

Evolution des institutions démocratiques en Europe

Discours et résumés des rapports et travaux
des quatre commissions de la Conférence de
l'Assemblée parlementaire sur l'évolution
des institutions démocratiques en Europe,
tenue à Strasbourg du 21 au 23 avril 1976

Direction de la Presse et de l'Information
Strasbourg 1976

Fondé le 5 mai 1949 par dix nations, première des institutions politiques européennes, doté du premier parlement international, le Conseil de l'Europe est aujourd'hui l'organisation européenne géographiquement la plus étendue. Il réunit dix-huit pays membres: l'Autriche, la Belgique, Chypre, le Danemark, la France, la Grèce, l'Irlande, l'Islande, l'Italie, le Luxembourg, Malte, la Norvège, les Pays-Bas, la République Fédérale d'Allemagne, le Royaume-Uni, la Suède, la Suisse et la Turquie.

Le Conseil de l'Europe a été institué pour «réaliser une union plus étroite entre ses membres afin de sauvegarder et de promouvoir les idéaux et les principes qui sont leur patrimoine commun, et de favoriser leur progrès économique et social». Il doit atteindre ce but «par l'examen des questions d'intérêt commun, par la conclusion d'accords et par l'adoption d'une action commune dans les domaines économique, social, culturel, scientifique, juridique et administratif, ainsi que par la sauvegarde et le développement des droits de l'homme et des libertés fondamentales» (article 1^{er} du Statut). Seules les questions relatives à la défense nationale sont exclues de sa compétence.

Les deux organes du Conseil de l'Europe sont le Comité des Ministres qui réunit les ministres des Affaires étrangères des pays membres, et l'Assemblée parlementaire composée de représentants désignés par les parlements nationaux.

D'autres organismes, permanents ou non, parfois dotés d'une certaine autonomie, ont été créés soit en vertu de conventions du Conseil de l'Europe, soit par décision du Comité des Ministres et ont, au cours des dernières années, considérablement étendu le champ des activités du Conseil de l'Europe dans les domaines les plus variés.

Reproduction autorisée avec mention de la source et moyennant l'envoi d'un exemplaire justificatif au Conseil de l'Europe, Direction de la Presse et de l'Information, 67006 Strasbourg Cedex, France.

Cette brochure et toute information complémentaire peuvent être obtenues au Conseil de l'Europe, Direction de la Presse et de l'Information, 67006 Strasbourg Cedex, France.

Introduction

Comment les institutions démocratiques évoluent-elles en Europe? Quelles sont leurs perspectives d'avenir? Telles étaient les deux questions principales soulevées par la Conférence sur l'évolution des institutions démocratiques en Europe, organisée par l'Assemblée parlementaire et qui s'est tenue à Strasbourg du 21 au 23 avril 1976. Les débats ont mis l'accent sur quatre aspects particuliers relatifs à ces questions:

- fonction parlementaire et contrôle des gouvernements,
- politiques d'éducation et démocratie,
- *mass media* et démocratie,
- forces extra-parlementaires et démocratie.

La conférence a rassemblé quelque 250 participants, des parlementaires, des ministres, des représentants des *mass media*, des forces extra-parlementaires et des organisations de jeunesse, des professeurs d'école et d'université, des dix-huit pays membres du Conseil de l'Europe, ainsi que d'autres grandes organisations internationales, du Canada, des Etats-Unis, d'Israël, du Liechtenstein et du Portugal.

Pour l'essentiel, les discussions n'ont pas donné des recettes toutes faites qui répondent à ces questions, mais ont surtout abouti à une série de constats.

Comme M. Georg Kahn-Ackermann, Secrétaire Général du Conseil de l'Europe, l'a souligné, on ne peut nier que les procédures parlementaires actuelles, héritées pour la plupart du dix-neuvième siècle, ne soient guère de nature à permettre dans le contexte politique, social, économique et technique du vingtième siècle, un contrôle efficace des gouvernements.

La vie parlementaire se trouve affectée par le fait que les partis politiques sont de plus en plus tributaires du pluralisme, reflet des

intérêts divergents de la société et de la personnalisation accentuée du pouvoir due en partie à l'influence grandissante de la télévision. Les parlements dépendent de façon croissante des gouvernements et de leurs administrations qui fournissent l'essentiel de leurs informations et définissent de plus en plus l'application des lois dont ils se contentent en quelque sorte de circonscrire le cadre juridique. Il est difficile de s'opposer à cette évolution qui conduit vers la bureaucratie et la technocratie. Il faut donc, en conséquence, renforcer le contrôle par des commissions d'enquête spécialisées, et par les institutions judiciaires garantes de la constitutionnalité des lois et, dans certains cas, des droits de la minorité parlementaire. Il faut aussi rendre des institutions, comme la Cour des comptes et les *Ombudsmän* directement responsables devant le parlement.

Tous les membres de la conférence ont mis l'accent sur l'importance du rôle de l'école, de l'éducation dans la formation de l'esprit démocratique des populations. Toutefois, comme l'a souligné M. Kahn-Ackermann, les jeunes, dans la grande majorité, continuent à manifester une indifférence vis-à-vis des problèmes politiques.

Les différentes formes de participation du citoyen à la prise de décisions sont à développer, notamment par la décentralisation et la régionalisation. Ainsi, les *mass media* et la presse en particulier (dont la majorité des participants ont reconnu qu'il fallait assurer sa survie matérielle) doivent jouer un rôle de défense des institutions et des libertés des citoyens en constituant un contre-pouvoir démocratique.

L'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe examinera au cours des sessions de septembre 1976 et de janvier 1977, à Strasbourg, les résultats de la conférence. Afin de préparer ces débats, la commission des questions juridiques de l'Assemblée étudie actuellement les suites à donner à la conférence. La présente brochure devrait donc aider tous ceux qui sont préoccupés par les problèmes abordés lors de la conférence.

Discours d'ouverture

*prononcé par M. Garret FitzGerald,
ministre irlandais des Affaires étrangères*

Il est bon que cette conférence se tienne ici à Strasbourg, siège de ce Conseil de l'Europe dont la préoccupation principale est le maintien et le développement de la démocratie en Europe et des droits de l'homme, qui ont besoin de la démocratie pour s'épanouir et dont la démocratie a besoin pour vivre.

La démocratie, on le sait, est aujourd'hui incomplète et insuffisante dans tous nos pays, ses défauts prêtent le flanc à bien des critiques. Dans aucun de nos Etats, la participation des citoyens aux nombreux processus décisionnels qui les touchent n'est satisfaisante. Ce que l'Europe occidentale et quelques autres parties du monde ont réalisé, c'est une base sur laquelle on peut édifier des sociétés vraiment démocratiques, une base composée d'éléments qui sont tous indispensables pour soutenir notre espoir de nouveaux progrès. Ces éléments indispensables sont, je crois, les élections libres offrant à des intervalles fixes ou maximaux un choix à tous les citoyens adultes entre le gouvernement de tel ou tel groupe ou de telle ou telle combinaison, seule recette sûre trouvée jusqu'à présent contre la tyrannie et la corruption, l'indépendance du système judiciaire, la liberté de la presse, où les actes des politiciens et des administrateurs sont ouvertement passés au crible. Notre premier devoir est de protéger ces éléments contre l'érosion ou le travail de sape et d'en éliminer les imperfections qu'ils présentent encore dans nos pays. C'est peut-être plus difficile que nous ne l'imaginons. Les structures que nous avons mises en place sont sensibles aux groupes de pression, dont certains, nous le savons maintenant, sont prêts à user de la corruption pour réaliser leurs objectifs matériels, et elles sont aussi sensibles à diverses formes de violence intérieure qui rendent inévitables les mesures de répression pour préserver la vie et la liberté des citoyens, mesures qui peuvent mettre en danger la liberté même qu'elles se proposent de protéger.

La protection des droits de l'homme exige une vigilance constante dans les Etats démocratiques. Comme nos gouvernements sont par nature des gouvernements majoritaires, il importe de sauvegarder particulièrement les droits des minorités, que ces minorités soient religieuses, raciales ou autres. Cependant, les droits de l'individu sont aussi en danger dans la société moderne, dont la complexité exige souvent des méthodes d'administration appliquant aux individus une uniformité de traitement qui est parfois mal adaptée à l'extraordinaire diversité des situations et des besoins humains. Nos Etats membres ont chacun leurs dispositions propres pour assurer la protection des droits de l'homme. Dans mon pays, par exemple, la Cour de cassation ou Cour suprême peut casser en tout ou en partie n'importe quelle loi adoptée par le parlement si elle la juge contraire aux dispositions de notre constitution, qui contient des clauses importantes sur les droits de l'homme. La nécessité de cette protection est mise en évidence par le fait que, malgré le caractère public et démocratique des actes gouvernementaux au cours du dernier demi-siècle d'indépendance et l'attitude généralement libérale des hommes de tous les partis politiques irlandais en matière de droits de l'homme, la Cour de cassation a souvent exercé ses pouvoirs pour abroger des lois au cours de la dernière génération pendant laquelle des violations mineures et non intentionnelles des droits de l'homme s'étaient glissées dans les mesures législatives.

Je crois que l'expérience acquise par mon pays en matière de contrôle judiciaire des actes de l'exécutif et des lois votées par le Parlement mérite une étude parce qu'il semble que l'Irlande ait, mieux que la plupart des autres pays d'Europe occidentale, réussi à rendre ce système efficace et acceptable aux milieux politiques. Il est sans doute intéressant d'en examiner la raison; c'est peut-être que nous avons appliqué ce contrôle judiciaire à un système de *common law*. L'Angleterre possède elle aussi un tel système, mais elle ne pratique pas le contrôle judiciaire des actes du législateur et les pays du continent ont pour la plupart des systèmes de droit civil qui se prêtent moins, semble-t-il, à un contrôle judiciaire effectif des pouvoirs exécutif et législatif. Nous en avons confirmation dans le fait que l'autre exemple remarquable d'un contrôle judiciaire effectif est celui des Etats-Unis, qui ont également greffé ce système sur le *common law*.

Un dernier aspect que je voudrais signaler à propos du contrôle judiciaire, c'est que si, en théorie, le système exige que les juges soient désignés sans aucune considération politique — chose que j'estime importante en elle-même — la politique joue cependant un

grand rôle dans les nominations, tant en Irlande qu'aux Etats-Unis. Toutefois, et bien que dans les deux pays tel ou tel parti politique ait conservé le pouvoir pendant une période assez longue pour que pratiquement tous les magistrats de la Cour suprême aient été nommés par le gouvernement en place, cette même cour n'a guère hésité à abroger bien des lois dont l'initiative était due à ce gouvernement. Il semble que, dans nos deux pays tout au moins, l'éthique foncière de la profession juridique l'emporte sur la politique.

Certains politiciens feront évidemment valoir que le contrôle judiciaire de la législation n'est pas démocratique, mais élitiste. Je rejette cette argumentation parce que, quelle que soit sa valeur théorique, il est de fait que les responsables politiques sont enclins dans la pratique, aussi démocratiquement qu'ils aient été élus, à porter atteinte aux droits de l'homme dans un louable désir de gouverner efficacement et que les tribunaux s'efforcent de protéger les individus contre de telles atteintes. De plus, si les tribunaux outrepassent leurs pouvoirs et se comportent d'une façon qui ne recueille pas l'approbation de la majorité du peuple, le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif peuvent, dans notre système, en appeler au peuple contre les tribunaux par la voie d'un référendum destiné à modifier les dispositions de la Constitution que les tribunaux ont interprétées d'une façon que la collectivité condamne. Le fait qu'aucun gouvernement irlandais n'ait jusqu'ici provoqué un tel référendum montre, je crois, que le système de contrôle judiciaire ne joue pas dans la pratique contre les intérêts du peuple.

Avant d'examiner d'autres formes de contrôle démocratique de l'exécutif, je voudrais brièvement évoquer l'incomparable élément supranational de protection des droits de l'homme dont disposent les Etats membres du Conseil de l'Europe, qui reconnaissent à juste titre que ces droits transcendent la souveraineté nationale. Dans la plupart de nos Etats membres — j'espère pouvoir bientôt dire tous — tout citoyen a la faculté de demander réparation des atteintes aux droits de l'homme, les gouvernements pouvant faire de même pour les violations commises par d'autres Etats membres. C'est là un mécanisme d'une importance capitale qui, dans sa mise en œuvre, contraste singulièrement avec le prétendu Pacte des Nations Unies relatif aux droits de l'homme — un pacte qui fourmille à ce point d'échappatoires qu'il n'est guère autre chose qu'un moyen d'excuser la tyrannie. Notre système européen de protection des droits de l'homme présente cependant un grave défaut qu'il nous faudra examiner ensemble, sa lenteur. Dans une affaire où mon gouvernement est partie, il a fallu plus de quatre ans pour que la Commission des

Droits de l'Homme soumette son rapport et la prochaine étape risque, je le crains, de durer plusieurs années. La faute n'en incombe à aucune personne ou institution en particulier, mais le système est manifestement défectueux. Nul ne devrait avoir à attendre quatre à six ans pour faire valoir ses droits devant cette instance supranationale.

J'en viens maintenant aux autres formes de contrôle démocratique du pouvoir exécutif. Il en est une dont on fait grand cas depuis quelques années : je veux parler de l'*Ombudsman*, ou commissaire parlementaire comme on l'appelle au Royaume-Uni. Le fait qu'un fonctionnaire ait le pouvoir d'enquêter et de faire rapport sur les allégations d'abus administratifs est à mon sens une heureuse innovation. Toutefois, en tant que ministre d'un État qui envisage d'introduire ce système, j'estime que dans certains pays les pouvoirs et les fonctions de l'*Ombudsman* ont été trop délimités, ce qui en diminue l'efficacité. Je crois qu'il devrait, comme l'*auditor* et le « contrôleur général » d'Irlande et du Royaume-Uni, posséder les pouvoirs les plus étendus et avoir accès à toutes les informations qu'il estime nécessaires à la bonne exécution de sa tâche.

