Assemblée des délégués des 2 et 3 novembre 2015 à Berne

Respect de la Constitution et du droit international, motion de l'Eglise évangélique réformée du canton de Bâle-Campagne et de cosignataires : rapport et propositions du Conseil

Propositions

1. L'Assemblée des délégués (AD) prend connaissance de l'étude « Recherchez la justice ! La relation entre démocratie et droits de l'homme ».
2. L'AD demande au Conseil d'utiliser cette étude comme guide et comme référence dans son évaluation de questions politiques d'actualité sur la démocratie, les droits de l'homme et le droit international.
3. L'AD approuve le rapport sur la motion.

Berne, le 9 septembre 2015
Fédération des Eglises protestantes de Suisse

Le Conseil
Le président
Gottfried Locher

Le directeur du Secrétariat
Philippe Woodtli

Rapport sur la motion

1. Situation de départ

A leur assemblée d'automne 2014, les délégués ont adopté la motion « Respect de la Constitution et du droit international », déposée par les délégués de l'Eglise évangélique réformée du canton de Bâle-Campagne et de cosignataires. Les motionnaires chargeaient ainsi le Conseil de s'engager en faveur du respect de la Constitution et du droit international.

Le mandat donné était motivé par des tendances politiques perçues comme préoccupantes par les motionnaires : il est de plus en plus fréquent, à leur avis, que la Constitution soit en butte à des violations ou des mises en question et que la démocratie directe soit dressée contre l'Etat de droit. Selon eux, le droit international et la Cour européenne des droits de l'homme font l'objet de polémiques plus vives encore dès lors qu'ils limitent ce qui est posé comme étant la volonté populaire.

Les motionnaires sont d'avis que les Eglises sont tenues de recourir contre cette évolution et de s'engager en faveur de l'Etat de droit suisse et sa Constitution. A cette fin, ils souhaitent que soit rédigée une prise de position, si possible en concertation avec l'Eglise catholique romaine.

Le Conseil a accepté la motion transmise par l'Assemblée des délégués (AD) d'automne. Il demande aujourd'hui à l'AD de prendre connaissance de l'étude « Recherchez la justice ! La relation entre démocratie et droits de l'homme ». Cette étude est destinée à servir au Conseil de guide et de référence dans son évaluation de questions politiques d'actualité sur la démocratie, les droits de l'homme et le droit international. Le cas échéant, l'approbation du rapport entraîne la liquidation de la motion et donc son classement.

2. L'étude « Recherchez la justice ! La relation entre démocratie et droits de l'homme »

L'étude « Recherchez la justice ! La relation entre démocratie et droits de l'homme » a été achevée début août 2015 et le Conseil de la FEPS a autorisé sa publication. Ses deux auteurs, Felix Frey et Frank Mathwig, ne se sont pas intéressés uniquement à la Constitution et aux droits de l'homme comme éléments constitutifs du droit international, mais bien aussi aux conditions qui permettent l'émergence d'un bon ordre juridique de manière générale. L'étude s'appuie sur les notions de confiance, légitimité, démocratie, justice et droits de l'homme. Elle s'achève par un paragraphe consacré aux prétendus « juges étrangers », qui ne nous sont pas si étrangers.

L'étude voit la confiance comme un aspect élémentaire de la relation citoyen-Etat. En effet, la capacité de l'Etat à fonctionner ne dépend pas uniquement de la possibilité pour ses citoyens et citoyennes d'y participer, il faut aussi qu'ils le veuillent. La disposition à participer implique d'avoir confiance : confiance dans le fait que la volonté telle qu'elle s'exprime dans les votations et élections est bien mise en œuvre ; confiance dans le fait que les cotisations AVS se traduisent effectivement en rentes de vieillesse le moment venu ; confiance dans le fait que les réglementations routières garantissent une meilleure circulation et une plus grande sécurité et ne servent pas à permettre à la police de verbaliser davantage, en empochant même directement le montant des amendes à l'occasion ; confiance, enfin, dans la protection de mes

droits fondamentaux d'être humain y compris contre les décisions de la majorité. Une telle confiance ne va pas de soi.

Mais qu'est-ce que la confiance et comment s'instaure-t-elle ? La confiance est affaire de volonté. Je veux faire confiance. C'est ce que je fais – preuve de volonté – lorsque j'en *sais* trop peu sur l'autre pour avoir une certitude. En faisant confiance, j'investis à risque : l'abus de confiance existe aussi.

