



**Séance du 15 octobre à 15h**

**Présidée par Marc Aicardi de Saint-Paul**

**Sous la coordination de Marc Aicardi de Saint-Paul et Jean du Bois de Gaudusson**

## *Les défis démocratiques à l'épreuve des crises du 21<sup>ème</sup> siècle*

### Le défi des institutions face à la crise démocratique du XXI<sup>ème</sup> siècle

Jean du Bois de Gaudusson, président de la 3<sup>ème</sup> section

*Le sujet, arrêté en concertation avec le Président de notre Académie est vaste, d'autant qu'il intègre la dimension comparative privilégiée dans notre compagnie ; des heures ne suffiraient pas pour rendre compte d'une littérature toujours plus abondante publiée au rythme d'une actualité ne démentant pas, quel qu'en soient les appréciations, l'importance de la question démocratique dans le monde et des interrogations qu'elle suscite. Notre propos n'a pas d'autre prétention que de s'interroger comme d'autres le font, et pour notre part de le faire sur un aspect, celui des institutions, en posant quelques jalons, incomplets certainement sujets à discussion ; ils sont destinés à être développés par d'autres interventions provenant des différents horizons et territoires de notre Outre-mer (c'est-à-dire le monde...) qui ne manqueront pas d'alimenter notre réflexion au fil des séances.*

Partons du constat unanimement fait : la démocratie est en crise ; quel que soit le lieu dans le monde ; la démocratie est confrontée à une crise, la sienne ; elle est face à ses propres contradictions et dira-t-on à ses insuffisances. Cette crise est historique.

Le propos n'est pas nouveau ; Raymond Aron s'interrogeait en 1960 sur « *la démocratie à l'épreuve du XX<sup>ème</sup> siècle* », dans un colloque consacré « *aux succès et échecs de la démocratie dans le monde* ». Le thème est récurrent, lié qu'il est à ce pari démocratique en permanence posé, en perpétuelle tension et soumis à des injonctions contradictoires.

1. Avec le changement de siècle, l'histoire tend à s'accélérer et à s'assombrir. Cette crise revêt une ampleur sans précédent et a une intensité, d'inégale intensité, certes mais accrue un peu partout dans le monde. Elle n'épargne ni les « démocraties historiques » qui n'échappent pas à une certaine usure des mécanismes de gouvernement, ni les démocraties en construction qui voient s'éloigner le but qu'elles se sont assignées. La liste est longue des causes de cette crise démocratique : « déviationnisme » (sic) et contournements constitutionnels, fraudes à l'élection, discrédit des élus accusés, selon des proportions variables, de corruption, « naufrage judiciaire » (sic, *in La justice en Afrique : nouveaux défis, nouveaux acteurs, Afrique contemporaine 2014, n° 250*), développement de nouvelles formes d'action collective de nature populiste se jouant des dispositifs institutionnels jusqu'à les concurrencer;



priorité systématiquement accordée aux exigences individualistes au détriment du bien commun et de l'intérêt général plus difficiles à définir et à mettre en œuvre ; Il y en a bien d'autres plus profondes comme en donnent des exemples tirés de l'actualité.

Plus encore, apparaissent de nouvelles formes de gouvernance concurrentes, de nouveaux modèles, de nouvelles formes de gouvernement qui se parent des apparences démocratiques à des fins autoritaires pour mieux s'éloigner ou combattre ce que ces apparences représentent ; ils s'attribuent au détriment de la démocratie un avantage comparatif, non démontré tant pour la gouvernance que pour le développement ; ils ont nom de « non-démocraties », « démocraties », démocraties illibérales, ... Aucun continent n'échappe à ces menaces et aux violences qui les accompagnent.

Les menaces proviennent aussi des plateformes numériques en venant à exercer les fonctions de législateur, procureur, juge ; articulées aux réseaux sociaux, elles provoquent un bouleversement de l'écosystème de l'information ouvrant la voie à ce que la toute récente Prix Nobel de la Paix, Maria Ressa, a appelé « l'ère des autoritarismes numériques ».

