



Droits et libertés constitutionnels fondamentaux - participation, confiance et débat public comme conditions à la démocratie

Thème 1

**Document d'information
préparé par le secrétariat sur instruction de
la Présidente de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe**

Droits et libertés constitutionnels fondamentaux – participation, confiance et débat public comme conditions à la démocratie

1. Introduction

1. La Conférence européenne des Présidents de Parlement constitue également un excellent forum d'échange entre les dirigeants des parlements nationaux sur des sujets liés aux défis en constante évolution auxquels est confrontée la démocratie dans les sociétés européennes.

2. L'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (APCE) a pour objectif principal la démocratie dans les sociétés européennes. L'APCE est l'un des deux organes statutaires du Conseil de l'Europe, elle est composée de membres des parlements nationaux des Etats membres et représente à ce titre les citoyens de l'ensemble du continent. L'Assemblée parlementaire vise principalement à la sauvegarde et la promotion de la démocratie en Europe. Avec les droits de l'homme et l'Etat de droit, la démocratie constitue l'un des trois piliers du Conseil de l'Europe, la plus ancienne organisation paneuropéenne¹.

3. A des fins de promotion de la démocratie, l'Assemblée suit les développements démocratiques, attire l'attention sur les risques ou menaces auxquels la démocratie est exposée, et formule des propositions de réponses communes et de solutions éventuelles. Pour ce faire, elle tient non seulement des débats et adopte des résolutions et/ou recommandations sur l'état de la démocratie en Europe mais aussi sur certains aspects spécifiques du fonctionnement de la démocratie². Elle a par ailleurs encouragé la création du Forum mondial de la démocratie et contribue chaque année à son organisation.

Dans ce contexte, l'idée maîtresse du premier thème proposé pour la Conférence des Présidents de Parlement de cette année est de rapprocher deux aspects fondamentaux de la démocratie :

- *la démocratie en tant que système politique garantissant les droits et libertés fondamentaux de la personne par la loi suprême, c'est-à-dire la Constitution ;*
- *la démocratie en tant que forme de société qui, au-delà de la somme de droits individuels suppose non seulement de déléguer et de prendre des décisions, mais aussi de discuter, de participer à la conduite des affaires publiques et de vivre ensemble dans la dignité, le respect, la confiance et la solidarité.*

4. La Norvège, hôte cette année de la Conférence européenne des Présidents de Parlement, célèbre le bicentenaire de sa Constitution – la plus ancienne constitution écrite en Europe. Ceci et le fait que la Cour suprême de Norvège est également l'une des plus anciennes « cours constitutionnelles » du continent, rend ce débat d'autant plus pertinent.

2. La démocratie en tant que système politique garantissant les droits et libertés fondamentaux de la personne par la Constitution³

5. Afin de préserver la stabilité de l'ordre politique démocratique, les droits et libertés fondamentaux de la personne sont garantis par les constitutions qui sont inflexibles (à l'exception du Royaume-Uni), de manière qu'ils ne puissent être abolis ou modifiés par les lois ordinaires.

6. A la fin du 18^{ème} siècle, la démocratie constitutionnelle s'est substituée à la démocratie radicale ou absolue qui était le produit de dogmes révolutionnaires de part et d'autre de l'Atlantique. Tandis que dans une démocratie radicale, la souveraineté est détenue par le peuple tout entier qui fait

¹ Voir inter alia la [Résolution 1547 \(2007\)](#) sur la situation des droits de l'homme et de la démocratie en Europe.

² Voir les textes pertinents sur le site web de la Conférence européenne des Présidents de Parlement sous la rubrique « Documentation ».

³ Voir [CDL-STD\(1994\)010](#), allocution d'ouverture du Président Antonio La Pergola et [CDL-STD\(1995\)015](#), « Les droits invocables dans les recours constitutionnels », Professeur J.L. Cascajo Castro.

entendre sa voix par le biais d'une assemblée toute puissante, la démocratie constitutionnelle est, par définition, un régime qui assure l'équilibre des valeurs et des pouvoirs. Les pouvoirs répartis entre plusieurs organes et soumis à des limites - équilibre qui, dans les chartes constitutionnelles de type rigide, trace des limites précises aux actes de gouvernement⁴.

7. L'examen de textes constitutionnels révèle l'hétérogénéité des droits et libertés fondamentaux auxquels les différents systèmes constitutionnels appliquent des critères distinctifs. S'agissant du thème étudié, à savoir le lien entre ces droits et le système politique démocratique, il est fait principalement référence au droit à la liberté et à la sûreté, au droit au respect de la vie privée et familiale (y compris à la protection des données à caractère personnel), au droit à la liberté d'expression, de réunion et d'association, (y compris celui de fonder et/ou de s'affilier à un parti politique), au droit à la liberté de conscience, ainsi qu'au droit de vote et d'éligibilité.