Que dire du contrôle parlementaire lui-même ? Étant donné que dans notre système politique les gouvernements doivent leur existence à une majorité parlementaire dont ils sont l'émanation, les moyens qu'a le Parlement d'exercer son contrôle sur tel ou tel gouvernement pendant son passage au pouvoir sont limités. Hormis le cas où un individu ou un groupe de la majorité menace de retirer son appui - et ce n'est pas là une situation que l'on souhaiterait voir se renouveler trop souvent car elle affaiblirait les gouvernements de façon intolérable et les empêcherait d'exercer leurs fonctions exécutives - le contrôle parlementaire est, à proprement parler, pratiquement inopérant.

Le Parlement n'en conserve pas moins une influence considérable sur les gouvernements. Les partis de la majorité peuvent agir sur les ministres lors des réunions de parti ou à l'occasion des rencontres de parlementaires représentant la majorité en tant que telle. De plus, dans une saine démocratie, le gouvernement est sensible aux critiques valables de l'opposition car il sait que s'il les rejette sans raison, les électeurs peuvent fort bien, aux élections suivantes, décider d'en finir avec une équipe gouvernementale devenue un peu trop arrogante.

Ceci dit, il n'en demeure pas moins que la notion du contrôle parlementaire est largement académique, tout au moins en ce qui concerne les débats qui se déroulent à la Chambre. En revanche, là où fonctionne un système de commissions qui permet à un petit

nombre de représentants du gouvernement et de l'opposition de se retrouver dans une ambiance plus intime, d'étudier un projet de loi ou tel ou tel aspect de l'administration ou des dépenses publiques, il se peut que le contrôle soit beaucoup plus efficace. Dans cette ambiance, le débat perd de sa solennité et de son âpreté et le gouvernement est lui-même moins tenté — et à vrai dire moins capable — de résister aux critiques constructives.

Ce système de commissions peut également servir à passer en revue le fonctionnement des entreprises nationalisées et des autres organismes autonomes contrôlés par l'État qui ne relèvent pas de la fonction publique proprement dite. Notons cependant qu'il est dangereux de renforcer le contrôle parlementaire ou même gouvernemental des entreprises nationales dont la vocation est avant tout commerciale. L'expérience nous prouve abondamment que l'esprit d'entreprise indispensable à toute activité essentiellement commerciale risque d'être affaibli, voire détruit par de constantes inspections parlementaires, un strict contrôle gouvernemental et, d'une façon générale, les interventions politiques. La raison, en partie tout au moins, pour laquelle dans certains pays l'entreprise nationalisée jouit d'une triste réputation face à l'entreprise privée - abstraction faite de toute propagande idéologique du secteur privé contre le secteur public - est une ingérence politique excessive qui a empêché les entreprises intéressées d'être de véritables réussites commerciales. Aussi faut-il réfléchir longuement au type de contrôle démocratique qu'il convient d'exercer sur elles. Peut-être la mise en place d'une société à capitaux publics, elle-même soumise à un contrôle parlementaire suffisamment strict mais investie d'un mandat nettement commercial, apporterait-elle un début de solution à un problème qu'il importe de résoudre.

Avant d'examiner quelques-uns des dangers qui menacent notre système démocratique, je voudrais dire quelques mots des moyens de communication de masse. Le risque professionnel des politiciens est de devenir des paranoïaques des *media*. C'est là un danger permanent. La liberté pour les *media* de critiquer et de discuter les problèmes politiques revêt une importance vitale pour notre société. Mis à part la rentabilité des journaux dans la conjoncture actuelle, problème dont je n'ai pas qualité pour vous entretenir mais qu'il convient à n'en pas douter de résoudre d'urgence de façon à garantir leur indépendance, l'autre grand problème qui nous intéresse est celui de la radio et de la télévision d'État. Il importe que l'une et l'autre relèvent de l'autorité d'un organe indépendant mais responsable, libre de toute intervention directe du gouvernement.

Aux termes d'une nouvelle loi de mon pays, cet organe ne peut être destitué que par le Parlement, et non par le gouvernement, ce qui constitue, je crois, une innovation unique en son genre. La seule restriction dont doive faire l'objet l'expression des opinions à la radio et à la télévision est à mon sens celle qui découle normalement du droit pénal des Etats démocratiques, c'est-à-dire qu'elles ne servent pas à prôner la violence ou la haine raciale ou religieuse et qu'elles ne fournissent pas une tribune aux organisations qui cherchent à renverser par la violence le système démocratique.

La démocratie offre plusieurs points faibles. D'abord, le risque est toujours présent de voir ceux qui ont pris le pouvoir démocratiquement s'efforcer de le garder et de perpétuer leur domination en manipulant les mécanismes des élections démocratiques. Nos pays sont arrivés à un point de développement politique où ce danger est devenu mineur. La démocratie est aussi exposée au coup d'Etat monté par des éléments de l'armée ou par des milices privées. Le problème de la guérilla urbaine est plus sérieux dans la mesure où sans aucun appui significatif dans la communauté elle réussit néanmoins, par la violence, à déséquilibrer la société pendant de longues années. Cette éventualité est aussi fort improbable dans nos pays. Toutefois, il y a un autre grave danger : c'est que, sous l'effet combiné des groupes de pression et surtout de ceux qui défendent les intérêts des riches et des puissants, nos systèmes démocratiques ne réussissent pas à dispenser une bonne justice sociale. L'extrême gauche soutient que la démocratie pluraliste est incapable de créer une société répondant au besoin profond d'égalité et que l'existence d'éléments défavorisés est une conséquence inévitable de ce qu'elle appelle la démocratie bourgeoise. S'il apparaissait qu'il y a du vrai dans cette affirmation et que nous payons la liberté politique par une inégalité permanente, le consensus sur lequel nos sociétés démocratiques reposent pourrait s'effondrer. Pour parer à ce danger, nous devons être prêts à procéder aux réformes fondamentales de nos structures sociales et économiques qui peuvent seules réfuter les arguments de l'extrême gauche. Ces réformes devront résoudre le problème du chômage et répartir équitablement les richesses dans la collectivité. Elles devront étendre le principe démocratique au-delà de l'élection intermittente des députés ou des hommes de gouvernement, pour l'appliquer aux processus décisionnels dans des domaines non gouvernementaux comme l'industrie et l'éducation. Ce ne sera pas facile, d'abord parce que le changement se heurte forcément à de nombreuses résistances, surtout chez ceux qui craignent pour leur pouvoir ou leur richesse, mais aussi parce qu'il est

difficile de démocratiser les processus de décision sans compromettre la rapidité et l'efficacité de l'action. D'ailleurs, pour le moment, seule une minorité est prête à assumer les responsabilités de la participation aux processus décisionnels. Notre société est soumise depuis tant de siècles à un pouvoir hiérarchique que la majorité est encline à la passivité.

En nous efforçant de démocratiser la société de façon à compléter nos structures politiques démocratiques, nous devons donc agir avec adresse et prudence et apprendre par tâtonnements comment partager et conférer les responsabilités de manière à donner à chaque individu toute sa valeur de personne humaine.

Nombre de nos pays ont engagé cette évolution dans le domaine de la démocratie industrielle. La Communauté européenne, par ses propositions de structuration des sociétés, cherche à accélérer cette évolution, qui fera participer les travailleurs à la direction et à la gestion de leurs entreprises. Dans le secteur éducatif, une tendance se dessine aussi vers une transmission de pouvoirs aux enseignants et, si le stade d'éducation le permet, aux parents ou aux étudiants pour qu'ils participent à la gestion des écoles et à la mise au point des programmes.

La hiérarchie traditionnelle qui existe dans le secteur de l'éducation n'est pas faite pour préparer les jeunes à participer pleinement à un système démocratique de gouvernement. Il existe un autre danger, c'est que la concentration en quelques mains du soin de transmettre les valeurs traditionnelles - principal objectif de l'éducation - n'aille à l'encontre du but recherché en aliénant la jeunesse des valeurs mêmes que l'on s'efforce de lui transmettre. On pourrait insister davantage sur une attitude critique — mais néanmoins constructive — à l'égard des institutions existantes, une attitude qui voudrait que chaque critique s'accompagne d'une proposition constructive. Il faut aussi que l'école s'emploie à inculquer le courage moral, celui de résister à la pression constante du conformisme qui est le propre des sociétés actuelles et qui se manifeste au premier chef par celle qui s'exerce si fortement sur les jeunes pour les amener à suivre les modes lancées par leurs pairs. Il faudrait enfin exalter la vertu de tolérance, celle qui consiste à comprendre le point de vue d'autrui et la raison pour laquelle il n'agit pas comme on s'y attendrait ou comme on le souhaiterait.

Comme c'est dans l'enseignement secondaire et supérieur que se forment les comportements envers la société, cette démocratisation des établissements d'enseignement est très importante. Si la

démocratie existe et fonctionne ouvertement dans un établissement d'enseignement, on peut espérer, plus tard et à d'autres niveaux, une participation active au processus de décision.

C'est aussi important pour une autre raison. La jeunesse, avec ses idéaux, est particulièrement sensible aux arguments invoquant l'injustice de notre société. Pour canaliser cet idéalisme vers une réforme démocratique, il faut montrer expérimentalement, et non pas enseigner, la valeur de l'approche démocratique sans recourir aux manuels ou aux cours magistraux.

Il faut bien reconnaître que notre système de démocratie représentative a des aspects peu attrayants, qui provoquent de nombreuses réactions. Le système pluraliste, qui est notre protection contre la tyrannie, crée nécessairement, par le choix permanent, la série de choix qu'il offre à l'électorat, une concurrence électorale qui, reconnaissons-le, par certains côtés est peu édifiante. En période électorale, les hommes politiques cherchent à persuader les électeurs de leur faire confiance pour la satisfaction de leurs revendications et ils peuvent être tentés de promettre plus qu'ils ne peuvent obtenir et il arrive souvent que des événements indépendants de leur volonté les empêchent de réaliser leurs promesses. Cette concurrence politique, qui comporte des compromis incessants entre des intérêts contraires, se heurte souvent à l'indifférence et même à l'hostilité des jeunes. C'est seulement s'ils ont toutefois constaté autour d'eux que certains de ces traits peu enthousiasmants de la politique démocratique sont la contre-partie inévitable d'un choix qui seul garantit les gouvernés contre la tyrannie et la corruption des gouvernants qu'ils auront des chances de résister à la tentation d'atteindre la justice sociale par des raccourcis en renonçant au système démocratique.

Un autre défi est aussi lancé à notre génération. Pour la première fois depuis des siècles, nous constatons l'inadaptation de l'Etat-nation comme centre de la toute-puissance. Les problèmes du monde moderne sont beaucoup trop complexes pour trouver leur solution au seul niveau gouvernemental. D'une part, il y a les grands problèmes internationaux comme la protection de l'environnement, la réduction des armements, le contrôle des multinationales, qui ne peuvent être résolus que par des instances internationales. Il y a, d'autre part, des problèmes que certains Etats croient devoir résoudre au niveau subcontinental, comme ceux au niveau de la Communauté économique européenne dont mon pays fait partie. A un autre niveau, on se heurte au mécontentement croissant de la population qui se

sent trop éloignée du pouvoir central installé dans la capitale de l'Etat-nation. Un besoin de déconcentration vers le niveau régional ou local se fait sentir. A l'avenir, le gouvernement comportera plusieurs paliers et finira même peut-être par comporter cinq ou six niveaux, depuis le conseil municipal jusqu'au gouvernement mondial. La répartition des pouvoirs entre tous ces paliers de gouvernement et l'installation d'un contrôle démocratique à chaque niveau seront la préoccupation de la prochaine et peut-être des prochaines générations. Dans une centaine d'années, le gouvernement sera tout différent de celui que nous avons hérité des générations précédentes et que nous avons essayé, maladroitement, d'améliorer pendant notre vie.

La présente conférence est un pas dans ce sens. Je forme des vœux pour le bon déroulement de ses délibérations et le succès de ses conclusions.

Discours d'ouverture

*prononcé par M. Georg Kahn-Ackermann,
Secrétaire Général du Conseil de l'Europe*

Ces dernières années ont été marquées par un débat sans fin sur la démocratie, la crise de nos institutions, les défis lancés à notre société. Les milieux parlementaires et politiques, les grandes écoles, les universités, les journalistes — bref, tout le monde y a participé, ce qui, en un sens, n'a fait qu'ajouter à la confusion. Pour bien des gens, il est de plus en plus difficile de définir avec précision ce qu'est exactement la démocratie. Indépendamment de l'explication très sémantique du terme qui le prend dans son sens littéral de gouvernement du peuple et qui peut être étendue à la formule d'Abraham Lincoln dans son discours de Gettysburg : « le gouvernement du peuple, par le peuple, pour le peuple », il est possible, bien sûr, d'en donner de nombreuses définitions philosophiques et sociologiques, en se référant aux caractères des institutions politiques et à leur fonctionnement. J'essaierai aujourd'hui d'être très pragmatique en abordant quelques problèmes que doit affronter la démocratie véritable, problèmes que votre conférence examinera et à propos desquels elle trouvera sans doute qu'il y a lieu de procéder à des ajustements ou d'adopter des conceptions nouvelles.

En tant que Secrétaire Général du Conseil de l'Europe, organisation dont l'assise même est la démocratie — et pour nous, démocratie signifie institutions parlementaires librement élues et sauvegarde des libertés fondamentales — je me félicite que cette conférence offre l'occasion d'étudier en profondeur les problèmes auxquels se heurtent de nos jours les parlements de tous nos Etats membres.

