que nous sommes fortement tentés d'appeler démocratique la société qui limite les interventions de l'Etat et les mobilisations idéologiques au profit du libre jeu d'intérêts divers et qui ont plus besoin de laisser-faire que de principes et de règles. Partout dans le monde, on se méfie de la politique. Ceux qui parlent avec tant d'émotion des victoires de la démocratie ne célèbrent en général que la fin des entraves au libre commerce, que l'abaissement de la volonté politique et le triomphe du pouvoir économique, ce qui est en effet très raisonnable car notre XX^e siècle, qui fut par excellence un siècle politique, nous a appris que les capitalismes sauvages de l'époque victorienne faisaient moins de victimes que les pouvoirs absolus qui se faisaient les héros de la libération d'une classe ou d'une nation. Mais ce qui est acceptable pendant une période de transition, pendant les quelques années qui ont suivi la chute du mur de Berlin, ne l'est plus quand il s'agit de réfléchir sur les conditions de la liberté politique et de la lutte contre l'inégalité et l'exclusion et surtout l'autoritarisme qui fait si facilement bon ménage avec le libéralisme économique. Ne prenons pas le contre-pied de l'optimisme officiel, mais interrogeons-nous avec inquiétude sur les chances réelles de la démocratie.

Ce qui impose de s'entendre d'abord sur une définition. La démocratie, comme l'indique le mot lui-même, est le pouvoir du peuple, c'est-à-dire le lien établi entre une réalité sociale, le peuple, et une réalité politique, le pouvoir. Ce que nous exprimons en parlant aussi bien de représentation que de participation, que nous rêvions d'une démocratie directe à la Rousseau ou que nous

* Directeur, Ecole des Hautes Etudes en Sciences Sociales, Paris, France

insistions sur le rôle central des partis à l'anglaise. Que nous disions avec Lincoln que la démocratie est le pouvoir du peuple pour le peuple et par le peuple ou que nous insistions sur une démocratie procédurale qui assure la représentation des intérêts et la défense du pluralisme, nous définissons avec raison comme le principe central de la démocratie la capacité des institutions politiques d'articuler la diversité des intérêts ou des opinions avec l'unité de la loi et du gouvernement. La démocratie est le régime politique qui permet de faire vivre sous les mêmes lois des individus dont les intérêts et les croyances sont différents, qui nous permet donc de vivre ensemble avec nos différences, comme disaient les jeunes beurs (français d'origine algérienne) dans leur marche pour l'égalité en 1983.

II Cette formule élémentaire, hors de laquelle il n'y a pas de démocratie possible, implique au moins trois conditions d'existence de la démocratie. La première est la limitation du pouvoir de l'Etat, car un pouvoir absolu n'a pas à tenir compte de la multiplicité des intérêts et des opinions et il se contente d'inventer l'image d'un peuple qui n'est que l'image de l'Etat lui-même, que celui-ci contemple avec satisfaction en prétendant que c'est celle de la société. Le principe de majorité et l'ensemble de la démocratie procédurale sont des instruments indispensables de cette limitation du pouvoir de l'Etat. La seconde est l'existence d'acteurs sociaux représentables, ayant donc une certaine conscience de leurs intérêts communs. La troisième enfin est la conscience de citoyenneté qui entraîne la reconnaissance de la société politique (*polity*) et de ses institutions représentatives qui sont proprement politiques, c'est-à-dire qui ne se confondent pas avec l'expression d'intérêts sociaux ou économiques. Limitation du pouvoir d'Etat, autonomie des acteurs sociaux et conscience de citoyenneté, telles sont les trois conditions d'existence de la démocratie, ou plus exactement les trois manifestations principales de l'existence d'une démocratie. Elles ne s'additionnent pas les unes aux autres, elles sont toutes les trois des éléments du processus démocratique lui-même, c'est-à-dire de la médiation entre les intérêts sociaux et la décision politique. Si nous n'acceptons pas une telle définition de la démocratie, si nous pensons qu'il existe des types différents de démocratie comme il existe des types différents de cuisine, nous détruisons l'idée même de démocratie, puisque celle-ci repose sur un principe universaliste : le lien de représentativité qui unit le social et le politique, lien qui peut prendre des formes très diverses mais qui exclut aussi bien une définition purement institutionnelle qu'une définition purement sociale de la démocratie. Nous ne pouvons pas appeler démocratique un système politique simplement parce qu'il est un marché politique concurrentiel, ou plus exactement oligopolistique. Il ne suffit pas que les citoyens aient à choisir entre deux ou cinq candidats ou listes pour qu'on parle de démocratie. Cette situation satisfait les Whigs anglais, les fondateurs de la République américaine ou les libéraux français comme Guizot au début du XIX^e siècle, mais elle est considérée comme inacceptable par tous aujourd'hui où le suffrage universel est la condition minimale de la démocratie. Inversement, nul ne peut appeler démocratique un régime politique parce qu'il a élevé le niveau de vie, d'éducation et de santé

de sa population. A ce compte-là, le régime nazi des années trente ou le régime stalinien pendant la période de la reconstruction de l'après-guerre devraient être considérés comme démocratiques, ce qui est absurde et même scandaleux. On ne peut pas parler de démocratie populaire si la liberté de choix politique n'est pas effective; on ne peut pas davantage parler de démocratie libérale si des intérêts économiques puissants pèsent de manière décisive sur le choix des électeurs.

La définition et l'analyse qui viennent d'être proposées sont au sens strict élémentaires, c'est-à-dire qu'elles visent à dégager les éléments fondamentaux de la démocratie sans entrer dans des formules institutionnelles ou sociales qui ne correspondent qu'à des cas particuliers, même si ceux-ci sont très importants.