Bref, on se demande si après ce que l'on pourrait appeler les « glorieuses » de la démocratie, le XXI<sup>ème</sup> siècle ne serait pas celui, pour utiliser les formules et titres de publications en cours, du « reflux », de la « régression démocratique » d'Alain-Gérard Slama, (1995) de la « démocratique rollback » décrite par Larry Diamond (2008), de la « désillusion démocratique » ou encore plus modérément avec Jean-Pierre Le Goff « du malaise dans la démocratie » (2016)... Certains ne sont pas loin de pronostiquer une crise de civilisation annonciatrice du déclin de la démocratie ou de son crépuscule. On en vient à se demander si les sociétés contemporaines n'auraient pas quitté le temps de la démocratie pour entrer dans une nouvelle ère, celle de la « post-démocratie », expression lancée dans les années 2000 par Colin Crouch (2013) puis formalisée et popularisée pour désigner un nouveau stade de la démocratie : derrière une apparence démocratique et un conformisme constitutionnel et par un jeu formel et informel complexe d'échanges entre les pouvoirs publics, les experts, les acteurs internationaux étatiques ou privés et la « société civile » ; le système ne donnerait plus, ne pourrait plus donner aux citoyens ni même à leurs représentants élus la place qui leur revient.

2. On ne saurait rendre compte des innombrables recherches et travaux ; certains n'évitent d'ailleurs pas toujours ni confusion, ni faux-procès ni amalgame, par exemple celui de considérer l'échec des « implantations démocratiques » et thérapies de choc par le haut et de l'extérieur fut-elle la communauté internationale dans telle ou telle société comme la manifestation de l'impuissance et de la défaite de la démocratie....

De tous les aspects de la crise démocratique, on prendra le parti de retenir ici un élément explicatif, en prenant soin d'éviter les généralisations, qui tient **aux institutions et aux dispositifs constitutionnels**. Le facteur institutionnel ne fait, évidemment pas à lui seul, la démocratie mais il en est le pilier fondamental et une condition sine qua non de sa concrétisation et de la mise en œuvre de ses



principes fondamentaux, de son idéal. Là se situe un enjeu majeur tant pour les « démocraties historiques » que pour les Etats qui sont entrés en transition politique ou en consolidation constitutionnelle ou qui envisagent de s'y engager, dont tout découle, celui de *d'établir ou restaurer ce rapport fondamental de confiance entre le pouvoir et le citoyen à bien des égards altéré voire rompu ; c'est à cette condition que le pari démocratique peut être gagné.* De nouvelles approches, de nouvelles définitions de la démocratie sont développées illustrant, dans un monde qui bouge et se transforme la prise de conscience du dépassement des modèles démocratiques et des traductions institutionnelles de la démocratie dont on estime qu'ils s'éloignent de l'essence démocratique, qu'ils la contredisent. Les démocraties ont à faire face aux inadaptations et défaillances de système de gouvernement ; elles sont convoquées pour revisiter leurs institutions et le constitutionnalisme, les réinventer (comme le souhaitait Pierre Rosenvallon), les renouveler, innover... Cette recherche revêt un tour différent et des formes diversifiées selon les pays et les continents chacun ayant son parcours historique, des choix politiques et ses options idéologiques ; ainsi que le proclamait la déclaration de Bamako adoptée le 3 novembre 2000 dans le cadre de l'Organisation Internationale de la Francophonie qui rappelle avec force « *qu', il n'y a pas de mode d'organisation unique de la démocratie et que, dans le respect des principes universels, les formes d'expression de la démocratie doivent s'inscrire dans les réalités et spécificités historiques, culturelles et sociales de chaque peuple* » ou la Cour internationale de justice en 1986, l'adhésion aux mêmes valeurs et principes démocratiques et l'appartenance à la même famille juridique n'interdisent pas des constructions institutionnelles, normatives et contentieuses différentes .

Dans cette recherche, on retiendra trois défis, il y en a d'autres, constamment évoqués et sources de bien des controverses parfois radicales jusqu'à pour certains mettre en cause l'universalisme démocratique et en tout cas la crédibilité des modèles existant.

### ***Le défi du peuple.***

Il trouve son origine dans l'idée selon laquelle la démocratie politique, historique, née dans la période contemporaine dans sa version de démocratie représentative a progressé au détriment de la participation des individus et de l'association effective du peuple aux délibérations et à la décision.