8. En dépit du caractère hétérogène des droits et libertés fondamentaux garantis dans les textes constitutionnels sur l'ensemble du continent, il se dégage certaines caractéristiques essentielles communes à tous :

- Sur le fond, les droits fondamentaux sont considérés comme l'expression de la conscience et de la culture juridiques du constituant. Ils priment car ils sont l'essence même du système constitutionnel. Dans la jurisprudence des cours suprêmes, ils opèrent fréquemment comme une sorte de loi naturelle des temps modernes.
- Sur le plan procédural, leur effet contraignant sur le législateur et le pouvoir exécutif constitue la caractéristique la plus spécifique qui les définit au mieux. Les droits fondamentaux sont consacrés et reconnus par la Constitution, et non par des dispositions statutaires. Ces dernières doivent d'ailleurs à tout moment respecter leur caractère intrinsèque. Ainsi, depuis les débuts de la démocratie constitutionnelle, la garantie de la suprématie de la Constitution sur le pouvoir législatif et exécutif a systématiquement été mise en avant lorsqu'il est question de droits fondamentaux.

9. Les techniques de contrôle de constitutionnalité mises au point et perfectionnées au fil des ans, jouent un rôle essentiel à cet égard. Dans les faits, une fois la Constitution établie comme loi suprême, son respect doit être garanti. La justice constitutionnelle a ainsi progressé, sous différentes formes, de pair avec la démocratie constitutionnelle. Dans certains systèmes, les cours assurent la protection des droits en exerçant uniquement un contrôle juridictionnel de la législation ; dans d'autres, elles ont en outre le pouvoir de statuer sur les plaintes émanant directement d'individus après épuisement d'autres voies de recours internes. Quoi qu'il en soit, l'attrait grandissant de la justice constitutionnelle tient à la force morale qu'elle a acquise aux yeux des citoyens.

10. Les Etats membres du Conseil de l'Europe se caractérisent par la protection supplémentaire des droits et libertés fondamentaux assurée par une juridiction internationale, en l'occurrence la Cour européenne des droits de l'homme. Elle peut être saisie après épuisement des voies de recours internes, y compris le cas échéant, un recours constitutionnel effectif. Ainsi, au contrôle interne de constitutionnalité s'ajoute un contrôle international de compatibilité avec la Convention européenne des droits de l'homme. Avec l'adhésion prochaine de l'Union européenne à la Convention européenne des droits de l'homme, cette forme de protection des droits de l'homme sera encore renforcée et permettra aux citoyens d'alléguer devant la Cour de Strasbourg d'une violation de leurs droits fondamentaux non seulement par leur Etat national mais aussi par l'Union européenne ou de ses institutions⁵. Un système cohérent de protection des droits de l'homme sur tout le continent sera ainsi assuré.

3. La démocratie en tant que forme de société supposant débat public, participation et confiance

11. Aussi importante soit elle, la protection constitutionnelle et internationale des droits et libertés fondamentaux de la personne est insuffisante pour garantir une démocratie effective, à savoir une

⁴ Il convient de noter que la Constitution britannique, seule constitution souple en Europe, a inspiré des constitutions du monde entier.

⁵ Voir Résolution 1836 (2011) « L'impact du Traité de Lisbonne sur le Conseil de l'Europe » et la [Résolution 1610 \(2008\)](#) « Adhésion de l'Union européenne/Communauté européenne à la Convention européenne des droits de l'homme ».

forme de société qui, au-delà de la somme de droits individuels suppose non seulement de déléguer et de prendre des décisions, mais aussi de discuter, de participer à la conduite des affaires publiques et de vivre ensemble dans la dignité, le respect, la confiance et la solidarité.

12. La démocratie représentative, qui souffre depuis un certain temps de l'insatisfaction et de la méfiance grandissantes des citoyens comme en témoignent les faibles taux de participation aux élections, le désintérêt pour les procédures institutionnalisées actuelles et la montée des mouvements populistes et extrémistes, a été récemment l'une des principales victimes de la crise économique et financière mais aussi sociale. Les mesures d'austérité imposées par les gouvernements au travers de mécanismes de négociation internationaux, avec un contrôle limité des parlements et pratiquement sans que les citoyens aient voix au chapitre ont suscité la méfiance du public, notamment des jeunes. Il est de ce fait plus urgent que jamais de se pencher attentivement sur le deuxième aspect de la démocratie en tant que forme de société, par-delà les formes traditionnelles de mandat et de délégation qui semblent satisfaire de moins en moins de citoyens, et de regagner ainsi leur confiance.