En revanche, un thème doit être ajouté à la définition générale et à la formulation des trois éléments de la démocratie qui ont été présentés, mais cette proposition est plus complexe à présenter que les précédentes. Les théories modernes de la démocratie ont toutes recours à un principe non social, qu'on peut appeler moral, à la fois pour limiter toutes les formes de pouvoir social, pour fonder l'idée de citoyenneté, et pour reconnaître la légitimité d'une pluralité d'intérêts et d'opinions. Qu'on parle avec Tocqueville d'égalité, avec les Déclarations américaine et française des droits de l'homme fondamentaux ou même avec Hobbes et Rousseau de l'acte politique fondateur de la société, que nous avons pris l'habitude d'appeler, avec le second, le contrat social, nous ne parlons de démocratie que parce que nous affirmons la supériorité d'un principe d'égalité, qui est un principe de droit, sur la réalité sociale, toujours chargée d'inégalités. Alors qu'une réaction spontanée et même une lecture rapide des auteurs cités pourraient mener à une conception unanimiste ou collectiviste de la démocratie, une réflexion plus attentive conduit à reconnaître, pour les uns dans le système politique lui-même, pour les autres dans l'ensemble de la vie sociale, un principe non social d'organisation de la vie sociale que les institutions démocratiques doivent reconnaître, protéger et développer. Il est impossible de faire reposer la démocratie sur une conception purement positive de droit. Cette idée a été poussée le plus loin par Hans Kelsen, principale figure de la philosophie du droit dans la première moitié de ce siècle, mais elle était déjà présente dans la conception américaine de la Constitution, qui a entraîné la soumission du pouvoir législatif à un contrôle de la constitutionnalité des lois.

Cette réflexion peut sembler s'éloigner des précédentes. N'est-il pas contradictoire d'insister sur la représentativité sociale des agents politiques et en même temps sur le caractère non social, moral, d'un principe de limitation du pouvoir, et derrière cette opposition ne voit-on pas celle, beaucoup plus concrète et mieux connue, de ce qu'on pourrait appeler une démocratie libérale et une démocratie participative, ou encore de *la freedom from* et de *\a freedom to*, pour parler comme les Anglais, de la liberté négative et de la liberté positive?

On peut donc désigner comme le lieu central de toute théorie démocratique la recherche d'un lien non seulement de compatibilité mais même de

complémentarité nécessaire entre les deux principes. Ce qui marque la limite de l'opposition classique, établie par Benjamin Constant en 1819, entre la liberté des Anciens et la liberté des Modernes. La première était selon lui la liberté de la cité et donc du citoyen qui s'identifie à elle; la seconde était celle de l'individu qui affirme ses droits face aux forces, aux traditions, aux intérêts qui commandent l'organisation de la vie collective. En fait, il n'y a pas d'individu libre dans une société esclave et il n'y a pas non plus de société libre où les citoyens ne fassent pas respecter leurs droits contre l'Etat lui-même.

Ce qui unit les deux principes, la représentativité et un principe non social d'organisation de la vie sociale, est que la logique de l'utilité sociale, celle des fonctions et des devoirs de chacun au service de la société, logique qui privilégie l'unité sur la pluralité et les devoirs sur les droits, ne peut être limité que par un principe inverse qui limite la pression du tout sur les parties, non pas au nom de valeurs supérieures mais au nom d'un individualisme qui est en même temps un universalisme, qui a pris les formes les plus diverses mais qui s'oppose à toutes les variantes, soit de communautarisme, soit de fonctionnalisme social. Chaque fois qu'une démocratie s'est identifiée à l'intérêt supérieur de la cité, elle a été associée à des principes puissants d'exclusion sociale. L'égalité des citoyens a toujours été liée à l'inégalité entre citoyens et non-citoyens ou citoyens actifs et passifs, comme disait la Révolution française, ou, de manière très générale et durable, entre hommes et femmes. L'ordre social repose sur un principe central, sur l'appartenance de tous à un ensemble, sur la possession par tous d'une caractéristique commune, que ce soit le sang, la raison ou la langue. Au contraire, si on reconnaît à tous les mêmes droits, la seule manière de ne pas réduire la gestion politique à celle des intérêts économiques est de dépasser les lois du marché et de reconnaître un ordre du droit, un principe d'égalité qui est au-dessus des distinctions sociales qui n'en continuent pas moins d'exister. Le propre de la démocratie est qu'elle reconnaît dans chaque individu, quelles que soient ses caractéristiques biologiques, économiques ou sociales, la présence d'un droit à l'égalité. En d'autres termes, s'il n'y a pas de démocratie sans lien entre le social et le politique, il n'y en a pas non plus s'il n'y a pas de séparation entre les deux ordres, et cette séparation ne peut être introduite et maintenue que par un individualisme radical qui a fondé en particulier l'idée de droit naturel et par conséquent un principe de normativité qui se distingue de l'utilité sociale et de l'esprit civique qui conduisent vers Sparte plutôt que vers Athènes.

Ainsi se trouve constitué l'ensemble des principes constitutifs de la démocratie. Cet ensemble ne comporte qu'un petit nombre d'éléments, ce qui doit lui donner un vaste domaine d'application, si on prend la peine de distinguer ces principes fondamentaux d'un grand nombre d'attributs importants, mais non universalisâmes, des régimes démocratiques. Rappelons ces éléments : la limitation par la loi de toutes les formes de pouvoir, la représentativité sociale des agents politiques, la conscience de citoyenneté, et, au-dessus de ces trois principes, celui qui est plus central encore et les lie ensemble, une conception

universaliste du Sujet humain qui fonde à la fois la limitation du pouvoir, l'idée de citoyenneté et la défense de la pluralité des intérêts et des opinions.