Mettre les citoyens y compris les « invisibles » au cœur de la décision, donner la parole aux intelligences extérieures à l'Etat sont devenus une demande sociale, voire sociétale majeure. Il s'agit en tout cas d'imaginer de nouveaux outils d'expression des citoyens et de nouvelles formes d'action collective, de renouveler et corriger les insuffisances de la démocratie électorale et représentative pour lui donner une réalité autre que formelle.

La boîte à outils est particulièrement fournie allant de techniques, plus ou moins formalisées que sont les assemblées citoyennes, les jurys de citoyens, les « moments constituants », les budgets participatifs, l'extension des procédés de consultations électorales,



de nouveaux modes électoraux et de désignation des titulaires des responsabilités politiques et administratives, par tirage au sort par exemple, les procédures de contrôle ou de révocation des élus, le développement d'une expertise ou contre-expertise citoyenne, la reconnaissance du contenu des réseaux sociaux, la convocation d'une nouvelle forme de « peuple » : « la société civile » que l'on a pris l'habitude d'appeler comme telle... sans véritablement pouvoir l'identifier..., etc.

On attend de ces nouvelles techniques et approches une amélioration voire la refondation de la démocratie, parfois même l'instauration de nouveaux ordres constitutionnels jugés plus démocratiques ou d'une nouvelle République bâtie sur d'autres fondements comme c'est le cas en France avec la perspective d'une hypothétique 6<sup>ème</sup> République.

Cette utilisation de plus en plus fréquente des instruments de « démocratie participative » et de « constitutionnalisme populaire ou participatif » n'est cependant pas sans soulever des dangers pour la démocratie, celui de vider de son contenu les institutions élues essentielles au compromis démocratique ; il n'est pas vérifié non plus que ces nouveaux modes de participation citoyenne parviennent à contrer les populismes qui travaillent les sociétés où qu'elles soient dans le monde et d'enlever leur venin mortifère ; ils peuvent même les encourager, au profit des activistes minoritaires qui animent les sociétés contemporaines....

Et à privilégier ces formes de participation non démocratique (sans élections notamment) et à les considérer comme plus performantes, n'en en vient-on pas à ériger après celui de la démocratie représentative, puis de la démocratie participative, le modèle de la participation non démocratique ou plutôt de la non-démocratie participative dont s'inspirent déjà un certain nombre d'Etats en Asie, en Chine, ou encore en Afrique par exemple au Rwanda ?

Sans doute, mais les démocraties ne peuvent plus se passer de cette nouvelle approche et il leur importe d'en trouver les modalités de mise en œuvre pour préserver et développer ce qui leur donne leur raison d'être.

### ***Les défis du droit et de ses acteurs***

Entre la démocratie et le droit, il y a un lien consubstantiel, celui garantissant à la fois le fonctionnement des institutions et la protection des droits et libertés, et l'évolution du droit constitutionnel, ses transformations son adaptation aux sociétés participent du progrès démocratique ... C'est un fait.

Mais il y a des situations, plus nombreuses où le constitutionnalisme et l'Etat de droit en viennent à contredire la démocratie.

Sans pouvoir développer ici, on l'a fait par ailleurs, on relèvera d'abord que l'ordre constitutionnel, par son contenu, ne se prête à pas nécessairement à l'exercice démocratique ; n'a-t-on pas dénoncé ces « constitutions sans constitutionnalisme », ou ce constitutionnalisme qui même conforme aux canons démocratiques et libéraux, est détourné des valeurs qu'il est censé servir par l'utilisation machiavélique, à des fins autoritaires qu'en font les acteurs politiques jusqu'à accomplir des actes s'apparentant à des « coups d'Etat