13. La démocratie représentative – les parlements – doivent rester au cœur de la gouvernance. Cependant, il est indispensable de mettre en place en parallèle des formes d'interaction entre les citoyens et ceux qui les gouvernent afin d'inclure, de façon rigoureusement conçue, des éléments de démocratie directe dans le processus de prise de décision.

14. Comme le souligne le rapport intitulé « La démocratie en Europe : crise et perspectives » débattu par l'Assemblée parlementaire en juin 2010⁶, politiser la société ne repose pas uniquement sur une réflexion sur le bon usage du suffrage universel. Il faut trouver des structures participatives et délibératives qui intègrent les citoyens. Il faut élire les représentants, mais aussi leur demander des comptes. Il faut abandonner l'idée d'une politique qui consiste à choisir un champion pour quatre ou cinq ans. Réduire l'espace décisionnel aux seuls suffrages empêche la politique de fonctionner.

15. La démocratie ne se fait pas simplement avec des institutions mais en construisant des places publiques, des lieux de rencontres. La démocratie, ce n'est pas uniquement déléguer, décider, mais également discuter, vivre ensemble dans la dignité, le respect, la confiance et la solidarité. Comme l'indiquait l'Assemblée dans sa Résolution 1746 (2010), « C'est une œuvre inachevée qui est mise à l'épreuve au quotidien ».

16. Une démocratie participative basée sur les citoyens doit être perçue comme un processus continu d'implication et d'intéressement de tous à la chose publique susceptible de restaurer la confiance dans la politique. La démocratie participative est ainsi davantage liée à l'idée d'association, de délibération, d'information, de reddition des comptes et de transparence de la part des gouvernants. Dans une démocratie véritablement participative et délibérative, le point de vue et les intérêts des groupes défavorisés ou vulnérables doivent aussi être intégrés au processus de prise de décision, issu lui-même d'un débat public ouvert. Si tous les citoyens sont considérés aptes à payer des impôts, tous devraient aussi être considérés aptes à participer aux affaires publiques et à la prise de décisions et à exiger des comptes de la part de leurs représentants ou gouvernants.

17. Pour garantir que la démocratie participative ne soit pas manipulée ou détournée à des fins abusives, une infrastructure démocratique très forte est nécessaire, incluant :

- le financement adéquat des partis politiques ;
- des organisations de la société civile puissantes, qui doivent être en mesure de participer au débat public ; la transparence et une répartition équitable des ressources mises à la disposition des divers acteurs participant au débat public ;
- un frein réel au lobbying commercial ;
- des médias capables de servir – en tant que piliers de la démocratie – la cause commune, ainsi que des institutions publiques en mesure d'offrir une éducation civique à tous.

18. Tout cela suppose une consolidation de la responsabilité politique, en termes en particulier de réactivité et d'obligation de rendre des comptes. Des institutions de contrôle indépendantes, telles que des médiateurs et des autorités facilitant l'accès aux documents publics et à la protection de données, ainsi que les cours constitutionnelles peuvent contribuer à développer cette notion de responsabilité politique et susciter ainsi la confiance accrue des citoyens, à condition que leurs propres composition et modalités de fonctionnement soient démocratiques et perçues en tant que telles.

⁶ Voir [Doc. 12279](#), ainsi que la [Résolution 1746 \(2010\)](#) et la [Recommandation 1928 \(2010\)](#).

19. Dans ses conclusions formulées à la fin de la Conférence européenne des Présidents de Parlement de 2012, le Président de l'Assemblée a souligné la nécessité pour les parlements d'encourager une démocratie plus participative plutôt que de percevoir une telle évolution comme une forme de concurrence aux institutions de la démocratie participative. Il a en particulier évoqué :

- les processus budgétaires participatifs ; les référendums d'initiative citoyenne ; les pétitions nationales ; les jurys ou conférences de citoyens ; le volontariat ; la vie associative ;
- les réseaux transnationaux constitués par les citoyens pour étudier des problèmes spécifiques, d'ordre environnemental, social, voire constitutionnel.

20. Récemment, les possibilités de participation à la vie politique ont progressé de manière remarquable. Les réseaux et les blogs sur internet offrent à des millions de personnes de plus en plus de possibilités de s'exprimer et peuvent notamment servir à la communication politique aux niveaux local, national et transnational. En outre, de nouveaux concepts sont mis en pratique pour développer des innovations, résoudre des conflits et trouver des compromis. Ces moyens peuvent faciliter le développement de groupes de la société civile et de l'autonomie locale.