III. Or, rien n'indique que la croissance économique, une division du travail de plus en plus complexe ou même un niveau de vie plus élevé créent par eux-mêmes les conditions favorables à la démocratisation. Il faut rejeter avec la plus grande fermeté toutes les conceptions de la modernisation qui fondent celle-ci, le facteur déterminant de la démocratisation, comme si les pays riches avaient seuls accès à la démocratie tandis que les pays pauvres sont enfermés dans l'arbitraire et la violence. Il faut, plus précisément encore, refuser la confusion de la démocratie et de l'Etat de droit. Les Etats européens modernes, à partir du XV^e siècle, sont devenus des Etats de droit où dominait ce que Max Weber appelait l'autorité rationnelle légale ou la bureaucratie, mais cette modernité politique n'a rien à voir avec la démocratie. Ce que rappellent les historiens, qui ont parlé de formation des monarchies absolues pour décrire la formation de la plupart des Etats modernes. La plupart de ceux-ci n'ont pas évolué dans le sens de la démocratie, au moins pendant une longue période, et la démocratisation s'est d'abord installée en Angleterre et en Hollande et non pas en France ou en Espagne. Non seulement la modernisation accélérée est souvent associée à la mobilisation autoritaire des ressources, mais on a vu des régimes totalitaires s'installer dans des pays fortement modernisés et enfin il est artificiel d'appeler démocratiques ceux où l'Etat intervient le moins dans l'économie de marché. Nous voyons se former de nombreux régimes politiques dans lesquels l'Etat, agent principal d'ouverture internationale de l'économie et de croissance rapide, s'il intervient de manière répressive contre ceux qui attaquent ce modèle, respecte la liberté de la presse ou accepte même le pluralisme des partis sans qu'on puisse pour autant parler de démocratie, précisément parce que sont absents les principes que j'ai identifiés comme fondamentaux et qui sont tous des conditions de l'existence d'un lien de représentation entre les éléments de la société et les décisions politiques.

Contre toutes les formes d'évolutionnisme qui enlèvent en fait tout intérêt à l'idée démocratique, en réduisant celle-ci à être un sous-produit, une conséquence naturelle de la croissance économique, il faut s'interroger sur les caractéristiques de notre type de société qui sont favorables ou au contraire défavorables à la démocratie.

Ce qui se voit le plus facilement, c'est le danger principal qui menace la démocratie et qui consiste en une séparation croissante des intérêts sociaux et de la gestion politique. Car celle-ci devient de plus en plus une gestion économique et l'adaptation d'une société nationale ou locale à l'ouverture croissante de l'économie mondiale et au développement accéléré des nouvelles technologies, ce qui entraîne un affaiblissement de l'ordre politique et des institutions sociales et le renforcement, inversement, de ce qu'on a appelé *identity politics*, c'est-à-dire le remplacement de la citoyenneté par l'appartenance à des ensembles culturels, ethniques, nationaux ou même religieux. Entre une économie mondialisée et des identités culturelles fragmentées, l'ordre politique et social

s'affaisse, se décompose ou se paralyse. Ce qui enlève tout contenu à la démocratie. La domination économique semble échapper à tout contrôle social et politique et ceux qui l'exercent rêvent d'un marché autorégulé, échappant à toute intervention non utilitaire. Les acteurs sociaux ne méritent plus ce nom car ils deviennent plutôt des acteurs culturels qui demandent la reconnaissance de leur identité plutôt que des droits de portée universelle. L'autonomie du système politique disparaît alors aussi complètement que *Y* individualisme universaliste qui lui donnait sa légitimité. Une telle situation peut être favorable au laisser-faire économique et même à la tolérance culturelle, mais elle n'est pas favorable à la démocratie comme pouvoir du peuple et comme autodétermination.

C'est en effet dans ces termes extrêmes que doit être formulée notre interrogation centrale: n'assistons-nous pas à un affaiblissement continu des institutions et des processus politiques, à une séparation croissante du monde des instruments et de celui des valeurs, à une désocialisation et à une dépolitisation continue? N'est-ce pas au contraire au début de la modernité que le rôle des institutions politiques a été le plus grand, qu'on s'est battu le plus pour des droits politiques et donc pour la liberté politique, alors qu'ensuite ce sont les droits sociaux et la justice sociale qui ont pris la place centrale dans la vie publique, et cela de manière aussi souvent non démocratique que démocratique, avant que, plus récemment, la préoccupation principale demande l'affirmation de la défense d'une identité culturelle, ce qui risque de reléguer les enjeux et les idées politiques à une place subalterne, comme l'ont noté tous ceux qui parlent depuis longtemps déjà de crise de la participation et même de la légitimité politique. Sommes-nous entrés en fait dans une époque post-démocratique parce que post-politique?

Cette inquiétude et cette interrogation ne se satisfont pas de réponses trop faciles sur l'augmentation du nombre des pays où ont lieu des élections ouvertes et d'un optimisme de façade; elles requièrent des analyses qui prennent en compte les transformations intervenues dans nos sociétés. Il y a cent ans, dans les premiers pays industriels, nous avons opposé la démocratie sociale à la démocratie politique; faut-il parler d'une démocratie culturelle qui s'opposerait à la démocratie sociale d'hier et encore plus à la démocratie politique d'avant-hier? Il est évidemment impossible d'approuver une telle hypothèse. La réponse à l'inquiétude qu'elle manifeste est que le principe moral individualiste, sans lequel la démocratie n'a pas de fondement, s'est transformé d'un type de société à un autre. Il a d'abord pris la forme d'un appel à une nature commune de tous les êtres humains, définis comme des créatures de Dieu puis comme des citoyens, puis comme des travailleurs, et dans notre société ce principe moral individualiste s'est réduit ou étendu en devenant la défense du droit de chacun à créer sa vie individuelle. Droit à l'individuation. Plus la société était un ordre, plus on faisait appel contre cet ordre à un ordre supérieur: contre le roi, on faisait appel à Dieu et contre le capitalisme au roi, c'est-à-dire à l'Etat. Maintenant que nous sommes dominés par le changement plutôt que par un

ordre, nous ne pouvons plus faire appel à un ordre supérieur; nous devons au contraire faire appel contre un changement partiel et subi à un changement plus complet et plus volontaire, à l'invention d'une histoire de vie personnelle. Le seul principe universaliste que nous puissions opposer aux forces économiques ou culturelles qui nous dominent, c'est notre droit subjectif, notre droit à nous engager dans les conduites que nous valorisons.