constitutionnels »; comment réagir aux révisions constitutionnelles formellement régulières mais instrumentalisées , par exemple pour prolonger le mandat présidentiel ? En outre, avec le recentrage du droit constitutionnel sur les droits de l'homme et des libertés, évidemment bénéfique et sur leur protection, le constitutionnalisme n'est-il pas atteint , comme le relevait Dominique Rousseau ,d'une « transformation de sens » : la constitution qui s'inventait comme mécanisme politique de séparation des pouvoirs pour encadrer et limiter l'exercice de pouvoirs ne disposant pas de la légitimité électorale, apparaît aujourd'hui comme un mécanisme juridictionnel de protection des droits fondamentaux contre l'exercice de pouvoirs disposant de la légitimité électorale ? Cette contradiction , générale dans le monde mais avec des degrés variables, apparaît plus que jamais quand les cours constitutionnelles exercent leur office sur les décisions politiques ; leurs jugements sont souvent rendus dans le désordre juridique et au regard d'un droit incertain , critiqué parce que jugé politiquement inadapté comme on l'observe depuis quelques années dans bien des démocraties historiques ou encore inexistant et à construire dans nombre de pays en transition : à cet égard , les juges utilisent toutes les ressources de l'interprétation juridique et de ses nombreuses variantes dont ils se sont emparés parfois sans limites ; ces utilisations constructives parfois acrobatiques , imprévisibles ouvrent la voie, laissent le champ libre au piège du droit : Le champ des possibles devient très large, logiquement et légitimement, à la réserve près que l'interprétation ne fasse pas dire au droit ce qu'il ne doit pas, ne devrait pas dire, sous peine de le priver de ses fonctions axiologiques et de le transformer, comme il en est des exemples, en instrument simplement et purement technique au service d'un usage pervers du constitutionnalisme.

Mais, quel que soit le contenu qui lui est donné par les juges, le droit s'impose par définition, et si des impératifs politiques le contredisent, il ne peut être vaincu qu'au détriment du droit lui-même, de sa valeur et de son caractère normatif dont on sait que la démocratie ne peut se passer... Comme l'illustrent des jurisprudences souvent contestées, ces situations n'épargnent aucun continent ; le cas français comme celui de plusieurs autres Etats européens et africains - méritent une attention particulière en ces temps-ci de délicats arbitrages entre des exigences contradictoires.

Ce sont autant d'évolutions qui soulèvent des interrogations et controverses sur les relations toujours juridiquement incertaines et politiquement sensibles entre la démocratie et ses élus et les droits et libertés... et les tribunaux et cours, nationaux ou « supra-nationaux » et leurs juges ; les mesures d'urgence récentes destinées à lutter contre les pandémies offrent des exemples particulièrement topiques de ces difficultés ; et l'on sait les dangers , qui peuvent être mortels , que court la démocratie lorsque la légalité et la légitimité ne sont plus en accord ou s'opposent. Si la politique est enfin saisie par le droit selon le célèbre propos d'un maître du droit constitutionnel, Louis Favoreu, il convient de ne pas sous-estimer que le droit est aussi saisi par le (la) politique. Quoiqu'il en soit, c'est sur ce terrain juridique et sur l'aptitude et l'éthique -encore- des faiseurs de systèmes qui l'occupent que se joue une partie de l'avenir de la démocratie qui n'en doutons pas remettront en cause nombre d'idées et de théories reçues, de constructions constitutionnelles et de jurisprudences, de postures et d'habitudes des gouvernants et des citoyens.



### ***Le défi des sociétés***

Il se pose avec une acuité particulière dans les pays du sud en Afrique ou en Amérique latine, mais aussi en Europe, et plus particulièrement pour ceux d'entre eux qui se sont engagés dans des voies démocratiques, qu'ils soient en transition ou non : celui qui est de surmonter la distance existant entre les citoyens et les gouvernants dans des dispositifs faiblement effectifs, non respectés et éloignés. Souvent incompris et ignoré des populations le constitutionnalisme, ses règles et ses institutions sont encore utilisés à des fins non démocratiques par les détenteurs du pouvoir oublieux de ce qui est essentiel, l'éthique démocratique.

