

AS/ParlConf (2004) 6

**« L'EUROPE DES CITOYENS »  
Parlements et participation des citoyens**

**« NOTRE DÉMOCRATIE EST-ELLE DÉMOCRATIQUE  
ET  
QUE POUVONS-NOUS FAIRE POUR LA RENDRE PLUS  
DÉMOCRATIQUE ? »**

Présenté par

Professeur Philippe C. Schmitter  
Institut universitaire européen, Florence, Italie



**Introduction:** « *Le mot démocratie désigne quelque chose d'inexistant.* » (traduction non officielle)

Par ces mots, Karl Popper a répondu à notre première question - en l'occurrence que le peuple (*demos*) ne peut pas gouverner (*kratia*). Le mieux que l'on puisse en attendre est une forme d'approximation de cet état et, donc, la véritable question est de savoir si nos démocraties, telles que nous les connaissons, se sont rapprochées ou éloignées d'un tel idéal intrinsèquement inaccessible. Appelons cela la « qualité de la démocratie » et penchons-nous sur son évolution récente pour examiner si elle a suffi à lui assurer le soutien volontaire et l'adhésion légitime de ses citoyens. En cela, tout tend à démontrer que les citoyens de l'Europe - bien que refusant ses pratiques existantes ou ne sachant pas réellement « ce » dont il s'agit - ne toléreront pas la non-démocratie. « *Mal governo,* » c.à.d. les systèmes politiques qui ne répondent pas aux besoins, s'engagent dans des pratiques corrompues, fraudent le processus électoral, restreignent ou manipulent les libertés fondamentales et refusent de rendre des comptes devant leurs citoyens, n'ont plus un avenir sûr dans cette partie du monde. La principale raison de cet optimisme est simple : la démocratisation des « voisins proches » de l'Europe et leur intégration subséquente à la région dans son ensemble. Grâce au succès des efforts nationaux déployés pour changer les systèmes politiques à l'Est, la région devrait devenir un havre élargi de « paix éternelle » où tous les Etats peuvent envisager de régler pacifiquement les inévitables divergences d'intérêts par la négociation et le compromis. Par ailleurs, il existe à l'échelon européen un réseau complexe d'institutions transnationales, intergouvernementales et non-gouvernementales visant à aider à la résolution de tels conflits et à l'élaboration de normes pour éviter qu'ils ne se reproduisent à l'avenir.

Notre postulat directeur a été que **la qualité future de la démocratie en Europe repose moins sur le renforcement ou la perpétuation des institutions officielles et des pratiques informelles existantes que sur leur changement.** « Quelle qu'en soit la forme, la démocratie de nos successeurs ne sera pas et ne peut être la démocratie de nos prédécesseurs (Robert Dahl, traduction non officielle). En d'autres termes, pour rester la même, c.à.d. pour maintenir sa légitimité, la démocratie telle que nous la connaissons devra changer, et de manière significative - n'en déplaise à de Lampedusa - et cette mutation affectera probablement tous les multiples niveaux d'agrégation de l'Europe et les sites de prise de décision.

### **Défis & Opportunités :**

Rien n'a changé pour les démocraties confrontées aux défis et aux opportunités liés aux transformations majeures dans leur environnement externe, encore que l'on puisse peut-être affirmer que celles ancrées dans le contexte actuel de l'Europe sont exceptionnellement diversifiées et fortes. Nous sommes certainement condamnés à vivre « une époque passionnante » marquée par une vitesse, une échelle et une portée du changement sans précédent qui, plus important, semblent dépasser la capacité de réaction des unités traditionnelles ayant dominé jusqu'à présent le paysage politique. La plupart des problèmes d'aujourd'hui sont d'une ampleur trop limitée ou trop vaste pour les Etats nationaux souverains d'hier, d'où les innombrables tentatives de décentralisation vers des unités plus petites ou d'intégration en unités plus grandes qu'a connues l'Europe. Pour la première fois, définir le niveau d'agrégation où devraient intervenir les réformes est devenu aussi important que de connaître la substance des réformes elles-mêmes. La question classique : *Que faire ?* doit être complétée par *Où Faire ?*