Peut-être devrais-je rappeler ce mot de Churchill : la démocratie est la pire forme de gouvernement, mais on n'en a pas inventé de meilleure. Il est tout à fait possible que votre conférence mette en lumière une foule d'aspects négatifs de nos démocraties — je ne veux pas préjuger la question — mais nous devons nous garder d'oublier l'esprit dans lequel Churchill parlait en 1947. Dans nos pays

occidentaux, malheureusement — et peut-être convient-il de ne pas perdre de vue que dans le monde d'aujourd'hui il n'existe qu'environ vingt-sept véritables démocraties, dont dix-huit sont membres de notre organisation — on est enclin à considérer la démocratie comme un fait acquis et on ne commence à s'en préoccuper que lorsqu'elle est déjà perdue. En fait, la démocratie suppose un effort de tous les instants. A l'heure actuelle, une espèce de soupçon permanent semble hanter les simples citoyens de nos Etats membres : ils ont l'impression qu'à un certain point, ils n'ont plus leur mot à dire dans l'administration de leurs collectivités et de leur Etat. C'est là un signe de quelques-uns des problèmes qui se posent à notre société et à nos institutions.

On affirme très souvent que les fondements de nos institutions se trouvent dans la philosophie de Montesquieu et on évoque à ce propos sa théorie de la séparation des pouvoirs exécutif, législatif et judiciaire. Or, en lisant ses œuvres, on discerne également le souci manifeste de préserver les institutions sociales de la France de l'époque ; il souligne, en particulier, la nécessité de conserver ses privilèges à la classe sociale dominante, essentiellement l'aristocratie, et de protéger la noblesse contre le peuple aussi bien que contre le monarque. Plus tard, la théorie de Montesquieu et les conceptions fondées sur cette théorie ont été révisées pour protéger la bourgeoisie, parvenue au pouvoir pendant la Révolution française et la période qui l'a suivie. De même, les difficultés que rencontrent aujourd'hui nos institutions ne font que traduire une situation dans laquelle les structures sociales évoluent sans qu'ait eu lieu la nécessaire adaptation des institutions juridiques. Les institutions ne sont jamais imposées à la société d'une manière abstraite : elles reflètent une réalité. Il existe toujours un certain décalage entre leur formation et les réalités auxquelles elles répondent et correspondent. De ce point de vue on pourrait aisément conclure que la présente conférence ne saurait proposer de véritables solutions à la crise institutionnelle qui sera au centre de ses débats. Il faudrait apprécier exactement l'état de notre société pour définir des solutions aux différents problèmes sociaux et économiques, en particulier pour satisfaire le vif désir qu'éprouvent les citoyens de nos pays d'avoir davantage voix au chapitre et de connaître plus de justice. Ce n'est qu'ainsi que l'on pourra secouer l'apathie qu'ils manifestent à l'égard de la participation à la vie des institutions démocratiques et obtenir d'eux une participation active. Je tirerais d'abord du fonctionnement des institutions démocratiques et j'insisterai sur les difficultés auxquelles on se heurte actuellement dans ce domaine, ainsi que sur la nécessité de maintenir les garanties et les sauvegardes institutionnelles de nos démocraties. Cette partie de mon exposé pourrait s'intituler, dans une cer-

taîne mesure, *in tyrannos* expression que Schiller a placée en épigraphe à sa pièce *Les Brigands*. Dans la seconde partie, j'aborderai le problème du point de vue du simple citoyen européen et j'évoquerai en particulier les libertés fondamentales et les droits de l'homme qui, vous le savez, retiennent en permanence l'attention du Conseil de l'Europe.

1. Problèmes au niveau des institutions

Le caractère insuffisamment démocratique du gouvernement moderne est imputable au premier chef aux difficultés que rencontre le parlement. Il serait sans doute abusif de parler de crise du parlementarisme, mais on ne saurait pour autant nier que nos procédures parlementaires, héritées pour la plupart du dix-neuvième siècle, ne soient guère de nature à permettre un contrôle efficace des gouvernements dans le contexte politique, social, économique et technique complexe du vingtième siècle. Dans une conférence sur ce même thème donnée l'an dernier à Bonn, M. Gaston Thorn, Premier ministre du Luxembourg, disait que le dix-neuvième siècle avait été l'âge d'or des parlements, surtout en Grande-Bretagne et en France, sous la Troisième République.

Dans la démocratie parlementaire telle que nous la connaissons, le citoyen est périodiquement appelé à voter. Des considérations de personnes, doublées d'une vague idée de la valeur des programmes des partis politiques, déterminent généralement son choix. Les représentants du peuple souverain ainsi désignés siègent au parlement pour examiner les dossiers les plus complexes et les citoyens sont informés à travers des *media* utilisés de manière plus ou moins partielle, plus ou moins passionnelle. Rien d'étonnant, dès lors que les détracteurs de ce système gagnent sans cesse du terrain et que les scandales et affaires de corruption telles les récentes révélations sur la société Lockheed — pour ne pas parler du *Watergate* et d'autres encore — contribuent à tenir dangereusement le prestige de nos institutions, en particulier aux yeux des jeunes.

Les raisons de l'affaiblissement du parlement sont nombreuses. J'ai déjà parlé de la complexité des décisions à prendre dans une société moderne et vingt-cinq ans d'expérience au Parlement allemand ne font que confirmer mon impression que l'on ne peut raisonnablement demander au député moyen de s'occuper sérieusement des plans économiques quinquennaux, de la modernisation de la législation sociale ou du détail des grands plans d'équipement d'un pays. Ces affaires sont toujours réservées à une ou deux douzaines de spécialistes. L'Etat joue aujourd'hui un rôle bien plus important

qu'au dix-neuvième siècle ; il est responsable du bien-être de la population et intervient plus ou moins dans tous les secteurs de l'économie. C'est ce qui explique que les dossiers soumis aux parlementaires ne cessent de s'alourdir, mais je crois que ce sont les parlements qui empêchent l'Etat de devenir ce cruel Léviathan dont Thomas Hobbes dénonçait les dangers. Il faudrait que les parlementaires soient en mesure de se prononcer sur les grandes options politiques et, dans ce sens, une limitation des compétences du parlement comme celle que prévoit l'article 34 de la Constitution française de 1958 peut être considérée comme positive.

Un autre élément qui influe sur la fonction du parlement tient au rôle réel de l'administration et de ses fonctionnaires. De nos jours, ce sont les technocrates qui, grâce à leurs connaissances spécialisées, dirigent les affaires publiques. Bien souvent, des administrations autonomes gouvernent *de facto* un pays, pendant qu'au parlement les intrigues se succèdent — les coalitions se nouent et se dénouent — mais le pays continue à vivre. Les parlementaires n'ont que peu de moyens d'agir sur l'administration et, s'ils ont prise sur elle, en général elle se politise, ce qui ne va pas non plus sans un certain nombre d'inconvénients. En fait, nul ne doit se dissimuler que depuis 1945, dans beaucoup de nos Etats membres, les partis politiques ont sensiblement modifié le caractère de l'administration en général.

Nous ne saurions non plus oublier la transformation qu'ont connue les gouvernements dans nombre de nos Etats démocratiques. Leur stabilité s'est indéniablement ressentie du développement continu des libertés individuelles dans les Etats membres, libertés qui, en plus de trente années de paix totale et de progrès inégalés dans le niveau de vie et la sécurité sociale, ont abouti à un affaiblissement des structures du pouvoir au sein des grandes forces politiques de notre continent.

De toute évidence, plus le temps passe et plus la paix se perpétue, plus il devient difficile non seulement de gouverner mais d'affecter une part importante du revenu national à un système de défense créé naguère pour protéger et sauvegarder notre mode de vie démocratique. On constate de plus en plus souvent, tant au niveau national qu'europpéen, que le but initial de ce système de défense, pourtant nécessaire, ne correspond plus à son but initial et cela pour différentes raisons.

La garantie de la sécurité à une époque troublée sur le plan international, où l'on a même parfois frôlé une conflagration mondiale, a contribué pour beaucoup au renforcement des libertés démocratiques de l'individu dans nos Etats membres, mais l'un des grands défis

lancés à nos démocraties est que la moitié seulement de nos concitoyens, et moins encore peut-être, sont convaincus du bien-fondé des dépenses militaires.

C'est là un problème crucial pour notre avenir démocratique et nous risquons fort d'y être confrontés bientôt.

Mais permettez-moi de revenir quelques instants sur le défi dont je viens de parler, l'affaiblissement des structures du pouvoir au sein des grandes forces politiques. Notre époque se caractérise par des gouvernements qui gouvernent grâce à une très faible majorité parlementaire, voire sans aucune majorité. Il n'existe guère de différence à cet égard de Stockholm à Ankara mais, même là où le gouvernement dispose d'une majorité, si faible soit-elle, les grands partis qui le soutiennent sont déchirés par les factions.

Nombre de gouvernements, plus ou moins prisonniers des minorités dont ils ont besoin pour se maintenir, se trouvent de ce fait dans l'impossibilité de pratiquer une politique étrangère rationnelle, axée sur l'unification de l'Europe, et parfois même de mettre en œuvre les réformes nécessaires.

Il est bien certain que nos actuelles structures de gouvernement, élément indissociable de notre système démocratique, sont affaiblies par leur impuissance à appliquer une politique cohérente qui réponde non seulement aux besoins nationaux, mais aussi à ceux de la grande famille démocratique européenne.

Si l'on ne peut remédier à cet état de choses, je doute qu'il y ait encore en Europe, un avenir pour le système de la démocratie parlementaire, qui ne saurait subsister sans une coopération beaucoup plus poussée dans un vaste contexte d'obligations nationales et internationales.

L'acharnement que, dans presque tous nos Etats membres, les forces politiques mettent à conquérir le pouvoir, sans guère se soucier des affaires européennes et internationales, risque de sonner le glas de la démocratie en Europe. La raison de ce comportement est que les groupes et les factions dont se composent les forces politiques ont de plus en plus le sentiment qu'ils peuvent indéfiniment, à l'intérieur de chaque parti, se livrer à des empoignades politiques sans que rien les oblige au compromis.

Or, la nécessité du compromis est précisément l'un des dénominateurs communs sans lesquels on ne saurait concevoir un avenir démocratique dans une Europe plus unie. Notre système démocratique actuel a donc terriblement besoin d'une nouvelle stratégie qui

tienne compte des intérêts des petits pays dans la famille des nations démocratiques comme de ceux des minorités à l'intérieur de nos sociétés.

On peut ajouter que des facteurs extérieurs à la vie politique et parlementaire ont une influence déterminante sur nos structures sociologiques et économiques. Il semble que les grandes entreprises, concentrations et sociétés multinationales d'une part, les syndicats de l'autre, prennent les véritables décisions ou, du moins, posent des conditions qui amènent inévitablement les hommes politiques à prendre certaines décisions. Quant aux plans d'équipement, d'investissement, d'implantation d'industries nouvelles, non seulement sont-ils tributaires de considérations géographiques, mais les choix opérés se trouvent prédéterminés par des décisions prises des années auparavant au sujet des infrastructures — routes, transports, etc. L'économie mondiale et le commerce international sont aussi des domaines où les parlementaires nationaux n'ont guère voix au chapitre et où les gouvernements sont amenés à prendre des mesures impossibles à contrôler par les voies parlementaires traditionnelles.

En tant que Secrétaire Général d'une organisation internationale qui ne contribue que fort peu au processus de décision gouvernemental proprement dit et qui a la chance d'avoir une assemblée parlementaire, je pourrais ajouter que très souvent les organisations internationales influent sur les gouvernements nationaux et concourent à l'établissement de réglementations contraignantes par des procédures qui ne permettent pas aux parlements de se faire véritablement entendre. Là encore, les fonctionnaires, au niveau national ou international, jouent en pratique un rôle déterminant.

Devant toutes ces constatations, il faut admettre et comprendre que le rôle et la fonction des parlements ont changé. La séparation des pouvoirs exécutif, législatif et judiciaire ne peut plus être le critère de la démocratie. Le parlement, en effet, n'est pas tant un organe de contrôle du gouvernement qu'un instrument de gouvernement. La preuve en est qu'en général, le chef de la majorité parlementaire est aussi le chef du gouvernement ; par ailleurs, même lorsqu'un gouvernement n'a à la Chambre qu'une faible majorité ou pas de majorité du tout, le parlement ratifie les propositions gouvernementales et les changements de gouvernement sont très rarement dus à un vote de la Chambre. Dans mon pays on parle de *Kanzlerereffekt*, ce qui signifie qu'en prenant la tête du parti majoritaire on devient également Chancelier fédéral, c'est-à-dire Premier ministre. Le critère de la démocratie, c'est la liberté d'expression et de critique assurée à l'opposition.

Cela m'amène à un point dont n'ont peut-être pas suffisamment tenu compte tous ceux qui dissertent ou parlent de la réforme de nos institutions. Je veux parler là encore de l'élément crucial que constitue l'organisation démocratique de partis politiques démocratiques. Les partis politiques sont les garants des institutions démocratiques en même temps qu'ils en assurent le fonctionnement. Or, il existe un réel danger que ces partis, bureaucratiquement organisés comme ils le sont souvent, perdent le contact avec l'électorat, c'est-à-dire deviennent pour lui incompréhensibles. Ainsi se trouve encouragée la formation de *lobbies* et autres groupes de pression voués à la défense d'intérêts particuliers. Un célèbre chroniqueur français a parlé de la « tentation corporatiste ». Cette tendance risque non seulement de briser la solidarité nationale, à laquelle je faisais allusion tout à l'heure, mais aussi d'empêcher l'Etat de mettre en œuvre des mesures généreuses à l'égard du tiers monde. Qu'on se rappelle le « poujadisme » en France ou le parti *Glistrup* au Danemark, mouvements qui préconisaient des politiques conservatrices et réactionnaires et incitaient les citoyens à ne plus payer l'impôt.