La démocratie, telle que nous la concevons et nous la pratiquons aujourd'hui, n'est pas l'image d'une société idéale, la fin de la préhistoire de l'humanité ou la société où chacun recevrait selon ses besoins; c'est au contraire l'ensemble des garanties institutionnelles de la liberté de chacun de vivre comme un Sujet et donc de créer une vie individuée. C'est aussi une société où l'Autre est reconnu par les institutions mais aussi par moi-même comme un Sujet, c'est-à-dire comme une personne qui combine dans son histoire de vie personnelle action technique et mémoire collective ou personnalité individuelle. Plus le changement affecte tous les compartiments de notre vie, et en particulier notre vie privée, ce qui est le propre d'une société où les biens culturels sont devenus plus centraux que les biens matériels, et plus la démocratie, au lieu d'être la construction collective d'un ordre, l'expression d'une volonté générale, devient la protection des projets et des mémoires personnels, donc de diversité. Alors que la démocratie nous révélait ce que nous avons de commun au-dessus de nos différences, notre commune citoyenneté, nos droits civiques, qui sont les mêmes pour tous, elle est aujourd'hui la garantie de notre droit non pas à la différence mais à la combinaison de notre différence avec notre commune participation à l'univers ouvert et changeant des marchés et des techniques.

IV. Quelles sont les chances et quels sont les adversaires de la démocratie dans notre monde ? Les adversaires ont déjà été nommés. Le plus important de tous est la rupture entre le monde technique et les mondes culturels, car une telle dissociation fait disparaître l'espace du politique et donc la possibilité même de la démocratie. Les autres sont la domination absolue soit de la logique des marchés soit de celle de l'intégration communautaire. Sous des formes opposées mais également destructrices, ces deux dominations ne laissent aucune autonomie à la vie politique et donc à la démocratie.

C'est parce que la rupture des liens qui unissaient l'univers de l'objectivité à celui de la subjectivité est presque complet, parce que, d'un côté, les marchés triomphent et de l'autre la «*identity politics*» s'impose, que j'ai dit, dès le début de cette réflexion, que la démocratie était en danger et qu'on pouvait s'inquiéter devant sa faible capacité apparente à résister au mouvement de dissociation qui détruit le terrain sur lequel elle s'appuyait.

On peut cependant faire l'hypothèse optimiste qu'après une période pendant laquelle les reculs de la démocratie ont été beaucoup plus réels que ses progrès, qui n'étaient en général rien de plus que la chute - pour d'autres raisons - de régimes autoritaires, nous observons aujourd'hui la formation d'acteurs et de mouvements démocratiques, comme si, des deux côtés, celui de l'économie

globalisée et celui des mouvements et des pouvoirs communautaires, se formaient des réactions tendant à rapprocher ce qui tend à s'éloigner. Le progrès de la démocratie ne peut être fondé que sur la formation de mouvements démocratiques et d'une conscience de la nécessité de la démocratie. De tels mouvements apparaissent.

Du côté de la «*identity politics*», ne voit-on pas apparaître une conscience nationale démocratique supposant au nationalisme antidémocratique? L'exemple le plus encourageant est la révolte du peuple serbe et en particulier des étudiants de Belgrade. Et nous ne pouvons pas oublier que depuis quelques années, la majorité de la population d'Afrique du Sud, formée de Noirs, a choisi, grâce à Nelson Mandela, de créer une démocratie et non pas de construire une république noire d'où seraient exclus les dominateurs blancs. Enfin, après l'échec des guérillas en Amérique latine, n'est-il pas encourageant de voir que des mouvements de défense des Indiens, au Chiapas au Mexique, mais aussi au Guatemala, en Equateur et surtout en Bolivie, veulent être en même temps des instruments actifs de démocratisation de leur pays?

D'une manière parallèle, nous voyons apparaître des mouvements qui combattent la flexibilité du travail imposée aux travailleurs au nom des exigences de l'économie mondiale. Les syndicats allemands ont remporté une victoire notable en 1996, mais ce sont les travailleurs coréens qui ont su mener la grève qui a attiré l'attention du monde entier.

Des deux côtés, stratégies économiques et exigences culturelles se rapprochent. De leur articulation ou de leur séparation maintenue dépend le sort de la démocratie.

Maintenant, c'est aux acteurs politiques eux-mêmes de devenir les agents de leur propre renaissance. Cela suppose que la vie politique se réorganise autour de nouveaux choix. Peut-il y avoir une autre conclusion à cette réflexion sur la démocratie que celle-ci: son avenir est entre les mains avant tout des acteurs et des partis politiques. Mais cette reconstruction directement politique ne sera pas possible tant que nous n'aurons pas clairement pris conscience des conditions d'existence de la démocratie et que nous ne serons pas délivrés de la fausse opposition entre les exigences de l'économie mondiale et celles de la justice sociale. Là où objectifs sociaux et contraintes économiques apparaissent contradictoires, il n'y a plus de place pour la démocratie. Inversement, seule celle-ci permet de les combiner et de créer, pour chacun et pour tous, un espace de liberté.

Quelle démocratie?

PROFESSEUR LUIS VILLORO *

Les deux sens de «démocratie»

Le mot «démocratie» a plusieurs acceptions. Une distinction doit être faite au moins entre la démocratie en tant qu'idéal d'association politique et la démocratie en tant que système de gouvernement. La première est un but de l'action collective, elle a une valeur en soi; la seconde est un moyen d'atteindre certains buts communs, elle n'a de la valeur que dans la mesure où elle contribue à leur réalisation.

Dans la première acception, «démocratie» signifie «pouvoir du peuple». Le «peuple» est l'ensemble des membres d'une association. La «démocratie» est ici une association où les décisions sont prises collectivement par ses membres, qui en contrôlent l'exécution et n'obéissent qu'à eux-mêmes. Ce type de communauté est dépourvu de toute forme de domination de tous par quelques-uns. Si tous détiennent le pouvoir, personne n'est soumis à personne. La démocratie est la réalisation de la liberté de tous. C'est un concept régulateur; orientée par lui, l'action politique peut progressivement rapprocher la société de cet idéal, mais elle ne peut jamais considérer qu'il est atteint.