Une question générique domine toutes les spéculations quant à la qualité future de la démocratie - en l'occurrence, **comment ses institutions officielles établies et ses pratiques informelles s'adapteront-elles aux conditions sociales, économiques, culturelles et technologiques environnantes, à l'évolution bien plus rapide, et dont dépend la démocratie au plan matériel et normatif ?**

Nous avons identifié les processus suivants, à la fois pour les défis sérieux posés et les opportunités intéressantes offertes aux institutions et aux processus en place, et estimons que des réformes seront entreprises en réponse à ces processus et en détermineront l'issue : mondialisation, intégration européenne, migration et cohabitation interculturelle, tendances démographiques, performance économique, évolution technologique, capacité de l'Etat, individualisation, « médiatisation » et insécurité personnelle et collective.

De ce fait, nous avons étudié l'incidence de ces processus simultanés de changement sur les types suivants d'acteurs et de dispositions dans les démocraties européennes : *mécontentement politique (Daniel Gaxie)*; *identité culturelle et protestation (Patrizia Nanz)*; *intérêt et capacité des citoyens (Andreas Gross)*; *adhésion aux partis politiques et identification (Andras Borzoki)*; *associabilité et société civile (Philippe Schmitter)*; *la « gouvernance » et la garde des « gardiens » (Dario Castiglione)*; *responsabilisation entre les divers niveaux et décentralisation (Andreas Føllesdahl)*; et *mécanismes de consultation des citoyens et referendums (Alexandre Trechsel)*

### **Recommandations de réforme :**

C'est sans conteste l'aspect le plus délicat de notre travail sur le Livre vert. Nous avons découvert que les démocraties européennes - ou, mieux, les hommes politiques qui les dirigent - sont conscientes des multiples défis et opportunités simultanés et qu'elles ont essayé d'y répondre. Mais nous avons aussi réalisé que nombre de réformes envisageables n'avaient pas encore été tentées. Notre tâche a consisté à dresser une liste de recommandations de réformes institutionnelles spécifiques à présenter aux membres du Conseil de l'Europe.

Ce faisant, nous avons jugé indispensable de revenir à notre point de départ, c.à.d. « *Le mot démocratie désigne quelque chose d'inexistant.* ».

**Premièrement**, nous avons convenu que la promotion ou la protection de la qualité de la démocratie sera toujours une « tâche inachevée ». Réussir à relever certains défis ou à saisir certaines opportunités ne fera que déplacer les attentes dans le futur. Les citoyens axeront leurs demandes d'égalité sur de nouvelles sources de discrimination, leurs demandes de responsabilité sur de nouvelles relations de domination, leurs quêtes de dignité sur de nouvelles arènes d'identité collective. Le seul espoir réaliste que nous puissions avoir est que les mesures de réforme que nous préconisons orientent le système politique dans une direction positive - nous n'en attendons nullement qu'elles comblient définitivement le « déficit démocratique ».

**Deuxièmement**, nous avons réfuté la thèse selon laquelle il existe un modèle idéal de démocratie que tous les pays européens devraient immédiatement adopter ou du moins vers lequel ils devraient tous converger progressivement, et que la mission du Conseil de l'Europe devrait consister à identifier et promouvoir un ensemble de réformes identiques visant cet objectif. Chaque Etat membre aura à tracer sa « propre » voie pour s'adapter à l'éventail sans précédent de défis et d'opportunités auquel la région dans son ensemble est confrontée. Tous les Etats membres ont beaucoup à apprendre les uns des autres et le Conseil peut jouer un rôle actif dans la promotion de ce processus, mais les situations de

départ sont différentes, tout comme l'ampleur et la combinaison des défis et des opportunités.