Il y a, bien sûr, une nette différence entre les conceptions prônées par ces groupes minoritaires et le rôle des syndicats. On ne s'interroge pas assez, dans un esprit constructif, sur les moyens qui permettraient d'organiser des consultations entre le gouvernement, d'une part, et les syndicats et organisations patronales, de l'autre, sans pour autant porter atteinte à la souveraineté du parlement et à la prééminence du droit. D'aucuns recommandent la création systématique d'une sorte de seconde Chambre, ou Chambre haute, représentant les partenaires sociaux. La constitution de nombreux pays prévoit d'ailleurs un conseil économique et social de ce type. Reste à savoir si de telles institutions permettent de canaliser efficacement les desiderata des partenaires sociaux ou si elles réduisent en réalité le rôle du parlement.

2. Problèmes au niveau du citoyen

L'un des traits fondamentaux de la démocratie est de faire confiance aux citoyens, de compter sur eux pour concourir activement à la prospérité et au bien-être communs. Si l'on peut dire que dans le monde d'aujourd'hui, la participation des citoyens à la conduite de leur vie est plutôt symbolique, il n'en reste pas moins vrai que, dès qu'ils sont atteints dans leur statut et leur dignité, la démocratie commence à se désagréger. Il est toujours à craindre que leur volonté ne soit déformée par le biais d'élections, de plébiscites, de référendums, etc., destinés à permettre à quelques-uns de confisquer le pouvoir.

Ce risque ne tient pas seulement à la menace d'un Etat tutélaire omnipotent, réduisant l'homme à l'impuissance et l'emprisonnant dans des cages à lapins bureaucratiques, mettant sur ordinateur les données de son existence et aliénant ses libertés, au point qu'il finira par se retrouver dans le Château de Kafka. Une administration quasi parfaite, à cent pour cent efficace et rationnelle, qui serait objectivement conçue pour assurer le bien-être des citoyens, pourrait fort bien être synonyme de mort des libertés. L'autre menace réside, tout naturellement, dans un élément dont j'ai également fait état tout à l'heure, les ambitions subjectives que nourrissent d'aucuns de s'emparer du pouvoir.

C'est le degré de protection des libertés qui nous permet de dire si nous vivons ou non en démocratie.

Il est permis de déplorer que, dans bien des cas, seule l'élite intellectuelle jouisse véritablement de certaines libertés politiques. On se demande parfois si, pour le citoyen ordinaire, des libertés comme la liberté d'expression, par exemple, ont grand sens. L'épicier ou la ménagère de Moscou, comme l'épicier ou la ménagère de Croydon, se soucient plus du prix du sucre que de la possibilité de prendre un abonnement au *Monde* ou à la *Frankfurter Allgemeine Zeitung*. Malgré l'Acte final d'Helsinki, il est vrai qu'il serait plus difficile aux premiers qu'aux seconds de s'abonner à de tels journaux, mais en réalité ni les uns ni les autres ne souhaitent probablement le faire. Je ne veux pas dramatiser à ce sujet, mais si nous tenons à défendre nos institutions, il nous faut amener à prendre conscience du sens qu'a pour lui le mot de liberté. Les citoyens doivent savoir que les droits de l'homme sont *leurs* droits à eux.

L'apathie générale qui entoure la vie politique et les libertés individuelles m'inspire cette réflexion : on dirait, bien souvent, que ce sont les ennemis de la liberté qui exploitent le mieux les garanties offertes par les constitutions de nos Etats démocratiques, ou par la Convention des Droits de l'Homme, pour détruire les libertés. Nous nous remémorons évidemment cette exhortation de la Révolution française : « Pas de liberté pour les ennemis de la liberté », dont la philosophie se traduit, par exemple, dans la disposition de la Convention européenne des Droits de l'Homme aux termes de laquelle aucun Etat, groupement ou individu n'a le droit de se livrer à une activité ou d'accomplir un acte visant à la destruction des droits ou libertés définis dans la convention (article 17).

Ici se pose un problème d'une brûlante actualité : celui du terrorisme politique. Nous voyons à peu près chaque jour des groupes minoritaires, hostiles aux institutions et se fixant pour but la destruc-

tion de la société, recourir à la violence. Un Etat démocratique se trouve dans une situation extrêmement difficile lorsqu'il est contraint de se défendre, car tous les moyens juridiques et techniques que garantissent les institutions aux fins de protéger le citoyen seront mis à profit par les extrémistes pour échapper aux mesures prises par le gouvernement ou l'Etat contre le terrorisme et l'extrémisme. L'Etat démocratique se voit ainsi confronté à un dilemme : ou bien il perdra de son autorité devant le succès obtenu par les terroristes dans la plupart de leurs funestes entreprises, ou bien il perdra de sa qualité démocratique en prenant des mesures d'exception pour combattre efficacement le terrorisme. Dans ce dernier cas, l'action menée aboutit en général à faire des martyrs, ce qui accroît encore la publicité donnée aux extrémistes.

Les groupes minoritaires posent à nos institutions un problème des plus dramatiques et je le répète, il nous faut absolument, pour le résoudre, mettre au point une nouvelle stratégie. Etant donné l'apathie générale des citoyens, des individus qui, mus par des intérêts qui leur sont propres, s'organisent en petits groupes, sont très souvent à même de faire valoir leurs revendications particulières et d'obtenir gain de cause, au détriment parfois de la collectivité. C'est le cas, par exemple, lorsqu'un monopole de fait est exploité pour paralyser par la grève un service public vital comme le contrôle du trafic aérien.

Si l'on ajoute à cela les problèmes créés par les minorités régionales ou ethniques et par toutes sortes de groupes prétendument défavorisés, on voit combien il est fallacieux de prétendre que la majorité des citoyens ne se sentent pas concernés par la politique. Il existe, en fait, une multitude de petits groupes militants. C'est là la preuve non pas tant que la participation démocratique n'a plus d'importance, mais que la confiance dans le système se perd. Les minorités ont le sentiment que le pouvoir a été confisqué par les échelons supérieurs du gouvernement et que le parlement lui-même a cessé d'être un instrument efficace de pouvoir et de contrôle pour devenir un simple forum institutionnalisé. Elles manifestent la frustration qu'elles en éprouvent en essayant de tourner les institutions, soit par des pressions extraparlémentaires, soit, dans les cas extrêmes, par le terrorisme, la guérilla urbaine et d'autres procédés du même ordre.

Conclusions

Les quelques réflexions que je viens de vous soumettre n'appellent certes pas de conclusions, mais peut-être serait-il intéressant de terminer par une liste des points à retenir lorsqu'on parle de sauvegarder la démocratie et d'en perfectionner les mécanismes pour le

genre de monde dans lequel nous désirons vivre dans l'avenir. Tout d'abord, au niveau national, il nous faut, je crois, reconnaître l'impérieuse nécessité de secouer l'apathie actuelle de la grande majorité des citoyens et d'obtenir leur participation constructive à ce qui est essentiellement la gestion de leurs propres affaires. Ce que l'on appelle la majorité silencieuse, bien des événements récents le montrent, exerce une influence négative sur le climat de la démocratie. Elle sert, notamment, d'alibi à la chasse aux sorcières et à l'intolérance. Je ne suggère nullement, bien entendu, que l'Etat ou le gouvernement doive pratiquer sur les citoyens une sorte de lavage de cerveau, pour les pénétrer des mérites de la démocratie. Non, il faut procéder d'une manière beaucoup plus subtile. De multiples réformes peuvent être introduites à cet effet sur le plan scolaire, par exemple, ou dans le système d'organisation des collectivités locales. La campagne écologique, qui a eu un grand retentissement dans nos pays avant que la crise économique n'amenuise les ressources disponibles pour la protection de l'environnement, avait accessoirement prouvé à l'époque qu'il était possible d'intéresser les citoyens à des problèmes qui les touchaient directement. Au moment où un vent de réforme de l'administration locale souffle sur plusieurs Etats membres du Conseil de l'Europe, il convient de mettre en garde contre les dangers des fusions de communes, qui introduisent une distance supplémentaire entre les pouvoirs locaux et le citoyen. Déconcentration et décentralisation des compétences restent à l'ordre du jour et si les délégations de pouvoirs et la régionalisation risquent de donner naissance à des minorités ou groupes de pression d'un manière encore plus difficile, il faut parer à ces dangers en renforçant la démocratie dans tous les pays d'Europe et en réduisant l'intervention des partis politiques dans les structures nationales. Les hommes politiques à tous les échelons ont le devoir de fournir à leurs électeurs ces informations et ces explications et de s'assurer qu'ils les ont bien comprises. Cela est d'autant plus important en une période où, par le biais des élections démocratiques, des partis politiques favorables à une réforme de la société dans le sens totalitaire peuvent être amenés à partager les responsabilités du pouvoir. Mais ce n'est pas en supprimant les élections ou en se soumettant aux *diktats* d'une superpuissance que l'on protégera la démocratie. Le moyen d'y parvenir est de faire en sorte que les citoyens saisissent bien l'enjeu de la partie et que les élus soient attachés au maintien et à la sauvegarde de la démocratie. Il est également essentiel d'éviter de dissocier ces événements politiques particuliers de l'effort politique plus général en vue de l'unification de l'Europe.

Cela m'amène à aborder quelques points dignes de retenir l'attention au niveau international. Je dirai tout d'abord que l'espoir de

tous les vrais démocrates est de voir, dans deux ans, un parlement européen élu au suffrage universel et direct. Ces élections établiront de façon irréfutable la légitimité démocratique de la Communauté.

Une deuxième considération, qui me paraît plus importante encore, est la nécessité de la solidarité entre les démocraties européennes. La mise en place, laborieuse, d'institutions démocratiques au Portugal nous fournit une occasion concrète d'affirmer cette solidarité. Dans quelques jours, les Portugais éliront leur parlement. Ils devraient savoir que les peuples d'Europe ont les yeux fixés sur eux, non pour leur donner, comme un maître d'école, des leçons de démocratie, mais pour leur ouvrir les bras dans l'espoir qu'ils seront bientôt membres à part entière de la famille des nations démocratiques que représente le Conseil de l'Europe. Je sais, bien sûr, que bon nombre de nos parlementaires étudient à la loupe la Constitution promulguée le 2 avril et qu'ils mettent en doute le bien-fondé de certains de ses articles. Je sais que la socialisation ou la nationalisation des moyens de production, etc., donne notamment matière à contestation. Mais permettez-moi de vous demander dans la Constitution duquel de nos Etats membres figure la disposition suivante : « Une loi . . . peut, aux fins de socialisation, faire passer le sol et les terres, les ressources naturelles et les moyens de production sous un régime de propriété collective. » Telle est la substance de l'article 15 de la Constitution de la République Fédérale d'Allemagne. En fait, plusieurs Etats membres du Conseil de l'Europe prévoient dans leur constitution l'expropriation, la nationalisation et d'autres dérogations à la liberté de la propriété privée.

Toute une série de libertés fondamentales et de droits de l'homme sont inscrits dans la Constitution du Portugal, qui fournit les garanties institutionnelles et légales nécessaires à l'exercice de ces droits. Il ne m'appartient pas de porter un jugement, mais il me paraît juste de dire que la Constitution portugaise offre un cadre institutionnel dans lequel la démocratie peut vivre et prospérer. Nous devrions, dès lors, être animés par le souci d'accueillir dans un proche avenir le Portugal parmi nous.

Je voudrais conclure ces remarques en adressant une pensée à la jeunesse de nos pays. Chacun a pu constater qu'en dépit des efforts entrepris pour associer davantage les jeunes au fonctionnement de nos institutions, notamment en abaissant l'âge électoral à dix-huit ans dans de nombreux Etats membres du Conseil de l'Europe, la situation ne s'est guère améliorée : dans leur majorité, les jeunes continuent de manifester une totale indifférence aux problèmes politiques, ou alors ils désespèrent complètement de nos institutions et

prennent le parti des extrémistes, recourant à la violence et œuvrant à la destruction de la société. Il s'agit là d'un problème très grave, car une société qui s'aliène sa jeunesse ne peut espérer survivre. C'est peut-être ce qui devrait préoccuper le plus les participants à la présente conférence, d'autant que, me semble-t-il, on ne saurait dire que la jeunesse y soit très bien représentée.

Fonction parlementaire et contrôle des gouvernements

Travaux de la Commission I

Rapporteur général : M. Hubert Leynen, vice-président du Sénat belge

1. Les partis politiques

En ce qui concerne les partis politiques, il est difficile de généraliser pour tous les dix-huit Etats membres du Conseil de l'Europe. Souvent, les partis politiques orientent leur politique de façon à attirer la plus grande partie possible de l'électorat potentiel. Il y a une tendance à des *catch-all* partis. Ces partis sont de plus en plus tributaires du pluralisme organisé d'intérêts de la société dans son ensemble. Cela implique que les intérêts des minorités en général soient pris en compte. Les majorités dans les parlements dont disposent les gouvernements sont souvent très réduites.

L'influence des personnalités est devenue de plus en plus importante grâce notamment à la télévision, tandis que les électeurs ont des difficultés à discerner les nuances dans les programmes des partis. Il y a une personnalisation du pouvoir.

L'activité parlementaire n'est plus l'essence même de l'activité politique des partis mais elle est devenue une de leurs fonctions seulement. Cette évolution se fait au détriment de l'autonomie du parlement.

2. Les parlements

Dans leur grande majorité, les Etats membres du Conseil de l'Europe ont un régime parlementaire. Cela veut dire qu'un gouvernement ne peut rester au pouvoir que s'il est appuyé par une majorité réelle au parlement. Néanmoins, il ne convient pas d'en déduire que, des deux organes de l'Etat, le parlement est le plus fort. Il y a, au con-

traire, une dépendance de plus en plus grande des parlements, de leurs gouvernements et de leurs appareils administratifs et cela pour plusieurs raisons :

- les parlements reçoivent la plupart de leurs informations de l'administration elle-même. Néanmoins, c'est sur la base de ces informations qu'ils doivent contrôler les gouvernements,

- les parlements ont des tâches de plus en plus lourdes. En ce qui concerne la législation, ils ne peuvent que tracer les grandes lignes du cadre juridique tout en laissant aux administrations le soin de préciser l'application des lois et de fournir les règles détaillées.