Dans la seconde acception, «démocratie» désigne l'ensemble des règles et des institutions qui sous-tendent un système de pouvoir, par exemple, l'égalité des citoyens devant la loi, les droits civiques, l'élection des gouvernants par les citoyens, le principe de la prise des décisions à la majorité, la séparation des pouvoirs. Ce n'est pas un idéal, mais une forme de gouvernement qui obéit à certaines procédures et est mise en œuvre selon différentes modalités définies par les circonstances. Ce n'est pas un projet d'association conforme à des valeurs données, mais un mode de vie en commun au sein d'un système de pouvoir.

Nous pouvons réduire la «démocratie» à cette seconde acception. Nous pouvons considérer que la démocratie, telle qu'elle fonctionne dans de nombreuses nations, est un fait et admettre que la démocratie en tant qu'idéal appartient au domaine de l'utopie. Nous pouvons considérer que la démocratie est un système dans lequel plusieurs individus ou groupes s'accordent pour coexister, dans une association commune, sans s'annihiler. Dès lors, s'interroger sur sa signification morale n'a pas de sens. Nous devons l'accepter ou la rejeter pour des raisons de commodité.

* Institut d'études philosophiques, Mexique

Si, par contre, nous nous interrogeons sur ce qui la justifie, nous considérons que les règles et institutions démocratiques sont un moyen de nous rapprocher de la société dans laquelle le pouvoir est effectivement aux mains du peuple libéré de toute domination. Leur valeur se mesure en fonction de leur efficacité à parvenir à cette fin. Il faut donc se poser la question suivante : dans quelle mesure les pratiques démocratiques en vigueur contribuent-elles à la réalisation du pouvoir réel du peuple ? Je vais tenter d'y répondre dans cet essai.

La démocratie réduite

En théorie, la démocratie est le gouvernement du peuple par le peuple. Dans la pratique, les choses sont différentes. Les procédures démocratiques ont été conçues dans cette optique, mais elles se sont peu à peu écartées de l'objectif fixé pour arriver à un système politique différent. Ce phénomène est dû en partie à des circonstances historiques diverses ou des situations qui ont fait obstacle au projet démocratique. Il découle aussi des caractéristiques intrinsèques des règles et des institutions avec lesquelles on entendait assurer le gouvernement par le peuple. Seules celles-ci nous intéressent.

Historiquement, la démocratie est née de la constitution des Etats-nations modernes, de la révolution américaine, de la révolution française et de l'avènement d'Etats indépendants dans d'autres parties du monde. Cela dit, rÉtat-nation se conçoit comme une unité homogène, qui émane de la décision d'un ensemble d'individus égaux entre eux. Il méconnaît ou anéantit la multiplicité des groupes, communautés, peuples et modes de vie qui composent les sociétés et auxquels il impose un ordre juridique, un pouvoir politique et un système administratif uniformes. Le «peuple» sur lequel s'exerce la souveraineté est l'ensemble des «citoyens». Mais le citoyen n'est pas l'homme concret, conditionné par sa situation sociale, qui appartient à des groupes différents et à des communautés spécifiques, qui a des particularités qui le distinguent des autres. Il est le sujet de droits civiques et politiques, qui sont les mêmes pour tous. En tant que citoyens, tous les individus sont placés sur un pied d'égalité et font abstraction de leurs différences. Le peuple des citoyens est une entité uniforme, composée d'éléments indifférenciés, qui se superpose à toutes les diversités qui constituent le peuple réel. Les institutions démocratiques existantes supposent qu'une nation de citoyens se substitue au peuple réel. Et c'est là que la réalité sociale leur joue un mauvais tour: à travers leur action, elles conduisent à une nouvelle forme de domination sur le peuple au nom du peuple. En cette fin de XX^e siècle, la dérive des démocraties vers un nouveau système de domination est évidente. Elle se manifeste dans trois grands domaines.

1, Représentation

Le peuple ne peut décider directement des affaires collectives que dans les petites communautés, où tous peuvent se rencontrer et dialoguer. Dans la nation, il doit déléguer son pouvoir. La représentation est inévitable. La

tendance à substituer la volonté des représentants à celle des représentés l'est aussi. Les députés du peuple n'ont pas un mandat impératif; ils ne sont pas seulement chargés de faire connaître les souhaits de leurs électeurs, ils doivent être les interprètes de la volonté générale. L'électeur a pour seul pouvoir de voter pour certaines personnes. Une fois élues, celles-ci accaparent tout le pouvoir de décision. Les élections démocratiques sont moins une procédure qui permet au pouvoir du peuple de s'exprimer qu'un moyen à travers lequel le peuple établit un pouvoir sur lui-même.

Dans une démocratie moderne, les partis sont des organisations de professionnels de la politique. Ils *ont* leurs propres règles internes, leurs propres procédures de sélection et de formation des cadres, leur hiérarchie et leur clientèle, leurs modes de financement. Ce sont des entreprises qui se consacrent presque exclusivement à conquérir et conserver le pouvoir.

Si les partis sont multiples, aucun ne peut gouverner seul. La composition du gouvernement est alors le fruit des transactions entre chefs de partis. Ceux-ci négocient entre eux les programmes à mettre en œuvre. Ils peuvent oublier les préférences de leurs électeurs : le compromis résultera de leurs tractations et non de l'opinion de leurs partisans.

Si, au contraire, deux ou trois partis seulement sont en mesure de remporter les élections, il se produit une inévitable dérive dans leurs programmes. Pour obtenir une majorité électorale, ils doivent édulcorer leurs propositions, éliminer tout ce qui fait obstacle à un consensus. Ils doivent expurger leurs programmes et attirer l'électorat du centre qui, en général, se méfie du changement. Les divergences s'estompent et les partis convergent vers le centre. Les choix politiques sont réduits; des partis que tout oppose finissent par présenter, sur les questions fondamentales, des propositions qui ne diffèrent que dans les nuances. Dans la pratique, les électeurs se limitent donc à désigner une équipe de personnes qui devront mettre en œuvre une politique consensuelle. Tel est le cas dans la majorité des démocraties occidentales.