**Troisièmement**, dans l'espoir d'un aval collectif des membres du Conseil de l'Europe, nous avons essayé de proposer des réformes qui ne sont manifestement pas conçues au bénéfice particulier d'un parti ou d'un courant politique (par exemple la Gauche - le Centre - la Droite) et au détriment d'un autre.

**Quatrièmement**, nous avons essayé de prendre en compte le problème « des organes intermédiaires », c.à.d. l'ensemble initial de forces politiques, oeuvrant selon les principes existants du jeu de la « démocratie libérale », qui pourrait soutenir et mettre en œuvre une telle recommandation. Des propositions sont avancées uniquement en présence de perspective réaliste en termes de rouage et de diffusion.

**Cinquièmement**, nous convenons que les réformes recommandées peuvent ne pas produire des effets similaires (intentionnels/non intentionnels, désirés/non désirés) à tous les niveaux de l'agrégation politique, y compris au sein d'un même système politique. Une réforme ayant pour impact d'étendre la démocratie au niveau local peut parfaitement avoir un effet autocratique si elle est adoptée au plan national. En général, le principe de subsidiarité devrait être appliqué. Dans toute la mesure du possible, une expérimentation initiale devrait intervenir au niveau le plus bas de l'agrégation et elle ne devrait être transposée au niveau supérieur qu'après avoir fait preuve de son effet d'extension de la démocratie, et même dans ce cas, avec beaucoup de précaution et de manière progressive.

**Sixièmement**, nous pensons que la mise en œuvre des réformes démocratiques devrait être assimilée à des expériences politiques, c.à.d. qu'elle devrait au préalable être appliquée à un petit nombre d'unités soigneusement sélectionnées, ses effets collatéraux faire l'objet d'un suivi détaillé et son extension à d'autres unités, de même niveau ou de niveau supérieur de l'agrégation, n'intervenir qu'après connaissance de ses effets positifs et négatifs.

**Septièmement**, nous avons trouvé un intérêt particulier à explorer et préconiser des réformes dont l'adoption pourrait intervenir relativement rapidement, en évitant en l'occurrence toute ratification constitutionnelle ou de type « traité » ainsi que les réformes dont l'adoption nécessite un processus sensiblement plus long.

**Huitièmement**, dans ce Livre vert, nous n'avons mis en avant que les propositions de réformes ayant fait l'objet d'un consensus de la part de tous les membres du Groupe de travail.

### **Notre *Wunschliste* (liste de souhaits) des réformes recommandées**

Du fait de ces limitations, nous avons dressé une liste de plus de 25 réformes qui, à notre sens, méritent l'examen du Conseil. Nous en sommes encore à les détailler davantage et à en définir l'ordre de priorité. Dans le cadre de cette conférence, j'en retiendrai sept qui, à mon sens, pourraient avoir l'incidence la plus forte sur la qualité du fonctionnement du Parlement. Je ne les mentionnerai ici que brièvement et livrerai quelques détails supplémentaires au cours de ma présentation.

1. **Des mandats partagés** : Dans toutes les démocraties existantes, la pratique normale veut que les citoyens choisissent un député pour les représenter - sur la liste d'un parti ou dans une circonscription uninominale. Que se passerait-il s'il était demandé aux partis de nommer des « paires » de candidats pour chaque siège ? L'un des deux serait le *primus inter pares*, et l'autre son adjoint (e) Le premier

bénéficierait d'un traitement plein, le second d'un demi-traitement. Les partis seraient libres de fixer l'équilibre de ces paires - par genre, âge, religion ou origine sociale - mais les électeurs auraient à choisir la paire dans son ensemble.