La relation citoyen-Etat est inscrite dans l'ordre juridique ; notre ordre juridique accorde un très grand poids à la protection de la confiance et punit donc l'abus de confiance. Par exemple, les tribunaux protègent la confiance qu'un citoyen ou une citoyenne place dans un renseignement obtenu d'une autorité même si ce renseignement devait se révéler erroné. L'ordre juridique assure le risque lié à la confiance accordée. La confiance joue également un rôle déterminant pour la reconnaissance d'un ordre juridique : plus l'ordre juridique inspire confiance, mieux il est reconnu.

L'Etat, qui a intérêt à ce que les citoyens et citoyennes fassent confiance à ses institutions, doit instaurer un ordre juridique digne de confiance. Les normes posées par l'Etat doivent parvenir à protéger largement la confiance des citoyens de l'abus de confiance. Plus elles y réussissent, plus forte est la reconnaissance – ou légitimité – de l'ordre juridique dans sa fonction d'ordre normatif. Un ordre normatif est légitime lorsque son caractère obligatoire général est fondé. Il doit pour cela présenter trois caractéristiques.

La première concerne la participation démocratique des citoyens et citoyennes à l'activité législative. Ils doivent devenir les auteurs des lois qui leur sont appliquées. Plus un citoyen partage la responsabilité de l'ordre juridique, mieux il est en mesure de veiller à ce que sa confiance ne soit pas abusée d'une part et moins il est contraint de s'engager à risque, d'autre part. Dans les sociétés modernes, les structures démocratiques constituent le meilleur argument pour la reconnaissance et la légitimité de l'ordre étatique.

La deuxième caractéristique porte sur la justice servant de référence à la législation et à l'activité des autorités. L'expérience historique a malheureusement montré que la procédure démocratique ne garantit pas suffisamment à elle seule que la confiance des citoyens soit protégée : la confiance et les droits des minorités peuvent subir de graves atteintes du fait de décisions prises par la majorité. Pour la justice, la référence concrète réside dans les droits fondamentaux garantis par la Constitution et les droits de l'homme. Ils exigent la justice, dont l'Etat doit répondre. L'Ecriture Sainte, déjà, rappelle que le droit doit viser à la justice, faute de quoi il devient injustice. Pour cette raison, notre ordre juridique doit lui aussi être sans cesse vérifié sous l'angle des droits fondamentaux et des droits de l'homme.

La troisième caractéristique est celle des tribunaux indépendants intervenant pour corriger, le cas échéant, les actions de l'Etat qui attenteraient à la confiance des citoyens. L'Etat doit veiller à ce que des juges dûment formés et indépendants puissent rendre leurs décisions. Cette troisième caractéristique comprend le fait que même une décision de justice puisse être vérifiée encore une fois. Il faut pour cela établir des tribunaux d'instance supérieure, où – à nouveau – des juges indépendants et compétents vérifient les jugements rendus.

L'étude « Recherchez la justice ! La relation entre démocratie et droit de l'homme » conclut que la procédure démocratiquement légitimée ne peut être le seul guide de la relation Etat-citoyen, qui a aussi besoin de la boussole des droits fondamentaux et des droits de l'homme.

3. L’étude comme guide

Les motionnaires avaient eux-mêmes clairement énoncé que ni une prise de position ni une étude ne suffirait, seule, à contrecarrer les défaillances décrites en introduction.

Il n’est pas demandé une simple étude théorique, mais bien aussi une position politique claire adoptée par le Conseil.

Le Conseil partage la préoccupation qu’expriment les motionnaires à propos de la culture politique actuelle. Il reprend également à son compte la conclusion qui en est tirée, à savoir que les Eglises ont le devoir de s’engager contre le « dénigrement » de la Constitution, du droit international et de l’Etat de droit.

La confiance entre l’Etat et les citoyens est une condition absolument nécessaire à une coexistence pacifique au sein de la société. Cette confiance, à son tour, n’est possible qu’avec un ordre juridique digne de confiance. Un tel ordre juridique se distingue par trois caractéristiques.