Par ailleurs, dans les sociétés modernes, les campagnes électorales exigent des moyens de propagande et des ressources financières considérables. La victoire dépend de moins en moins de la décision éclairée des votants, et de plus en plus des groupes qui financent les campagnes. Dans la lutte électorale, la place des arguments rationnels sur les questions importantes se réduit au minimum, face à la nécessité de donner une image de soi attrayante dans les médias et de donner des gages aux groupes susceptibles de fournir des ressources. Dans les pays en développement, l'ignorance et la pauvreté d'une grande partie de la population, dont on peut acheter les voix et qui est manipulée par les démagogues et les publicitaires, entrent elles aussi en jeu.

En résumé, le système des partis présente une ambivalence. Il est le seul moyen réaliste qu'offrent les institutions démocratiques pour représenter la volonté des différents secteurs de la population. C'est aussi un pouvoir qui a ses propres règles et qui échappe dans une large mesure au contrôle du peuple, qu'il supplante.

2. *Bureaucratie*

Le pouvoir de la bureaucratie s'ajoute à celui des cadres des partis, avec lequel il se confond en partie.

La bureaucratie remplit une fonction indispensable dans tout Etat-nation, fonction qui s'accroît dans un Etat démocratique. L'Etat homogène exige une administration centrale efficace; l'Etat social, produit du suffrage universel, conduit à un élargissement des services publics. Les deux besoins ont donné naissance à un énorme appareil bureaucratique, monstre privilégié des sociétés modernes.

De par sa nature même, l'action de la bureaucratie s'exerce dans le sens opposé à celui de la démocratie. Dans la bureaucratie, les décisions sont prises au sommet et exécutées à la base; dans la démocratie, la base des citoyens décide et le sommet exécute. L'appareil bureaucratique exige une hiérarchie, une direction autoritaire, une discipline des fonctionnaires; la démocratie encourage l'égalité, l'autonomie, l'absence de sujétion entre citoyens. La bureaucratie a pour tâche de gérer le système à partir du haut; celle de la démocratie est de le mettre en question à partir du bas.

3. *Technocratie*

Dans les sociétés modernes, le développement technique s'ajoute au développement administratif. Les progrès de la technologie déterminent le rythme auquel vivent nos sociétés. Ils sont à la base de la production industrielle et agricole, des avancées dans le domaine des communications et de l'expansion des villes. Mais la technologie commence à envahir des domaines jusqu'à présent réservés aux sociologues et aux politiques. De plus en plus, l'administration publique fonde ses décisions sur les techniques de planification et de distribution, et les calculs du rapport coûts-avantages. L'économie devient affaire d'experts, fascinés par les modèles formels, les variables monétaires, et le comportement des marchés financiers. L'une et l'autre fondent leurs propositions sur des considérations de rendement et d'efficacité étrangères aux valeurs sociales.

Dans le processus actuel de mondialisation, les décisions des experts dépendent de plus en plus de facteurs exogènes : situation du marché international, politiques économiques définies par le Fonds monétaire international ou la Banque mondiale, flux des investissements étrangers, mouvements des capitaux. Les progrès technologiques mondiaux imposent aussi des décisions fondamentales pour le développement industriel du pays. Souvent, la technocratie doit écouter les voix extérieures avant d'entendre celles de l'intérieur.

Ainsi, les sociétés actuelles posent-elles un nombre croissant de problèmes appelant des solutions qui ne sont pas de la compétence des citoyens; seuls des experts sont en mesure de les proposer. La «technicisation» de la société réduit considérablement l'éventail des décisions que peut prendre l'homme de la rue.

L'idéal de la démocratie, c'est de donner à tout membre de la société la possibilité de décider librement des questions qui le concernent. La technique, par contre, l'oblige à se plier aux décisions des spécialistes. Et les domaines dans lesquels celles-ci sont prises sont de plus en plus nombreux. Le rôle du citoyen est réduit à celui de consommateur d'idées et de produits obéissant, incapable de décider lui-même de la majorité des questions qui concernent la collectivité.

Les cadres des partis, les bureaucrates et les techniciens constituent un corps professionnel dominant, qui doit prendre les décisions relatives aux affaires collectives. En son sein, les tensions et les conflits sont fréquents. L'opposition entre «politiques» et «technocrates» est la règle à l'intérieur du gouvernement. En effet, les recommandations des techniciens et des bureaucrates ne servent que rarement les intérêts de l'homme de parti, et il arrive que les solutions que proposent les technocrates ne tiennent aucun compte des projets politiques. Mais leurs divergences sont moins grandes que leur dépendance réciproque et, en tout cas, elles s'expriment à l'intérieur du secteur qui détient le pouvoir de décision. Car c'est lui qui doit maintenant décider des options que la démocratie assurait aux hommes et aux femmes du peuple.

Si nous entendons par démocratie le pouvoir du peuple en tant que tel, nous assistons à un recul décisif de la démocratie qui, avec l'assentiment du peuple, est confisquée par un secteur qui prend les décisions et dépend en partie de décisions extérieures. La confiscation du pouvoir n'est pas le fait de forces contraires à la démocratie, elle ne résulte pas d'un coup d'Etat ou d'une révolution populiste; elle émane du développement des institutions et des pratiques qui constituent la démocratie.

La démocratie radicale

Les institutions démocratiques ont été créées pour réaliser l'idéal du gouvernement du peuple par le peuple. Avec les années, nous pouvons dire dans quelle mesure elles y sont parvenues. Le bilan est contrasté. La démocratie véritable a prouvé qu'elle est effectivement un processus indispensable pour lutter contre un pouvoir arbitraire; elle est la nécessaire alternative au totalitarisme, aux dictatures militaires et aux régimes autoritaires déguisés. Elle est l'instrument indispensable de tout processus de libération face aux systèmes d'oppression. Toutefois, les institutions appelées à garantir la démocratie ont fini par la limiter et même la confisquer. Il ne s'agit pas pour autant de les détruire, mais de les amener à accomplir la mission pour laquelle elles ont été créées. Surmonter les limitations imposées à la démocratie, c'est avancer vers une démocratie radicale.