2. **Des gardiens pour surveiller les gardiens** : nous proposons que toutes les institutions gardiennes - banques centrales, personnels généraux de l'armée, autorités de surveillance, conseils autonomes et commissions publiques de gestion - soient reconnues en tant que telles et qu'un « gardien », choisi par la commission parlementaire la plus compétente dans leur domaine d'activité, leur soit affecté. Cette personne serait membre de l'équipe permanente, rémunérée à cet effet et responsable uniquement devant le Parlement. Elle disposerait des mêmes droits d'information et de présence que les membres de la direction de l'institution gardienne. Sa responsabilité principale serait de rendre régulièrement compte des performances de l'organe ou du conseil en question et d'évaluer sa conformité aux principes démocratiques, c'est-à-dire une sorte de sonnette d'alarme permanente dotée d'un accès privilégié aux documents et discussions internes. Ce système permettrait de renforcer le rôle général du Parlement au sein du système habituel de mécanismes correcteurs inter-agences.
3. **Un système de « carton jaune » pour les corps législatifs** : les organes représentatifs aux niveaux municipal, local, régional et national devraient avoir le pouvoir d'émettre des « cartons jaunes » - des notes explicites d'avertissement précoce - lorsqu'ils estiment que leurs droits et prérogatives sont transgressés par des projets de législation future émanant d'organes de niveau supérieur ou inférieur. Ceci leur permettrait de mettre en cause ces transgressions sans passer par l'étape plus officielle (mais aussi plus longue et incertaine) d'un appel devant une cour de plus haut niveau pour obtenir un jugement sur l'affaire après qu'une décision ait été prise. Par ailleurs, le statut juridique de ces actions restant souvent flou, le système permettrait d'insister sur la nature strictement « politique » de nombre de ces transgressions entre les différents niveaux. En cas de carton jaune, l'organe prétendument fautif devrait suspendre de sa propre initiative toute action ultérieure jusqu'à ce qu'il en ait apporté des justifications complémentaires, notamment une déclaration officielle concernant la subsidiarité, expliquant par exemple en quoi ses objectifs ne pourraient pas être mieux servis à un niveau plus bas de l'agrégation.
4. **Incompatibilité des mandats** : la transparence des relations entre les divers niveaux de gouvernement - local, régional, national et supranational - serait renforcée si les hommes politiques se voyaient interdire d'assumer ou de se présenter (et subséquemment de renoncer) simultanément à des fonctions électives à plus d'un niveau. Nous sommes convaincus qu'il est souhaitable de fixer clairement des domaines de compétences, personnels mais aussi institutionnels, entre les organes de la représentation démocratique. Les citoyens devraient être en mesure de connaître précisément, avant de donner leur voix, qui les représentera dans chaque organe législatif spécifique et ne devraient pas être obligés de s'en remettre à une chaîne complexe et multi-facettes d'influences personnelles pour accomplir leurs choix politiques.
5. **Une Assemblée des citoyens** : cette Assemblée serait composée d'un échantillon choisi de manière aléatoire et représentatif de l'ensemble des habitants en âge d'éligibilité, en l'occurrence les électeurs inscrits et ceux qui ne le sont pas. Son effectif serait le même que celui de l'actuelle chambre basse du corps législatif. L'Assemblée des citoyens devrait être considérée comme une « commission de l'ensemble » unique, mandatée par l'Assemblée normalement élue coopérant à la révision législative - en d'autres termes, comme une mesure de renforcement et non

d'affaiblissement de la légitimité du Parlement régulier. Sa seule mission serait de décider de la mise en œuvre d'un ou au plus deux textes de loi qui lui sont soumis par une minorité requise de parlementaires.