1. Participation démocratique des citoyens et citoyennes aux processus législatifs
2. Droits fondamentaux et droits de l’homme comme référence de justice pour le législateur
3. Protection juridique exercée par des tribunaux indépendants et compétents à plusieurs niveaux

Ces trois caractéristiques doivent être présentes sans qu’aucune ne prenne le pas sur les autres.

La procédure démocratique sert la participation, faisant du citoyen l’auteur de ses droits. Les droits de l’homme servent de référence au législateur et au juge dans leur recherche de justice. Les tribunaux indépendants et compétents décident des litiges, garantissant ainsi la protection juridique et servant la stabilité juridique. Si un jugement arrêté par un tribunal peut faire l’objet d’un recours devant un tribunal d’instance supérieure, la protection juridique est renforcée et, partant, la crédibilité de l’ordre juridique aussi.

Notre ordre juridique remplit ces exigences et mérite donc la confiance. Le Conseil entend s’engager pour cette reconnaissance de notre ordre juridique.

Le Conseil est bien conscient du fait que la délégation de pouvoirs judiciaires à une institution supranationale doit s’accompagner d’une minutieuse pesée des chances et des risques. La plupart des arrêts de la Cour européenne des droits de l’homme passent inaperçus auprès du grand public. Pour la seule raison, le plus souvent, qu’ils sont convaincants. Quelques rares arrêts soulèvent des controverses et un débat public. Il s’agit alors d’arrêts dont la logique échappe à une partie de la population et qui sont donc critiqués. Le débat critique sur les décisions rendues par la justice est inhérent à la démocratie.

Le Conseil de la FEPS s’engage à éviter que démocratie, droits de l’homme et justice indépendante soient mis en opposition et à les faire au contraire contribuer ensemble, par un jeu d’équilibre mutuel, à la paix sociale.

Dans son évaluation des questions de politique d’actualité sur la démocratie, les droits de l’homme et le droit international, le Conseil entend utiliser l’étude « Recherchez la justice ! La relation entre démocratie et droits de l’homme » comme guide et comme référence.

4. Les prétendus « juges étrangers »

Il est faux d'affirmer que les juges de la Cour européenne des droits de l'homme, à Strasbourg, sont « étrangers ». Tel est l'avis du Conseil, fondé sur les raisons suivantes :

1. Dans le Pacte fédéral de 1291, la notion de « juges étrangers » décrit une situation du 13e siècle.
   - La comparaison directe avec les circonstances du 13e siècle n'est pas valable puisque la Suisse a adhéré en 1974 à la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH) selon la procédure démocratique alors en vigueur, soit par une décision parlementaire prise sur proposition du Conseil fédéral.
   - Il est injustifié de reprocher l'absence d'une légitimation démocratique directe par votation populaire puisque les conventions internationales, comme la CEDH, n'étaient alors pas soumises au référendum.
2. La Cour et ses juges dépendent du 11e protocole additionnel, qui a été ratifié par l'Assemblée fédérale en 1995 et pouvait alors être soumis au référendum facultatif.
   - Le référendum n'a pas été lancé contre le 11e protocole additionnel.
   - Les juges à la Cour européenne des droits de l'homme sont élus par l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, à laquelle la délégation suisse participe également.
3. Il est nommé un ou une juge par pays. Chaque pays présente trois candidatures à l'Assemblée parlementaire, qui élit une des trois personnes proposées.
   - Pour les raisons qui précèdent, l'image des « juges étrangers » invoquée dans la querelle sur la hiérarchie entre droit international et droit national, et en particulier dans la mise en cause de la validité de la Convention européenne des droits de l'homme, n'est pas correcte.

5. Remarque finale

La Constitution fédérale règle les droits et les devoirs des habitants et habitantes du pays et les compétences de l'Etat. Elle exprime les valeurs qui nous sont chères. La Constitution défend l'Etat de droit, la démocratie et la justice. Ces principes ne doivent pas être mis en opposition les uns aux autres.

Les droits de l'homme inscrits dans le droit international et les procédures qui vont de pair constituent un acquis important permettant de juger des conflits entre Etat et citoyens et citoyennes y compris à un niveau supra-étatique. Le Conseil continuera donc à s'engager en faveur des droits de l'homme. Il soutiendra également à l'avenir la pleine participation de la Suisse à la Convention européenne des droits de l'homme.

Le Conseil remercie l'Assemblée des délégués pour son soutien dans le traitement de cet important thème sociopolitique.