Une démocratie radicale serait une démocratie qui redonnerait au peuple la possibilité de participer activement aux décisions relatives à tous les aspects collectifs qui le concerne, celle qui ferait enfin que le peuple n'obéisse pas à d'autre maître que lui-même. Cependant, le peuple véritable n'est pas la

somme d'individus que rien ne distingue, et qui forment un Etat-nation homogène. Le peuple véritable est hétérogène, il est constitué d'une multitude de communautés, de villes, d'organisations sociales, de groupes, de régions, d'ethnies et de nationalités, de secteurs, de corporations, de confessions, de sectes, de fédérations, parfois opposés parfois entremêlés. L'homme du peuple est un citoyen abstrait, «quelqu'un» de pareil à n'importe quel autre. C'est une personne qui est affiliée à diverses entités sociales, qui appartient à des groupes divers et qui a une culture spécifique, des caractéristiques propres et une identité qui le distingue des autres. C'est un homme qui est lié à des systèmes locaux. Exercer son autonomie signifie, pour lui, décider de sa propre existence dans un environnement concret, et donc participer aux décisions collectives dans la mesure où elles ont une incidence sur sa situation personnelle. Une démocratie radicale serait une démocratie qui reposerait sur le pouvoir de ce peuple véritable. Ainsi comprise, c'est un idéal. La réaliser sera sans doute impossible. Mais nous ne pourrions pas même nous en approcher si nous n'en faisons pas une idée qui guide la pratique politique.

Les voies qui peuvent conduire à ce but lointain sont diverses. Voyons les principales.

7. *Diffusion des pouvoirs*

La démocratie idéale est l'antithèse du pouvoir centralisé, imposé du sommet; pour qu'elle se réalise, il faut abolir toute domination particulière exercée par un centre. Le pouvoir doit être là où le peuple réel peut l'exercer, là où il vit : le pouvoir doit être diffusé du sommet aux multiples lieux où travaillent les hommes. Le secteur politique-bureaucratique-technique des institutions démocratiques accapare un pouvoir qui tente de s'imposer aux multiples forces locales; dans une démocratie réelle, les pouvoirs locaux utiliseraient les instruments centraux de gouvernement.

Le développement des Etats modernes empêche les pouvoirs locaux de prendre la place du pouvoir national, mais elle n'est pas un obstacle à un équilibre. Sans supprimer le pouvoir central, les divers pouvoirs locaux peuvent participer à ses décisions, les connaître en temps voulu et exercer un contrôle partiel sur elles.

Dans les pays qui n'ont pas encore pleinement accédé à la modernité, la vie collective dans les communautés et les petits villages reste une réalité. En Asie, en Afrique et en Amérique latine, la vie communautaire, propre aux cultures non occidentales, fait perdurer les valeurs traditionnelles de l'individu au service de la communauté; dans bien des cas, il subsiste en elles des formes de participation collective aux décisions et de contrôle direct des dirigeants par la communauté. Au lieu de suivre aveuglément le plan de modernisation défini sur le modèle occidental, il est encore possible de préserver et de renforcer dans ces pays les formes de vie communautaire, qui sont la pierre angulaire d'une démocratie véritable.

Bon nombre d'Etats hébergent plusieurs ethnies ou nationalités. Produits, souvent, de la colonisation, ils se sont constitués sous l'hégémonie d'une nationalité ou d'une ethnie dominante. Le processus de démocratisation tendrait à reconnaître, sans nuire à l'unité du pays, le plus grand pouvoir de décision possible aux différents peuples qui le composent. Chacun aurait le droit de décider de tout ce qui touche à ses formes de vie, sa culture, ses institutions et ses coutumes, à l'utilisation de son territoire. Des statuts d'autonomie, négociés avec le pouvoir central, définiraient le champ des compétences. L'Etat ne serait plus une unité homogène mais une association plurielle, dans laquelle les différentes communautés réelles participeraient au pouvoir.

Et même dans les pays où il n'en reste aucun vestige, la vie communautaire peut renaître. Il faudrait octroyer aux municipalités et aux régions un pouvoir de décision accru sur toutes les questions qui les concernent. Dans les grandes villes, les comités de quartier peuvent bien mieux représenter la volonté commune que n'importe quel fonctionnaire élu.

Les multiples pouvoirs locaux seraient les fondements des pouvoirs régionaux, qui devraient jouir de la plus grande autonomie possible vis-à-vis du gouvernement central, dont les fonctions seraient réduites aux affaires nationales communes. Le régionalisme et le fédéralisme tendent vers cet objectif: la diffusion d'un pouvoir unitaire dans des pouvoirs multiples. Toute voie qui mène à la reconnaissance du peuple véritable conduit aussi à la décentralisation du gouvernement; elle tend à inverser la pyramide : le pouvoir de la base est grand, celui du sommet est limité.

Certes, la décentralisation radicale du pouvoir pose de sérieux problèmes. Leur solution ne réside pas dans une quelconque panacée, elle dépend de chaque situation spécifique. En premier lieu, les deux classes de pouvoir ne peuvent que coexister tant que subsiste l'Etat-nation. Il faut clairement définir les compétences de Tune et de l'autre. Une démocratie véritablement participative réduirait les compétences du gouvernement central aux domaines suivants: relations internationales, défense, élaboration de la politique économique au niveau national, promulgation des lois constitutionnelles d'un Etat multiple.

La décentralisation supposerait un transfert de ressources considérables vers les instances locales et régionales. Le recouvrement et la répartition des ressources ne seraient plus ce qu'ils sont aujourd'hui: la base déciderait de leur utilisation et de la proportion à octroyer aux instances supérieures. Dans tous les cas, il faudrait rechercher l'équilibre, adaptable suivant les circonstances, entre besoins locaux et besoins nationaux.