21. Il convient également de rappeler l'Initiative citoyenne européenne (ICE), introduite par le Traité de Lisbonne de l'Union européenne, premier droit civil transnational, qui offre à un million de citoyens européens issus d'un nombre significatif d'Etats membres la possibilité de présenter des propositions de loi à la Commission européenne.

22. L'éducation à la citoyenneté et la formation politique sont un autre aspect important du sujet considéré, également évoqué dans les conclusions de la dernière conférence. Rappelons que dans la démocratie athénienne, la participation effective des citoyens n'était pas un droit abstrait, mais une pratique effective. C'était toute la vie de la cité, l'éducation des citoyens, *la paideia pros ta koina*, l'éducation en vue des affaires communes, qui conditionnait cette participation effective. En réinventant aujourd'hui la démocratie, il conviendrait de mettre à nouveau l'accent sur l'éducation en vue des affaires communes et le renforcement de l'éducation civique des citoyens. A cet égard, la Charte du conseil de l'Europe sur l'éducation à la citoyenneté démocratique et l'éducation aux droits de l'homme (Recommandation CM/Rec(2010)7) présente une importance particulière.

23. Il est également utile de rappeler qu'en suggérant les différents moyens de promouvoir et de renforcer la démocratie en Europe, l'Assemblée dans sa Résolution 1746 (2010) et sa Recommandation 1928 (2010), avait une nouvelle fois proposé la création d'un forum de la démocratie à Strasbourg en tant que structure générique destinée à fournir une référence internationale dans le domaine de la démocratie et à constituer un laboratoire de nouvelles idées et propositions. Il y a lieu de se féliciter de la mise en place d'un tel « Forum mondial de la démocratie », pleinement opérationnel depuis 2012.

24. Cette année le thème du Forum mondial de la démocratie (FMD) - *«De la participation à l'influence: les jeunes peuvent revitaliser la démocratie»* - est tout à fait pertinent pour le sujet que nous étudions ici⁷. Il est vrai que les jeunes disposent aujourd'hui de multiples possibilités de participation formelle : élection de représentants d'élèves, conseils locaux de jeunesse, parlements de jeunes, sections jeunesse des partis politiques, etc., mais leur impact est relativement faible. Il est essentiel d'augmenter l'engagement démocratique des jeunes, pas seulement en terme de participation (quantité) mais aussi en terme d'influence (qualité). Par conséquent, l'objectif du Forum mondial de la démocratie de cette année tel que précisé dans le site internet officiel est *« de repérer les cas où ces structures ne sont pas une façade, mais de véritables vecteurs de participation démocratique, et d'examiner les conditions de leur réussite. De nouveaux moyens de socialisation et d'organisation qui émergent et sont expérimentés par les jeunes via les médias en ligne et les réseaux sociaux, pourraient défier les modèles établis de gouvernance démocratique. De plus, il y a des personnalités politiques fortement engagées dans les structures existantes de démocratie représentative qui tentent d'améliorer le système « de l'intérieur ».*

25. Enfin, dans sa Résolution 1746 (2010) et sa Recommandation 1928 (2010), l'Assemblée a également lancé l'idée d'un protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme garantissant le droit de participer à la conduite des affaires publiques en tant que droit humain et

⁷ <http://www.coe.int/fr/web/world-forum-democracy/home>

liberté fondamentale. Cela viendrait s'ajouter au droit de vote et d'éligibilité garanti par le Protocole additionnel à la Convention (STE n° 9, ratifié par tous les Etats membres du Conseil de l'Europe à deux exceptions) ainsi qu'à des initiatives similaires prises au niveau local (en particulier, le protocole additionnel à la Charte européenne de l'autonomie locale, connu sous le nom de « protocole d'Utrecht »). L'Assemblée a par ailleurs décidé d'organiser des discussions publiques dans le cadre du processus d'élaboration de ce nouveau protocole, en étroite consultation avec la Commission de Venise. Ce processus est l'occasion de promouvoir le débat public et de faire prendre conscience de la nécessité d'accroître la participation active des citoyens et d'assurer un plus grand engagement de tous dans la conduite des affaires publiques.

26. L'idée d'élaborer un protocole additionnel à la CEDH n'a pas progressé à ce jour. Par conséquent, la Conférence européenne des Présidents de Parlement de 2014 pourrait être une excellente opportunité de relancer ce débat dans la mesure où il rapproche les deux aspects de la démocratie que le thème proposé est censé traiter : inclure le droit de participation, en tant qu'aspect fondamental de la démocratie, dans la catégorie des droits et libertés fondamentaux de la personne garantis par la Convention européenne des droits de l'homme.