La principale sanction dont disposent les parlements, c'est-à-dire le vote de non-confiance, n'est pas souvent utilisée. Si les gouvernements tombent, c'est le plus souvent à cause d'une décision au sein d'un parti gouvernemental ou à cause d'un désaccord au sein du gouvernement même.

Il n'est pas facile de contrecarrer une évolution qui va dans le sens de la bureaucratie et de la technocratie. Les parlements pourraient s'efforcer de mieux utiliser les moyens dont ils disposent et aller plus au fond des choses par le truchement des enquêtes menées par les commissions spécialisées. Ils pourront améliorer leur contrôle et leurs informations si des institutions comme la Cour des comptes et les *Ombudsmän* sont directement responsables devant les parlements.

3. Contrôle judiciaire

Dans un système démocratique où les pouvoirs législatif et exécutif ont plus ou moins fusionnés, le contrôle judiciaire est souvent le seul instrument de contrôle du pouvoir qui n'est pas lié à un parti politique. Il est donc très important.

Le contrôle judiciaire sur la constitutionnalité des lois peut entrer en conflit avec la majorité parlementaire. On peut donc le considérer comme une protection de la minorité parlementaire. Toutefois, il est nécessaire que le contrôle judiciaire se tienne à l'écart de la politique. Il faudra donc appeler à la modération des juges pour ne pas déborder le domaine juridique.

Dans un certain nombre d'Etats membres du Conseil de l'Europe, des Cours constitutionnelles ont été créées. C'est notamment le cas en Autriche, Italie, Malte, République Fédérale d'Allemagne et Turquie. D'autres Etats membres, comme par exemple les pays du Benelux, la Suisse et le Royaume-Uni n'ont pas de Cour constitution-

nelle. La France dispose d'un Conseil constitutionnel qui peut être saisi par le gouvernement ou par un minimum de soixante parlementaires.

L'efficacité du contrôle juridictionnel dépend essentiellement de la composition des instances chargées de ce contrôle, ainsi que des méthodes utilisées pour déterminer cette composition.

Il sera utile d'étendre le contrôle judiciaire sur l'administration. Dans la mesure où il est nécessaire de contrôler les mesures législatives importantes concernant notamment des questions comme la régulation des naissances, l'informatique ou l'éducation sexuelle, la Cour européenne des Droits de l'Homme devra être invitée à donner son avis.

L'Ombudsman peut jouer un rôle extrêmement utile dans le contrôle judiciaire et quasi judiciaire de l'administration. Il devra avoir le droit de faire appel d'une mesure administrative quelconque, tant que cette mesure n'a pas fait l'objet d'une décision définitive.

Politique d'éducation et démocratie

Travaux de la Commission II

Rapporteur général : Professeur Bernard Crick (Londres)

La Commission II s'est trouvée divisée, tout comme César le disait de la Gaule, en trois parties ; mais comme elle n'avait qu'un bon président et non un tout-puissant César, il a parfois été impossible d'imposer une totale unité de vues. Comme le fameux cheval de Don Quichotte, elle fonçait dans toutes les directions à la fois.

Si la Commission éprouvait quelques inquiétudes quant au rapport de ses discussions avec le grand thème de la conférence, elle a pu constater avec soulagement que Garret FitzGerald avait résolu le problème en déclarant dans son discours d'ouverture de la première séance plénière : « Une société qui s'aliène la jeunesse ne saurait survivre. » Les éducateurs sont notoirement enclins à réclamer trop de moyens pour l'enseignement. Dans l'ensemble toutefois la Commission semblait disposée à comprendre et à accepter l'élément profondément négatif inclus dans l'observation de M. FitzGerald : la démocratie est née dans les parlements, les partis et les syndicats, et non dans les écoles, mais son progrès, voire sa consolidation et sa préservation, risquent d'être compromis par des systèmes éducatifs incapables d'aider les jeunes à s'intéresser à la politique et à acquérir les connaissances, les attitudes et le savoir qui font des citoyens des participants efficaces, critiques et raisonnables et qui fournissent des chefs aux générations futures.

Bien que l'on ait eu quelquefois tendance à confondre la Commission II avec la Commission IV, la plupart des membres de la Commission n'ont pas vu dans l'école une force extraparlamentaire ou une alternative de société, mais ont répété sans se lasser que si l'éducation ne pouvait à elle seule modifier la société, elle pouvait aider au changement, mais aussi le compromettre et qu'il fallait de plus en plus l'intégrer à la société. Mais l'intégration à laquelle songeait la Commission n'était pas l'intégration, si souvent évoquée, inspirée de

motifs économiques, comme si les écoles n'étaient rien d'autre que le terrain de formation de l'industrie et non celui de la vie civique et politique. Les éducateurs cherchent quelquefois à vendre fort cher leur marchandise aux hommes politiques en leur en faisant miroiter l'utilité économique ; c'est là un procédé incontestablement dangereux pour la démocratie car il tend à faire croire que les écoles ne sont que des objets d'exploitation. La plupart des membres de la Commission ont semblé prêts à affirmer, parfois sur un ton de menace, que l'éducation peut contribuer pour beaucoup, si les enseignants sont sérieux et si leurs méthodes sont valables, à sensibiliser le public à la politique et à accroître sa participation, si tel est le désir des hommes politiques. Ils affirment que c'est le cas, mais s'ils souhaitent réellement des citoyens actifs et non pas simplement de loyaux sujets, la société risque fort d'être bien différente de ce qu'elle est aujourd'hui.

Il s'agit maintenant de définir les trois parties : la Commission a discuté tour à tour des systèmes scolaires et de l'inégalité des chances, de l'influence du système scolaire et de la formation des enseignants sur les convictions et les comportements vis-à-vis de la démocratie et enfin des objets et des méthodes de l'enseignement de la politique à l'école. A noter que si la Commission s'est essentiellement limitée à l'école, elle ne l'a fait que pour des raisons de commodité. Nous connaissons pour la plupart l'excellent rapport que le Secrétaire du CCC du Conseil de l'Europe a soumis en juin dernier à Stockholm à la Conférence permanente des ministres européens de l'Education. Quelques membres de la Commission ont même dit franchement que certains pays d'Europe occidentale consacraient peut-être trop d'argent à l'enseignement primaire, secondaire et supérieur par rapport à l'éducation des adultes et à la formation continue dispensées à diverses époques de la vie. Il est évident que les priorités diffèrent dans les pays sous-développés. La Commission est persuadée qu'en ce qui concerne l'éducation de l'élite, c'est-à-dire de ceux qui fréquentent l'université, tous les gouvernements devraient encourager les jeunes à occuper un emploi avant d'entreprendre des études supérieures. Ce devrait être en particulier le cas des futurs enseignants. Le risque est grand de voir des professions comme celles de l'enseignement s'isoler, se couper des réalités car il faut non seulement des contacts avec le reste de la société, mais aussi des échanges dans les deux sens.

A propos du premier thème, le professeur Wolfgang Mitter a présenté un rapport sur les systèmes scolaires et l'inégalité des chances. Il a fait état de recherches récentes qui suscitent quelques doutes sur la capacité réelle de l'école à réduire l'inégalité des

chances si l'on en juge par les résultats. Il est plus facile de définir la réduction des inégalités injustifiées que de définir l'égalité en tant qu'objectif. Dans une société ouverte et pluraliste, il nous faut reconnaître qu'on ne saurait imposer l'égalité aux écoles et qu'elle ne donnerait guère de résultats si nous l'imposions, mais la connaissance de ce fait n'élimine pas le problème ; au contraire elle fait un devoir aux politiciens et aux éducateurs de s'employer à réduire les inégalités dans l'enseignement. D'autre part, la croyance en un lien direct entre le rendement d'un système scolaire et l'accroissement des ressources économiques a eu pour résultat de charger de plus en plus les écoles d'une fonction unilatérale, celle de produire des forts en thème capables de subir avec succès la mesure du quotient intellectuel et les examens classiques de connaissances. La notion d'égalité des chances par l'éducation risque de n'être plus qu'un programme d'égalité de connaissances minimales, la tyrannie d'un système d'examen méritocratiques comme si l'on n'avait besoin que d'ingénieurs et de bureaucrates spécialisés et non pas de personnalités indépendantes et humaines et d'excellents citoyens.

Le professeur Mitter a fait valoir que l'extension générale de la scolarité à dix ans permettait une orientation professionnelle valable. La plupart des pays pratiquent actuellement une politique d'éducation polyvalente tout en excluant rarement d'autres formes d'enseignement, mais le vrai problème de l'avenir réside sans doute dans la diversité des expériences et dans le degré de *streaming* (groupement par aptitudes) éventuellement autorisé à l'intérieur des systèmes scolaires, plutôt que dans la question de savoir si de tels systèmes doivent exister. Il semble qu'un certain « tronc commun » s'impose si l'on veut que les élèves aient le sentiment d'appartenir à une même collectivité, mais une politique d'éducation égalitaire ne saurait remplacer l'inaptitude ou la réticence de la société dans son ensemble à mettre tant soit peu en question l'immutabilité de l'actuelle hiérarchie des emplois et des salaires, qui semblent eux-mêmes servir de critères pour déterminer si l'éducation constitue ou non une réussite. Le succès ne se mesure pas seulement à la planification de la main-d'œuvre ou à l'accès à des emplois traditionnellement considérés comme bons ; elle doit aussi se mesurer à la nature et à la vitalité de la vie politique, tant à l'échelon local que national.

Comme on pouvait s'y attendre, la discussion a révélé de notables divergences entre les conceptions égalitaires et libérales. D'aucuns ont fait valoir que même l'égalité des chances, pour ne rien dire des résultats, n'aurait aucun sens dans les écoles publiques si les écoles privées ou confessionnelles pouvaient fonctionner selon différentes règles ou même tout simplement fonctionner. Mais d'autres

ont considéré que cette diversité était un élément essentiel de la démocratie si l'on voulait voir dans la démocratie, tout au moins en partie, l'expression de la pluralité des intérêts et des idéaux, de la division des pouvoirs, mais aussi des principes unificateurs. Cette divergence de vues est définitivement insoluble, ou plutôt elle ne peut être résolue que sur le plan politique. Mais égalitaires et libéraux se sont étonnamment trouvés d'accord pour dire qu'il était vain de vouloir réaliser l'égalité à travers la seule école. Si l'égalité est le but recherché, la réorganisation de l'enseignement ne peut que suivre et renforcer des mesures plus radicales de redistribution des salaires et des biens. Je crois pouvoir faire état d'un désir général de ne pas prétendre que l'école puisse être le véhicule des transformations sociales, mais seulement de prétendre plus modestement, dans un sens négatif mais néanmoins important, qu'elle peut compromettre ces transformations si elle est mal conçue.

Ce point est revenu sur le tapis lorsque le professeur Langeveld a donné lecture d'un document agressif consacré à l'influence du système scolaire et de la formation des enseignants sur les convictions et les comportements vis-à-vis de la démocratie. Il a fait valoir que les systèmes scolaires faisaient partie intégrante de la société et que celle-ci s'en servait pour amener les enfants à accepter des valeurs et des convictions traditionnelles largement fondées sur l'idée de l'autorité, plutôt que pour leur apprendre à façonner leur propre personnalité dans le sens des valeurs démocratiques, en pratiquant la démocratie à l'école. Le premier objectif de l'école doit être de créer et d'encourager les valeurs démocratiques, mais on ne peut y parvenir que par une attitude démocratique, non pas en se contentant d'une leçon hebdomadaire dans chaque classe, mais par une réorganisation profonde des écoles elles-mêmes, dans toutes les matières et dans toutes les classes. Les jeunes apprennent davantage en participant, en découvrant les choses par eux-mêmes et on ne peut acquérir les vraies valeurs de la démocratie que dans une ambiance authentiquement démocratique. La démocratisation de l'enseignement commence avec la formation des enseignants.

Cette thèse n'a pas fait l'unanimité, mais le professeur Langeveld n'y comptait guère. La plupart des participants ont estimé que la vaste somme de connaissances nécessaires ne saurait être acquise par la seule participation ; elle doit être enseignée. D'autres ont estimé que l'idée de faire de l'école une démocratie participative était une erreur en ce qu'elle assimilait toute autorité à une forme de répression et qu'il fallait au contraire amener les enfants à distinguer entre l'autorité justifiée, celle de l'homme qui dispense un savoir nécessaire, et l'autorité injustifiée ou l'autoritarisme pur et simple,

celui qui consiste à trancher à propos de questions de par leur nature sujettes à controverses ou qu'il n'appartient pas aux enseignants de décider. D'autres encore ont prétendu que la participation était beaucoup plus avancée dans la plupart des écoles que ne le laissait entendre le document ; certains enfin ont estimé, comme ce dernier, que les écoles étaient par excellence le lieu où règne l'autorité. De toute évidence il n'est guère en Europe d'institutions sociales plus différenciées que les écoles sur le plan des règlements intérieurs, non seulement en ce qui concerne les relations entre les élèves et les enseignants, mais aussi celles de ces derniers avec le professeur principal ou le chef d'établissement.

Les membres de la Commission ont dans leur majorité estimé qu'une plus grande participation à la gestion devait être un élément de l'éducation et que l'exemple donné aux élèves et aux étudiants était d'une importance capitale, qu'ils voient dans les rapports entre le professeur principal et les autres enseignants une discussion empreinte de raison ou au contraire l'expression d'un commandement autoritaire.