Face à la récurrence des crises et aux critiques sur l'effectivité démocratique, de nouvelles approches et perspectives apparaissent et sont développées. Dans nombre de pays, il s'agit de se référer à l'« authenticité », d'intégrer dans les textes constitutionnels et législatifs des références aux mythes fondateurs de la société, à la tradition, aux coutumes, aux solidarités notamment mais pas uniquement ethniques, au pluralisme juridique, à la langue. Ce sont d'autres droits constitutionnels qui sont recherchés, endogènes, « identitaires », non seulement décolonisés mais aussi un droit « décolonial », c'est-à-dire bâti sur d'autres fondements que le constitutionnalisme qui règne depuis 400 ans, sur d'autres références historiques, précoloniales et tirées des profondeurs des sociétés. Déjà des juristes prônent « un effort de créativité démocratique » et la constitutionnalisation des pratiques traditionnelles jugées plus efficaces, les citoyens dont le chef de l'Etat leur reconnaissant une plus grande force obligatoire que les textes de droit positif; des révisions constitutionnelles consacrent de nouveaux principes, inclusifs et consensuels, permettant d'incorporer des acteurs ethniques oubliés, associant les populations et leurs composantes avec toutes leurs diversités y compris linguistiques à toutes les étapes du processus de prise des décisions politiques et même, comme cela est revendiqué au Canada, d'élaboration, chacun dans sa langue, de la loi fondamentale. D'autres, comme en témoignent les choix effectués par des constituants Latino-Américains, en Bolivie, en Equateur adoptent un constitutionnalisme, à orientation indigéniste, multiculturelle et même plurinationale et organisant les systèmes juridiques et politiques à partir du pluralisme lui-même abordé dans une perspective interculturelle.

C'est un changement de paradigme dont on attend une meilleure appropriation par les citoyens et une pacification des sociétés. Mais ses implications normatives et institutionnelles ne sont pas toujours explicitées; et surtout, n'est pas assurée la manière de ne pas verser dans un relativisme de nature à mettre en danger les valeurs universelles de la démocratie, de l'Etat de droit et des libertés; pour certains, défendant une remise en cause radicale et construisant une autre épistémologie, une autre manière de voir le monde, à partir du sud, celles-ci sont condamnées et rejetées en raison de leur histoire et du poids des origines, taxées qu'elles sont, là où elles ne sont pas nées, d'être sous influence, étrangère, de l'Occident dira-t-on.



A cet égard, on se permettra d'établir un parallèle que l'on reprend à notre compte et sur lequel on pourra débattre, avec ce qu'écrivait un professeur d'une université d'Afrique à propos de la science et de la quête de savoirs endogènes, en proposant de remplacer « science » par « démocratie » : « il ne s'agit nullement ni de recréer des savoirs africains avec des règles et des outils indigènes hypothétiques, ni d'affirmer une quelconque insularité scientifique. Il ne s'agit que de s'approprier des savoirs n'appartenant par définition à personne ; la science est la science et non « la science du blanc ». Et s'approprier, c'est bien faire sien quelque chose. Ce qui revient à admettre que ce qui dans la science est universelle, c'est son principe pas son objet ni ses finalités car chaque société produit un cadre pour son système de production du savoir » (Guy Rossatanga-Rignault, « *de la science du blanc* » à la science, propos incorrect sur l'université africaine au XXIème siècle, in *la recherche scientifique et le développement en Afrique, idées nomades*, 2008). On se doute que ces propos et leur application à la démocratie ne laisseront pas indifférent.

En définitive au-delà de leurs évidentes diversités, il s'agit pour les démocraties de rechercher et d'imaginer d'autres solutions, d'autres orientations pour parvenir à synchroniser, à resynchroniser le système politique avec la société et ses citoyens ; en retenant qu'une ingénierie constitutionnelle et institutionnelle considérée comme peu orthodoxe peut être considérée comme victorieuse. C'est là un défi fondamental pour la démocratie, son idéal et ses valeurs et pour son attractivité à l'égard des sociétés et de leurs populations ; celles-ci n'hésitent – elles pas déjà à s'y impliquer comme en témoignent ces revendications populaires aux accents démocratiques qui n'épargnent aucun continent et prennent la forme du « démagisme » des sénégalais, des « insurgés constitutionnels » du Burkina Faso, ou des manifestants de Hong Kong et des printemps arabes ou encore ailleurs quand les coups d'Etat deviennent paradoxalement des moments populaires de "respiration démocratique" (Bakary Sambé)? On ne pouvait ne pas y faire allusion, quel qu'en soit la nature et la signification...et les limites, car si la démocratie et les libertés et l'Etat de droit qui l'accompagnent, nécessitent des institutions fortes, elle ne peut se faire sans le peuple...C'est le défi toujours renouvelé lancé par la démocratie au droit et aux institutions.