En second lieu, la transition à des formes de gouvernement radicalement décentralisé devrait se faire progressivement et avec prudence, jusqu'à ce que soient données des garanties solides de l'application de pratiques démocratiques dans les localités. La transition devrait être menée de façon à éviter deux écueils : conférer le pouvoir à des caciques locaux sous prétexte de décentraliser les fonctions, et alimenter les conflits entre les groupes politiques locaux qui se disputent le nouveau pouvoir et les ressources qui lui seront attribuées.

Au cours de ce processus de transition, l'Etat aurait pour mission d'éviter ces écueils en conservant le pouvoir, qui serait transmis à mesure que les conditions seraient propices à la démocratie.

2. *Démocratie directe*

Les difficultés de la démocratie directe sont connues. Je ne vais pas les rappeler ici. A l'intérieur d'une nation, où le peuple ne peut se rassembler pour prendre des décisions, les formes directes de démocratie ne peuvent pas remplacer la représentation. Il est néanmoins des domaines où elles peuvent la compléter. L'une et l'autre formes de démocratie ont des espaces distincts. Les communautés, les comités de quartier, les conseils de production, les écoles, les associations de citoyens peuvent examiner des questions concrètes limitées et prendre des décisions à leur sujet. Cela n'est pas possible pour les affaires plus complexes et plus générales. Cependant, la plupart des Constitutions reconnaissent une procédure de consultation directe des citoyens : le référendum. Le référendum sur des points précis devrait être une pratique fréquente et réglementée de manière précise. Il pourrait être organisé à différents niveaux : local, régional, national.

Le mandat des représentants ne peut être impératif. Néanmoins, il peut être soumis à des règles de contrôle périodique par les électeurs. Ces règles détermineraient les procédures de présentation des candidatures et de renouvellement ou de révocation du mandat.

Ces mesures et d'autres mesures similaires peuvent être appliquées pour concilier démocratie représentative et démocratie directe dans certains domaines.

3. *Démocratie élargie*

Une association politique est démocratique dans la mesure où la société civile contrôle l'Etat. Le contrôle qui est exercé est la manifestation du pouvoir du peuple.

Il y a deux concepts de «société civile». La société civile peut être le lieu des oppositions entre des intérêts particuliers, de la lutte permanente entre des groupes et des individus, que le gouvernement est chargé de régler. La société civile comprend aussi l'ensemble des associations et des groupes de tous genres, qui s'organisent et exercent leurs fonctions indépendamment de l'Etat. Ce second concept est celui que nous utiliserons. La société civile est ici un pouvoir qui émane de la base et qui est susceptible de résister au pouvoir vertical du gouvernement et de le contrôler. Elle suppose que le tissu social compte de multiples lieux où les personnes peuvent agir de manière autonome, et où elles ne sont pas totalement soumises au pouvoir central. Dans la démocratie radicale, la société civile contrôlerait le secteur politique-bureaucratique-technique. Ce serait une «démocratie élargie», au sens que lui donne Norberto Bobbio¹.

¹ El futuro de la democracia, Pa/a y Janés, Barcelone, p. M-71.

La démocratie élargie revêt plusieurs aspects. Avant tout, c'est le développement d'associations de tous genres, distinctes de l'Etat, où règne une démocratie véritable et qui ne sont pas soumises à des contrôles autoritaires. La démocratie est consolidée lorsque sont établies des pratiques de participation collective à la prise de décision dans les organisations non gouvernementales, les entreprises, les universités, les syndicats, les corps de métiers, les églises.

L'entrée de la démocratie dans les entreprises mérite d'être mentionnée. Les «conseils ouvriers» ont été, pendant les révolutions socialistes, les agents de l'autogestion de la production. Mais l'évolution postérieure des gouvernements «révolutionnaires» les a dépossédés de leur pouvoir au profit du parti, qui a exercé un pouvoir étatique. La démocratie élargie rénoverait les conseils d'autogestion sans pour autant les placer au service du pouvoir étatique. Le processus de démocratisation accroîtrait progressivement la participation des travailleurs aux décisions les concernant et aux bénéfices réalisés, sans avoir d'incidence sur le règlement des problèmes techniques. Le socialisme démocratique, ce n'est pas un Etat qui exproprie les moyens de production; c'est plutôt le but ultime d'une démocratie radicale, dans laquelle le pouvoir est restitué au peuple véritable, dans les lieux où il travaille.

La démocratie élargie a une autre caractéristique : les associations civiles contrôlent l'appareil politique et participent au gouvernement. Une démocratie participative doit donner aux associations civiles la possibilité d'avoir une représentation politique, à travers des candidats indépendants des partis ou des coalitions. Elle doit aussi donner à des associations civiles indépendantes les moyens d'exercer un contrôle direct sur certaines activités de l'Etat. Par exemple, surveillance des processus électoraux, défense des droits de l'homme par des organismes indépendants, participation active des secteurs de production à l'élaboration des politiques économiques, et du secteur universitaire à celle des politiques scientifiques et de l'éducation, procédures de consultation de l'opinion publique sur des questions importantes, etc.

La société civile joue un rôle particulièrement important dans les processus de transition de régimes autoritaires à la démocratie. Ce rôle a été décisif lors des révolutions civiles qui ont abouti à la chute de régimes totalitaires en Europe de l'Est et il manifeste encore sa force croissante dans de nombreux pays en développement, tels que les Philippines, le Mexique, la Corée du Sud.

J'ai mentionné quelques voies possibles pour surmonter les limitations imposées à la démocratie et nous approcher progressivement d'une démocratie radicale, pour réaliser la transition parallèle de l'Etat-nation homogène à un Etat hétérogène, fondé sur la coordination de multiples centres de pouvoir. Je dis «progressivement» parce que la transition ne peut se faire brutalement. Il faut peu à peu rapprocher les pratiques et les institutions démocratiques de l'idéal du pouvoir autonome du peuple sur lui-même.