Peu de gens partagent la conviction de M. Langeveld que les écoles devraient être entièrement démocratisées, voire considèrent que c'est effectivement l'objectif à atteindre. Au cours du débat, la plupart des membres de la Commission se sont rendu compte qu'il existait un autre grave inconvénient et que les structures et les comportements dans l'enseignement vont fréquemment à l'encontre des principes de la démocratie, tels qu'ils sont définis par le gouvernement et dans la constitution. Dans l'intérêt de la population, il est indispensable de s'assurer que les écoles de par leur organisation ou les pouvoirs apparents de leur directeur ne font pas échouer l'éducation politique. Il n'est que trop facile d'enseigner de manière autoritaire la démocratie dans les écoles, notamment l'instruction civique à l'ancienne mode, à quoi servent vraiment nos glorieuses institutions nationales et notre constitution obscure.

Ce qui nous manque ce n'est pas une politique globale, de toute manière difficile à appliquer, mais une meilleure connaissance de la manière dont la participation et les tâches et les objectifs que l'on s'impose soi-même fonctionnent déjà dans certains pays et dans certains établissements scolaires. Il faut persuader l'opinion publique que le monde ne risque pas de s'écrouler si les maîtres discutent avec leurs élèves de ce qu'il faut faire — et par opinion publique j'entends les hommes politiques, les parents, l'administration, pas seulement les maîtres eux-mêmes ; l'expérimentation dans le domaine de l'éducation se heurte à la sensibilité du public.

C'est ce qui ressort tout particulièrement de l'examen du document du professeur Lister sur les méthodes et objectifs de l'éducation politique. Car, bien que les gouvernements admettent généralement la nécessité d'organiser des cours d'éducation civique, généralement assez tard, dans les écoles, l'éducation politique, c'est-à-dire l'information et les débats dans les écoles sur les questions, principes et idéologies politiques, continue à faire l'objet de nombreuses controverses dans tous les milieux — et cela bien que l'ignorance crasse de la population de tout ce qui touche à la politique et à l'économie ait été prouvée à maintes reprises.

Le professeur Lister prétend qu'il faut prendre le taureau par les cornes. Il est essentiel pour un gouvernement moderne d'encourager à la fois la participation et l'information de la population, qui doit débiter à l'école. Le professeur Lister considère que l'éducation politique doit avoir pour objet d'assurer ce que lui et moi avons appelé « l'instruction politique » : un ensemble de compétences, attitudes et connaissances. La participation ne sert à rien sans connaissances, les connaissances politiques sont inutiles, et d'ailleurs généralement ennuyeuses, dès lors qu'elles ne permettent pas la participation. Or, si la participation est admise comme objectif, les méthodes d'enseignement traditionnelles se révéleront insuffisantes. Le professeur Lister considère qu'il est indispensable :

1. de s'employer systématiquement à améliorer les programmes d'éducation politique de manière à combattre l'ignorance politique et les préjugés à tous les niveaux de l'éducation et de promouvoir la participation ;

2. d'entreprendre davantage d'études comparatives de ce qui se produit effectivement — des exemples d'un enseignement efficace ont plus d'impact que des principes généraux ou des directives gouvernementales ;

3. de développer la formation des maîtres dans ce domaine afin de pouvoir recruter des enseignants aussi novateurs dans leurs méthodes que dans les secteurs de pointe d'autres disciplines plus traditionnelles ;

4. de faire appel, pour l'éducation politique dans les écoles, à des leaders politiques, journalistes et autres personnalités.

Ceux qui ont participé au débat semblaient en effet généralement considérer que la contribution de l'éducation à la démocratie n'exige pas simplement un effort de la part des maîtres eux-mêmes mais la volonté des hommes politiques et commentateurs politiques d'être plus souvent en contact avec des écoliers et de ne pas glorifier la

constitution mais de parler des vrais problèmes. « Une éducation bien conçue réunit ceux qui veulent savoir et ceux qui savent. » On a souligné que la communication revêt tout autant d'importance pour la démocratie que la participation directe. Cette dernière n'apparaît en fait possible que dans des groupes restreints et exige des aptitudes et compétences précises que les écoles devraient développer, mais la démocratie représentative, la délégation de l'autorité, exige une connaissance pratique des institutions et des problèmes. Tout le monde semblait cependant d'accord pour reconnaître que ce que Ian Lister a qualifié de « voyeurisme politique », assister à l'élaboration de la politique comme spectateur, constitue une activité sans grand intérêt. Donner aux gens une instruction politique signifie évidemment toujours courir le risque que ces gens notamment les jeunes, en fassent usage. Est-ce bien ce que l'on désire, ou bien, dans le cas contraire, le professeur Langeveld n'a-t-il alors pas raison en affirmant que tout n'est que du bluff, que nous favorisons la passivité et la production et non l'individualisme et le sens civique.

Mais il ne faut pas se leurrer : même en instaurant officiellement l'éducation politique dans les écoles, celles-ci ne peuvent pas faire grand-chose par elles-mêmes. Savoir si cette matière se prête à être enseignée dans les écoles exige aussi de savoir si l'on est prêt à dire aux enfants tout ce que les hommes politiques font. Dorénavant les gouvernements en gouvernant et les partis en développant leurs arguments devront de plus en plus avoir conscience qu'on ne les écoute pas seulement dans la presse mais aussi dans les salles de classe. Le système politique est-il adapté aux écoles ?

Mass media et démocratie

Travaux de la Commission III

Rapporteur général : Dr. Wolfgang Wagner,
Rédacteur en chef de la Hannoversche Allgemeine Zeitung

La Commission a trois thèmes à traiter sur lesquels trois rapports remarquables ont été établis : utilisation, contrôle et censure des *media* par le gouvernement ; l'avenir des *media* — progrès techniques et perspectives économiques ; les *media* constituent-ils un contre-pouvoir démocratique ? Ces trois rapports se distinguent par leur savoir technique et leur objectivité. Ils offrent donc une base solide à la Commission pour ses discussions. En réalité il y a eu trois réunions que nous avons tenues conformément au programme, mais en les plaçant sous la question que posait le troisième thème : les *mass media* constituent-ils un contre-pouvoir démocratique et ont-ils une chance de le demeurer à l'avenir ?

Il faut indiquer, il est vrai, que la Commission s'inspirant du rapport de l'ancien directeur de l'Institut international de presse, le Dr Ernest Meyer, n'était pas porté à dramatiser la question des rapports entre les organes démocratiques et les *media*. Sa constatation selon laquelle il n'y a pas de censure dans les Etats représentés ici et qu'il n'y a pas non plus en général d'utilisation abusive des *media* par les gouvernements n'a pas été contestée en principe par les participants. Une participante suisse a même estimé que dans son pays c'est plutôt le gouvernement qui avait du mal à se faire entendre par les *media*. D'autre part, la Commission a reconnu que bien d'autres pouvoirs que les gouvernements peuvent exercer une influence abusive sur les *media*.

Dans nos réunions, nous avons examiné une série de thèmes qui nous sont familiers et qui n'ont pas besoin d'être traités ici en détail. Il en est ainsi par exemple pour la vieille question traditionnelle des rapports entre les hommes politiques et les journalistes qui surgit inévitablement quand politiciens et journalistes se trouvent autour de

la même table ronde ou carrée. Sans surprise, mais aussi sans satisfaction, la Commission a constaté les symptômes des maladies professionnelles habituelles des hommes politiques et des journalistes, d'une part la crainte d'être insuffisamment pris en considération ou d'être interprétés faussement et avec une intention constamment maligne, d'autre part l'impression un peu arrogante que le journaliste professionnel a toujours raison.

Pourtant, ce n'est pas seulement dans ce cadre limité que la question de l'objectivité des *media* s'est posée. Ici, une heureuse unanimité s'est manifestée : tous les participants étaient conscients du fait qu'il ne peut y avoir d'objectivité ou de vérité pure que dans les Etats totalitaires et autoritaires, où cependant cette vérité pure a la désagréable propriété de se modifier de temps en temps. Pourtant, une fois reconnue l'impossibilité d'un compte rendu ou d'un commentaire objectif, des questions restaient posées. On s'est demandé par exemple si les organismes de télévision donnaient généralement une idée juste et suffisamment complète des problèmes qui se posent dans un pays ou de la façon dont ces problèmes sont présentés dans les discours parlementaires. Les participants ont profité de l'occasion que leur offrait cette conférence pour se donner mutuellement des informations sur la façon dont les Etats, par leurs réglementations, leurs projets de lois ou même leurs dispositions constitutionnelles, essaient d'éviter les positions unilatérales dans la présentation des émissions. Finalement il est apparu à tous que les organismes de radio et de télévision devraient avoir un organe de surveillance représentant le plus exactement possible les différentes forces de la société et non pas seulement les partis politiques.

Cependant, de nombreux participants ont également estimé que les journalistes oublient trop souvent leur public, soit qu'ils ne parlent pas la langue qu'il faudrait pour se faire comprendre, soit qu'ils ne saisissent pas bien les problèmes qui intéressent vraiment les auditeurs et les spectateurs. Voilà comment on en est venu à demander des rapports plus étroits entre les *media*, surtout les *media* audio-visuels, et le public. La Commission a appris des choses intéressantes rapportées par divers pays membres. On a parlé par exemple d'émissions de télévision confiées pour une large part à un groupe, ici les habitants d'un quartier, là un ensemble d'apprentis. De l'avis général, ces exemples ont paru dignes d'être imités.

Le problème des concentrations de presse faisait partie des thèmes habituels. Là encore, le rapporteur a mis dès le début la Commission sur la bonne voie en faisant observer qu'il ne fallait pas compter que l'industrie des journaux se place à contre-courant de la

tendance générale aux concentrations qui se manifeste dans l'industrie, en tout cas pas sans mesures spéciales pour la presse. Cette constatation faite, les opinions ont cependant divergé. Avec la même fierté dont les Britanniques, par exemple, ont fait preuve pour indiquer que les journaux de leur pays ont refusé toute aide directe de l'Etat pour éviter de compromettre leur indépendance, les Suédois ont fait l'éloge du système des subventions accordées dans leur pays aux journaux économiquement faibles. Quoi qu'il en soit, la question des subventions de l'Etat dans ce domaine est apparue clairement. Si on subventionne tous les journaux sans exception, on risque de rendre les riches encore plus riches et de ne pas rendre les pauvres assez riches pour survivre. Si au contraire on réserve les subventions aux journaux économiquement faibles, on risque de donner l'impression qu'ils ont perdu leur indépendance, impression qui pourrait bien avoir un effet négatif sur les lecteurs.

En dehors de ces thèmes consacrés, la Commission a aussi traité d'autres questions. Une réunion entière a porté sur les technologies nouvelles, particulièrement dans le domaine des *media* électroniques. Il n'a pas été possible de donner une appréciation unanime sur ces nouveaux *media*, surtout la télévision par câble et les video-cassettes, mais il faut noter que la Commission a émis à l'unanimité des objections pour le cas où l'on voudrait confier aux intérêts privés le nouveau domaine de la télévision par câbles s'il prenait de l'extension. On a jugé indispensable une certaine surveillance de l'Etat, comme pour la radio et la télévision. Personne ne s'est montré séduit par la situation aux Etats-Unis, qu'un participant a résumé ainsi : Hamlet dans son monologue *To be or not to be* peut être interrompu par la question moins essentielle de savoir si on n'a pas oublié le matin de manger des cornflakes.

Un participant autrichien a signalé un projet de son pays qui est le résultat d'un long travail et qui vise pour la première fois à donner une base légale à tous les *media*, y compris les video-cassettes. Il a été recommandé d'étudier cet exemple. Cependant, plusieurs participants se sont demandés s'il sera possible d'empêcher la commercialisation du marché des video-cassettes lorsque la standardisation des appareils aura promis cette branche au succès.

Il n'a pas été possible non plus de s'entendre sur les rapports à établir entre les journaux et les *media* électroniques. Le rapporteur suédois, le Dr Lars Furhoff, a brossé un tableau prospectif des journaux qui a fait frémir tous les journalistes présents. D'autres lui ont reproché son pessimisme, puis dans la suite du débat l'avenir des rédacteurs de journaux est apparu moins sombre. En effet, on a mis

aussi en évidence les faiblesses de la télévision. La Commission ne s'est pas dissimulée que le téléspectateur, quand il se laisse tomber dans son fauteuil après le travail, souhaite principalement se distraire. Par conséquent, la télévision n'a pas les coudées franches pour étudier les problèmes en profondeur comme il le faudrait. Le regret né de cette limitation des possibilités de la télévision a été tempéré par la satisfaction de voir qu'en dehors des comptes rendus locaux, il restera ainsi aux journaux une tâche sérieuse à remplir tant que l'humanité ne sera pas retournée à l'état de nature de l'analphabétisme.

Le rapport sur le travail de la Commission ne saurait être complet, mais il présenterait une lacune inexcusable s'il laissait de côté le problème, mentionné au début, des influences non gouvernementales sur les *media*. A ce sujet, les récents événements de Grande-Bretagne nous ont particulièrement occupés : premièrement, l'action des imprimeurs qui ont empêché dans un grand journal la publication d'une information sur un rapport officiel concernant la situation de la presse parce qu'ils acceptent, comme l'a dit un participant, de toucher les salaires moyens indiqués dans ce rapport, mais qu'ils sont moins disposés à les voir publiés, du moins sans que soient aussi donnés les traitements des directeurs et des rédacteurs en chef ; deuxièmement, la nouvelle législation qui est en préparation à la Chambre des communes et selon laquelle les journaux ne devraient plus employer à l'avenir de rédacteurs qui ne soient pas syndiqués. Ainsi, Shakespeare et Lord Byron n'auraient plus aucune chance de faire paraître plus de deux articles par an s'ils n'avaient pas dans leur poche une carte de membre du syndicat. Sur ce sujet, la discussion s'est principalement déroulée entre les participants britanniques, qui étaient divisés ; les deux opinions opposées ont été écoutées dans la meilleure tradition démocratique. Le débat ne s'est d'ailleurs pas borné à l'influence possible des syndicats sur les *media*. D'autres forces ont été citées, par exemple les grandes entreprises qui passent des annonces à la mesure de leur taille.