6. **Des seuils variables pour les élections** : nous avons discuté de la proposition de réforme démocratique actuellement en vogue aux Etats-Unis et relative au « nombre limite de mandats » pour les représentants élus, et sommes arrivés à la conclusion que ces limites n'étaient pas souhaitables. La politique contemporaine suppose une expertise professionnelle qui ne peut véritablement être acquise qu'au fil de plusieurs mandats. A défaut, des représentants amateurs ou *pro tempore* pourraient trop facilement être manipulés par des intérêts puissants et bien établis. Il serait intéressant d'instaurer un système de limites variables. Après deux mandats, les titulaires seraient toujours rééligibles, mais devraient réunir un plus grand nombre de voix pour être élus. Un élu ayant remporté les dernières élections avec 55 % des voix devrait par exemple, pour remporter le scrutin suivant, réunir 2,5 % de voix supplémentaires, soit un total de 57,5 %, la même équation s'appliquant à chaque élection successive.
7. **Un agent de promotion de la réforme démocratique en Europe** : le Conseil de l'Europe s'est affirmé en tant que principal organe de suivi de la pratique des droits de l'homme en Europe. Il joue déjà un rôle important de « certificateur » de l'existence de la démocratie dans les pays qui ont récemment émergé de l'autocratie. Sa Commission de Venise s'est taillée un rôle créatif en offrant une expertise constitutionnelle et juridique désintéressée aux démocraties nouvellement instaurées en Europe orientale et dans l'ex-Union soviétique. Nous proposons que le Conseil de l'Europe étende son rôle à l'amélioration systématique de la qualité de la démocratie dans ses Etats membres actuels et futurs. Ceci pourrait impliquer la création d'un organe permanent composé - à l'instar de ce Groupe d'experts - d'universitaires de différentes disciplines et d'hommes politiques expérimentés à divers niveaux de gouvernement et de la société civile, qui pourraient identifier et surveiller la nature et le rythme des réformes, évaluer leurs conséquences et, en cas de besoin, préconiser leur extension à d'autres gouvernements. Une telle action devrait être entreprise à intervalle régulier, par exemple tous les cinq ans, et recourir largement aux données collectées par un système de rapports périodiques dans lequel il serait demandé aux Etats membres de fournir des informations sur les réformes entreprises et le fonctionnement normal de leurs institutions démocratiques - à l'image de l'OCDE dans le domaine économique.

**Conclusion** : la démocratie, telle qu'elle est actuellement pratiquée en Europe, ne marque pas la « fin de l'histoire ». Elle « peut » non seulement être améliorée, mais elle « doit » l'être, ne serait-ce que pour conserver le respect légitime de ses citoyens. Il en a été ainsi à plusieurs reprises dans le passé, en réponse à des opportunités ou des défis naissants, et il n'y a aucune raison de penser qu'il n'en sera pas de même aujourd'hui.

Dans ce Livre vert, nous avons essayé de faire appel à notre imagination collective, en notre qualité de théoriciens et de praticiens de la politique, pour émettre des suggestions de réformes susceptibles d'améliorer la qualité de la démocratie en Europe et d'en renforcer la légitimité dans le futur. Certaines ont déjà été introduites - généralement à titre expérimental - dans quelques systèmes politiques, mais la plupart n'ont encore jamais été tentées. Nous convenons volontiers que ces réformes n'ont pas toutes la même urgence et faisabilité, ni même qu'elles sont toutes souhaitables. Il est du ressort des hommes politiques démocratiques de décider celles qui sont les meilleures et celles qui méritent un traitement prioritaire.

Nos démocraties en Europe peuvent être réformées. Elles peuvent être plus conformes à ce « mot qui *désigne quelque chose d'inexistant* » et, ce faisant, regagner la confiance dans les institutions et la légitimité des processus qu'elles semblent avoir perdues au cours des dernières décennies. Mais ce ne sera pas chose facile et la sagesse collective des théoriciens et praticiens de la politique de l'ensemble des 45 Etats membres du Conseil de l'Europe ne sera pas de trop pour identifier les réformes qui semblent les plus souhaitables, évaluer quelles en ont été les conséquences et pour finir partager les leçons de ces expériences entre tous. En adressant ce Livre vert au Conseil de l'Europe, nous espérons avoir contribué au lancement de ce processus.