Pour conclure, je soulignerai trois points qui pourraient être intéressants pour la suite des réflexions du Conseil de l'Europe et d'autres organismes européens.

Premièrement, à propos des difficultés financières auxquelles se heurtent en particulier les *media* électroniques dans plusieurs pays, on a fait observer que la production et la diffusion d'émissions communes feraient baisser les coûts. On nous a indiqué qu'il existe déjà de nombreux cas de coproduction, mais la Commission a eu l'impression que cette forme de collaboration pourrait encore

s'étendre. Le président de la Commission a rappelé à ce sujet que l'élection du Parlement des Neuf au suffrage direct est en préparation et des applaudissements l'ont salué lorsqu'il a émis l'avis qu'il serait absolument indispensable de rendre compte de cette lutte électorale sur une base européenne.

Deuxièmement, la Commission a signalé quelques cas où la télévision par câble sert déjà la télévision en dépassant les frontières des Etats européens. De l'avis général, cet exemple mérite d'être suivi.

Troisièmement, on a fait observer à plusieurs reprises la part importante que prennent les productions américaines de télévision dans les programmes européens. Quelques participants ont vu là un danger d'aliénation culturelle et la question a été posée de savoir si une collaboration plus étroite des télévisions européennes ne réussirait pas à familiariser le téléspectateur allemand ou britannique avec Bruxelles et Strasbourg aussi bien qu'avec San Francisco et New York dont on nous a si excellemment montré les coupe-gorge et la police.

A la question de savoir si les *media* pourront constituer un contre-pouvoir démocratique, la Commission a donné une réponse claire. Le rapporteur grec, le professeur Koumantos, nous ayant montré qu'il ne serait pas exact de parler des *media* comme d'un quatrième pouvoir, nous sommes tombés d'accord sur ceci : les *media* sont et resteront un contre-pouvoir démocratique.

Forces extraparlémentaires et démocratie

Travaux de la Commission IV

*Rapporteur général : M. Dusan Sidjanski,
Professeur à l'Université de Genève*

Les forces extraparlémentaires déforment ou transforment le modèle initial de la démocratie représentative. Quelles sont ces forces, quelle est leur influence sur les décisions gouvernementales ? Ne contribuent-elles pas à rendre plus opaque le processus de décision et à en écarter les citoyens ? Leur présence dans l'Europe en formation ne risque-t-elle pas de déformer l'évolution des institutions démocratiques ? Comment pourrait-on y remédier ? C'est la question principale.

1. Démocratie et forces extraparlémentaires

Le poids des organisations classiques telles que les syndicats patronaux et ouvriers, les organisations de paysans ou groupes d'affaires (multinationaux européens ou nationaux) est une réalité qui pèse sur le fonctionnement des institutions démocratiques. D'autant plus que, selon le professeur Lavau, nous vivons une crise de la représentativité : le parlement n'assure plus la représentativité par excellence, les partis politiques ont perdu une partie de leur crédibilité d'où l'éclosion des groupes nouveaux minoritaires et l'action accrue des groupes classiques. En effet, ceux-ci tendent à remplir les vides politiques laissés par les partis et autres responsables politiques.

Au cours de la discussion, plusieurs aspects du rôle des groupes ont été dégagés : leur poids et leur nombre ainsi que leur diversité ; la distance qui sépare le citoyen des institutions et que les groupes visent à réduire ; problèmes qui naissent à l'intérieur des grandes organisations classiques du fait d'un manque de communication entre dirigeants et base (exemple : grèves sauvages, groupes minoritaires).

Comment rendre plus transparents les processus de décision dans les démocraties, comment permettre que divers avis et opinions puissent se faire entendre par les décideurs ? Bref, comment faciliter les débats et l'évolution pacifique selon les règles du jeu démocratique tout en évitant l'utilisation de moyens violents.

2. Diagnostic : influence des groupes

Le rapport du professeur Smith souligne la tendance technocratique : croissance de l'appareil exécutif, extension de ses pouvoirs ainsi que mobilisation du consensus par voie de consultation avec les groupes classiques. Le rapporteur constate qu'il n'y a pas de conception cohérente, pas de discussion portant sur les fins mais uniquement sur les moyens, c'est-à-dire les institutions et les processus. Il met en doute l'efficacité de la participation fonctionnelle (démocratie industrielle) ainsi que les résultats du gigantisme et propose le retour à une dimension plus humaine par la décentralisation territoriale.

La discussion qui suit révèle de nombreuses divergences : les uns (MM. Duhamel et Rosenberg) soulignent soit l'apport positif du Conseil économique et social en France notamment, soit l'action positive qui résulte de la cogestion en Allemagne. Dans ce même ordre d'idées, d'autres proposent de développer et d'élargir les consultations, de multiplier les lieux où les groupes nouveaux puissent s'exprimer ; bref, d'ouvrir davantage les voies d'expression et d'accès.

D'autres en revanche estiment que cette orientation risque de consolider la technocratie. En effet, les analyses présentées par plusieurs participants montrent que la technocratie est bien vivante dans les démocraties occidentales. Cependant, certains ont l'impression qu'elle ne réussit plus à maintenir le consensus, notamment au sujet de la croissance économique ; au contraire, elle se heurte à une opposition, à une contestation de la part de larges couches de citoyens. De plus, les groupes de promotion répandent des valeurs nouvelles et mettent en cause les fins et les moyens de la société.

La complexité des processus gouvernementaux a été mise en relief en relation avec les domaines fort divers où s'exerce l'action politique. Cette complexité rend la tâche difficile aux parlementaires et éloigne les citoyens. Si personne n'a nié la complexité des problèmes et des solutions, d'aucuns se sont demandé si derrière la technicité on ne trouve pas un certain nombre d'options fondamentales. Le rôle des partis politiques n'est-il pas précisément de mettre en relief ces options pour les présenter aux électeurs ? N'est-ce pas également l'une des tâches que l'on peut attribuer aussi bien aux dirigeants qu'aux *mass media* ?

Face à ces problèmes, plusieurs participants ont parlé de la crise de la démocratie en se référant notamment aux exemples italien et britannique. En regard de cette vision pessimiste, M. Castro (Portugal) a rappelé la valeur de la démocratie et de ses institutions parlementaires. A la suite de quoi la majorité des participants semble avoir reconnu les résultats positifs obtenus par nos démocraties tout en admettant qu'elles sont confrontées avec des problèmes rendus plus aigus par la mauvaise conjoncture économique. La démocratie apparaît comme le moins mauvais des systèmes qui, certes, a besoin du soutien populaire mais aussi des critiques et des mises en cause.

3. Suggestions et projection européenne

Parmi les nombreuses suggestions, apparaît en premier chef la solution de *décentralisation* et de *régionalisation*. Celle-ci devrait permettre de mieux distribuer les responsabilités tout en rapprochant les pouvoirs publics des citoyens. Selon la méthode fédéraliste, le niveau de décision — participation et contrôle — devrait répondre à la dimension des problèmes : allant de la communauté et de la ville, des régions jusqu'à l'état national, l'Europe, voire le monde. Cette autonomie implique une division des pouvoirs ainsi que l'insertion des unités plus petites dans des complexes plus grands.

Les participants ayant reconnu le rôle positif ainsi que certains effets négatifs qu'on peut attribuer aux groupes, plusieurs ont suggéré divers moyens pour rendre plus *transparente* leur action : Conseil économique et social, code de bonne volonté, dialogues élargis, association à la préparation des décisions qui incombent aux pouvoirs politiques.

Les diverses formes de *participation* ont retenu l'attention des membres de la Commission. Tout en rappelant la tendance à la dépolitisation dans certains domaines, ils ont admis que dans d'autres en revanche l'intérêt et la participation tendent à s'accroître (aménagement de l'espace et des activités, qualité de vie, pollution, etc.). Sur quelques autres formes de participation, les avis ont été plus partagés : ainsi, sur l'utilisation du référendum et de l'initiative populaire, sur la participation et l'élaboration des programmes et plans régionaux nationaux ou européens. Sur ce dernier point, la nécessité du contrôle politique a été reconnue. *La participation dans l'entreprise*, sur le lieu de travail, bien qu'admise par la majorité a néanmoins suscité quelques réflexions critiques. C'est une aspiration légitime pour la satisfaction de laquelle diverses formules ont été proposées. En général, on s'est demandé si les formules démocratiques ne devraient pas pénétrer progressivement dans divers

activités et domaines de la vie sociale. Dans cette perspective, quelques participants ont préconisé une large consultation des intéressés au sujet des décisions concrètes. Certains ont même soutenu l'opportunité des consultations multivariées sous le contrôle et la responsabilité des hommes politiques.

Bien d'autres moyens ont été évoqués dont tous ceux qui permettraient de renforcer le rôle des *partis* politiques et des *institutions* démocratiques, dont le parlement, afin que celui-ci puisse contrôler plus efficacement l'action gouvernementale ainsi que celle de divers groupes. Il a été proposé de le doter de moyens plus efficaces de contrôle et d'inspections, de lui donner la possibilité de consulter des experts indépendants ainsi que d'organiser des auditions publiques.

Cette problématique générale se retrouve aussi, et peut-être sous une forme plus accentuée, au plan européen. En effet, si les parlements nationaux ne disposent pas toujours de moyens efficaces que faut-il en penser du Parlement européen ? Non seulement ses pouvoirs ne lui permettent pas de dialoguer avec l'exécutif ou de contrôler son action mais son activité ne peut pas s'appuyer sur des partis politiques européens inexistants. En revanche, dans cette construction partielle et incomplète, portant essentiellement sur le domaine économique et technique, les deux aspects fort critiqués de la démocratie semblent avoir été renforcés : la technocratie et la puissance des groupes extraparlimentaires classiques. Le problème est d'autant plus aigu que l'on constate un déséquilibre entre les organisations patronales plus structurées et l'organisation des syndicats ouvriers qui demeure essentiellement confédérale : de plus, la consultation de ces groupes lors de la phase préparatoire, ainsi que le rôle des fonctionnaires nationaux du COREPER ne sont pas faits pour jeter les bases de la démocratie européenne. Une plus grande transparence de ces processus, le recours au suffrage universel, le renforcement des institutions et des processus démocratiques sont quelques-uns des moyens qui devraient permettre d'assurer une évolution plus équilibrée de la démocratie européenne en formation.

Dans la recherche des solutions possibles, l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe pourrait apporter sa contribution : elle pourrait constituer un lieu de rencontre et de réflexion.

Discours de clôture

*prononcé par M. Karl Czernetz,
Président de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe*

Nous voici donc parvenus à la fin de cette intéressante et importante conférence et de nos franches discussions. Le débat n'en est pas pour autant terminé car il se poursuivra dans nos esprits. Je voudrais rappeler que nous devons cette rencontre à la commission juridique de notre Assemblée parlementaire, et dire combien nous sommes reconnaissants à cette commission et à M. Margue, son président, de leur initiative. C'est elle qui, avec la commission politique, a constitué le comité d'organisation. Les deux rapporteurs, M^{me} Liv Aasen, de Norvège, et M. Périquier, son collègue français, ont été chargés des suites à donner à ses travaux. Ils feront rapport à l'Assemblée parlementaire sur les propositions des commissions susceptibles de faire l'objet de recommandations ou de résolutions à l'intention du Comité des Ministres, et sur les conclusions concrètes que l'on peut en tirer. Nous espérons que les travaux et les discussions de la conférence aboutiront à des résultats pratiques.

Je voudrais maintenant, Mesdames et Messieurs, formuler pour conclure quelques observations personnelles.

Nous avons nettement remarqué que lorsque notre discussion portait sur des questions de science sociale, de science politique ou de politique sociale, savants et journalistes se sentaient tout aussi engagés que les hommes politiques, chacun d'eux ayant ses propres conceptions et souvent ses propres opinions préconçues. Cela est inévitable car chacun de nous a ses propres convictions, sa propre idéologie, sa propre façon de concevoir le monde, de sorte qu'en réalité nul ne saurait être entièrement objectif. Tout ce que nous pouvons faire, c'est de confronter nos opinions subjectives, ce qui est l'essence même de la discussion.

Nous avons aussi reconnu combien il fallait se méfier des généralisations. On ne rencontre pas les mêmes phénomènes et les

mêmes problèmes dans tous les pays et dans tous les temps. Il suffit de penser à la question du droit de vote et aux différences qu'elle présente d'un pays à l'autre ou d'une époque à l'autre.

On a beaucoup parlé d'une attitude critique à l'égard de la démocratie. Je voudrais citer ici un fait qui me vient en mémoire. Tandis qu'en Allemagne régnait déjà Hitler, une guerre civile a opposé dans mon pays la droite et la gauche. On a alors entendu dire dans le camp des vaincus que la démocratie avait failli à sa mission. Je dois avouer que j'ai beaucoup lutté lors des rencontres illégales de mon parti contre l'idée que la démocratie avait failli. Non, ce sont les hommes qui ont failli, ceux qui ont combattu la démocratie et ceux qui l'ont mal défendue. Ce sont les hommes qui ont failli et non point la démocratie !

Je suis reconnaissant à notre vieil ami Heckscher d'avoir dit : « Il est remarquable que les Etats qui sont encore jeunes ou qui pendant quelques dizaines d'années ont perdu le bénéfice de la démocratie pour la recouvrer ensuite soient en fait plus optimistes que les « vieilles démocraties » qui jouissaient paisiblement de ses bienfaits et qui en sont venues de nos jours à avoir peur de la liberté. » Je crois qu'il faut méditer cette observation.

On a déclaré à plusieurs reprises au cours des débats que les députés devaient représenter l'intérêt général. Je dois mettre en garde contre cette interprétation. Pourquoi ? C'est que, dans une démocratie, l'intérêt général de l'Etat devient un mythe puisqu'il est le résultat de l'affrontement des intérêts représentés par les différents partis. L'intérêt général de l'Etat ne peut pas être représenté par un seul député, ni même par le chef du gouvernement, mais seulement par le chef de l'Etat ; c'est à ce dernier, en tout cas, qu'il appartient de représenter l'ensemble des intérêts de l'Etat. Tout député d'une démocratie est partisan. Les partis, les fractions organisées doivent s'affronter entre elles, et c'est ainsi qu'on en vient à un résultat d'ensemble.

On parle beaucoup du modèle classique du parlement et des distorsions actuelles. Mais, Mesdames et Messieurs, le parlement classique du libéralisme est issu du vote censitaire de jadis. Les députés étaient alors pour la plupart des notables ; la politique était pour eux secondaire ; il n'y avait pas de politiciens professionnels rémunérés. Il est intéressant de relever qu'en Autriche, les partis du parlement ont hérité de la dénomination *Klub* datant de l'époque du parlement des privilégiés. En Angleterre, on parle encore de *parliamentary party*. Les syndicats ont, vers la fin du siècle dernier, consti-

tué le *Parliamentary Labour Party*. Il ne faudrait pas non plus oublier que le parlement libéral classique a connu les ingérences des *lobbies* et des groupes de pression ; certaines factions ne réclamaient-elles pas des droits de douane plus élevés alors que d'autres demandaient des privilèges et des concessions pour les colonies ? Tout cela ne s'est pas passé sans frictions. Il y a eu des luttes entre les groupes d'intérêt. Naturellement, dans le parlementarisme démocratique placé sous le signe du « suffrage universel », bien des choses ont changé. On a vu apparaître des partis de masse, des partis d'électeurs, des partis structurés liés à des groupes d'intérêt, à des syndicats, à des associations d'employeurs ou à des confessions religieuses. Certes, il y a eu des changements mais, là encore, je voudrais que l'on se garde de noircir le tableau et de généraliser !

Les choses diffèrent d'un pays à l'autre. On a dit que les anciens partis de classe étaient devenus des partis populaires qui s'adressaient à toutes les catégories d'électeurs, des partis « attrape-tout » en quelque sorte. Et pourtant, ces « partis populaires » ne s'appuient-ils pas d'abord, aujourd'hui encore, sur tel ou tel groupe social ? Ne s'appuient-ils pas essentiellement sur certaines catégories sociales, les autres secteurs de la population ne représentant pour eux qu'un appoint marginal ? N'est-il pas vrai aussi que les idéologies ont beaucoup changé au cours des dernières décennies, et non pas seulement la position des partis à l'égard des idéologies ? On a dit également que les partis étaient de plus en plus marqués par la personnalité de leurs dirigeants. Mais jadis aussi, il y a eu des personnalités particulièrement éminentes. Dès les débuts du parlementarisme démocratique, des figures de proue ont marqué de leur empreinte leur parti et leur époque.

Ce n'est plus là que se situe le problème. Tout d'abord, comme l'a fait très justement observer le professeur Sontheimer, les personnes ou les personnalités tendent à se substituer aux programmes et aux idées. C'est là un problème important et sérieux. Le deuxième, plus grave encore, est celui des personnalités « synthétiques ». La presse des Etats-Unis a signalé, il y a quelques années, que des firmes de ce pays faisaient paraître des annonces comme celle-ci : « Nous sommes prêts à former moyennant 20 000 à 100 000 dollars quiconque souhaite se faire élire représentant ou sénateur d'un Etat ou de l'Union. L'intéressé devra en outre s'engager à faire tout ce que nous lui demanderons et à nous verser, s'il est élu, 10 % de ses émoluments pendant toute la durée de son mandat. »

Les firmes trouvaient donc normal d'intimer à quantité de personnalités l'ordre de se taire. Tout ce que celles-ci auraient à faire

était de caresser la tête des enfants et de sourire. On voyait aussi des affiches montrant une prairie avec deux enfants, un garçon et une fille, dont l'un disait : « Je l'aime », et l'autre « Il nous aime ». Cela devait suffire. Le *New York Times* d'ailleurs a lancé une solennelle mise en garde contre cette commercialisation du vote qui constituait une réelle menace pour la démocratie si on lui permettait de prendre forme.

Je voudrais dire encore quelques mots des forces extraparlémentaires. Ne faut-il pas faire à ce sujet une distinction ? Les partis représentés au parlement exercent aussi de multiples activités extérieures. Ce sont des partis de masses. Ils possèdent quantité d'organisations dont les activités variées sont parfaitement légales. Il existe d'autre part des institutions et des organisations légales comme les associations patronales et les syndicats, qui sont également extraparlémentaires, mais qui agissent dans le cadre de la légalité démocratique. Il existe enfin les groupes d'opposition extraparlémentaire dont il a été question il y a quelques instants et que l'on appelle en Allemagne les « APO ». Il s'agit de groupes minoritaires illégaux de tendance anarchiste qui pratiquent souvent le terrorisme. On ne saurait les comparer aux partis qui exercent des activités extraparlémentaires, ni aux associations légales.

Bien entendu, on peut sérieusement se demander pourquoi des jeunes suivent ces groupes minoritaires. Le phénomène auquel nous assistons n'a pas jusqu'ici été éclairci. On comprend qu'aux époques de misère et d'oppression, avant l'avènement de la démocratie, le mouvement ouvrier ait connu des courants anarchiques. Or, l'anarchie a disparu avec la montée des mouvements démocratiques de travailleurs, l'établissement de la démocratie et l'amélioration des conditions de vie. Mais qu'à l'heure actuelle, dans les démocraties où les classes laborieuses jouissent d'un niveau de vie élevé, il se forme à nouveau des groupes anarchistes est un phénomène qui reste à étudier et à expliquer.

Le développement de la démocratie et l'adaptation aux nouvelles tâches, notamment à l'époque de la science et de la technologie, ont été excellemment décrits par Sir Peter Smithers. Il est pratiquement impossible de faire comprendre à ces messieurs de la science et du journalisme à quel point les parlementaires sont submergés par une masse de problèmes de plus en plus complexes. Je ne crains pas de dire franchement au cours des réunions électorales : ne me posez pas de questions sur tel ou tel secteur important de la législation car je ne suis pas qualifié pour vous répondre. Ce sont d'autres collègues de mon groupe qui s'en occupent. Pour ma part, je m'occupe des

questions de politique étrangère et des accords internationaux. Naturellement, bien des gens s'en étonnent et demandent : chaque député ne connaît-il pas tout ce que contiennent les lois ? Eh bien, non. Il lui est absolument impossible de connaître la multitude de lois qui intéressent tous les domaines de la vie. A cela s'ajoute — tout au moins en Allemagne — un jargon juridique extrêmement compliqué. Le vieux principe « nul n'est censé ignorer la loi » est devenu une plaisanterie car le langage juridique allemand ne peut plus être lu ni compris du citoyen ordinaire. Les tentatives faites pour remédier à cet état de choses ont jusqu'ici échoué. J'ignore s'il en est de même dans d'autres langues et dans d'autres pays.

Ce sont là des problèmes d'une extrême importance. L'une des particularités de notre temps est que, dans la technique aussi, la spécialisation et la complication ne cessent de croître. On nous dit que l'un des grands problèmes que pose la conduite des avions modernes réside dans leur complexité. Il faudrait pouvoir simplifier. Il en va de même en politique. Mais du côté des sciences et de la technologie, il n'y a toujours pas de simplification en vue, bien au contraire. La spécialisation et la complexité ne cessent de grandir. Nous nous trouvons confrontés à d'énormes problèmes.

Je voudrais dire enfin qu'aucune liberté, même garantie, n'est possible lorsque les hommes n'ont pas le courage civique de s'en prévaloir. Je sais d'après ce que j'ai pu voir dans mon pays, combien le courage civique fait défaut chez la plupart des citoyens. Je n'oserais pas parler de ce qui se passe dans d'autres pays, mais sais que, sans courage civique, il ne peut y avoir de liberté ni de démocratie.

Deuxièmement, il ne peut y avoir de démocratie si les citoyens ne sont pas prêts à prendre part au processus d'élaboration de la volonté démocratique, le cas échéant en formulant des critiques, mais en tout cas à participer. Je citerai un vieux dicton qui date des débuts du mouvement ouvrier. Il en va de la liberté comme de l'air. Ce n'est que lorsque l'air commence à manquer que l'on s'aperçoit de son importance. Sans air, il n'est pas possible de vivre. Mais d'un autre côté, on ne peut pas vivre uniquement d'air. Nous ne connaissons que trop bien les rapports qui unissent les libertés politiques et la démocratie avec les indispensables fondements sociaux et économiques.

Je voudrais, comme Son Excellence l'ambassadeur Lüders, terminer sur une note optimiste, mais pas simplement parce que je crois à la supériorité de la démocratie. Je songe aussi à la nouvelle science des communications, la cybernétique, qui nous montre, grâce

à des modèles, que les êtres vivants, les organismes, les systèmes d'information, les structures sociales, les systèmes de gouvernement ne peuvent subsister que s'il y a un *feedback*, un signal de retour. Lorsque ce signal indique que la voie choisie est ou n'est pas la bonne, l'organisme doit réagir en conséquence. S'il ne peut le faire, c'est l'échec. S'il ne peut corriger le cap, c'est la catastrophe.

Tel est l'immense avantage de la démocratie sur les dictatures. Les dictateurs redoutent ce signal en retour pour peu qu'il ne leur soit pas favorable. La démocratie, par contre, apprécie les critiques ; s'il n'en est pas ainsi, c'est que quelque chose ne va pas et que la démocratie n'en est pas une. La démocratie souhaite les critiques. C'est pourquoi les dictatures, fortes dans l'offensive, sont vulnérables dans la défensive. Les démocraties paraissent plus faibles mais elles sont plus souples, plus tenaces, plus résistantes lorsqu'elles sont attaquées. La démocratie est supérieure à toutes les formes de dictatures si les citoyens la désirent vraiment. Leur en faire saisir la nécessité constitue l'une de nos tâches premières. Il appartient à chacun d'agir dans le domaine qui est le sien. Je crois que cette conférence nous a tous aidés à mieux comprendre la situation. Je vous remercie. La conférence est close.

Résumé des rapports

I. Fonction parlementaire et contrôle des gouvernements

1. Fonctions parlementaires et extraparlimentaires des partis politiques

Rapporteur : Professeur Kurt Sontheimer

L'auteur évoque les tendances caractéristiques du système moderne des partis politiques dans le passé récent, sous forme de thèses qu'il conviendra de discuter lors de la conférence afin de savoir quelles conséquences peuvent en résulter pour l'activité politique future des partis.

1^{re} thèse — L'importance des partis politiques dans la vie politique de nos pays augmentera d'une façon générale. Cette évolution se fera au détriment de l'autonomie du parlement (gouvernement de partis au lieu de gouvernement parlementaire).

2^e thèse — Le type de parti caractérisé par l'intégration des masses, qui est à l'origine de cette mutation du parlementarisme, cède de plus en plus la place à un type de parti disposant d'un moindre pouvoir d'intégration sociale. Les partis à idéologie rigide et à composition relativement homogène sont remplacés par des partis à idéologie souple ou diffuse dont les membres sont socialement hétérogènes et qui ont un électorat aux effectifs fluctuants.

3^e thèse — Les membres des partis actuels veulent de plus en plus une participation effective, volonté dont les organes directeurs des partis ne peuvent tenir compte que de façon très limitée. La situation des partis se caractérise aujourd'hui par la prise en considération de deux éléments :

a. l'électorat ;

b. l'ensemble de leurs membres.

Ceci provoque régulièrement des frictions, car les organes directeurs des partis et leurs représentants au parlement tiennent généralement compte en priorité de l'ensemble de l'électorat.

4^e thèse — Les partis orientent leur politique de façon à attirer la plus grande partie possible de l'électorat potentiel, ce qui signifie

en fait qu'ils orientent leur politique en fonction des intérêts représentatifs organisés de la société. Ils sont de plus en plus tributaires du pluralisme organisé d'intérêts de la société dans son ensemble.

5^e thèse — Les besoins financiers des partis augmentent sans cesse sans que l'amélioration de leur situation financière puisse renforcer leur pouvoir dans la société.

6^e thèse — Les partis risquent aujourd'hui, plus que par le passé, de devenir une courroie de transmission des humeurs changeantes de l'opinion publique ainsi que des réactions plus ou moins émotionnelles d'un électorat facilement influençable.

2. Les moyens de contrôle du pouvoir gouvernemental par les assemblées élues

Rapporteur : M^{me} Inger-Louise Valle, ministre de la Justice de Norvège

Les activités gouvernementales au sein des Etats membres du Conseil de l'Europe s'étant considérablement développées au cours des dernières décennies, un contrôle accru de la manière dont les gouvernements s'acquittent de leurs multiples fonctions s'impose.

De nos jours, les parlements doivent toutefois de plus en plus s'en remettre à l'administration, ne définissant très souvent que le cadre juridique et laissant à l'administration le soin d'élaborer des règles pour sa mise en œuvre. Les parlements ont donc moins de prise sur les nouvelles lois et, pour contrôler leur application, ils sont devenus davantage tributaires des informations que leur fournit l'administration elle-même. L'un des problèmes majeurs auquel les parlements sont confrontés actuellement est de savoir comment ils peuvent recueillir des informations suffisantes pour permettre un contrôle efficace.

On peut recourir à l'audition de ministres et de hauts fonctionnaires au sein de commissions parlementaires spécialisées; ces auditions ne sont cependant généralement pas utilisées comme moyen de contrôle a posteriori mais plutôt pour examiner des lois et des règlements administratifs futurs. Parfois, il est possible de créer des commissions d'enquête spéciales.

Les questions orales et écrites constituent un autre moyen d'exercer le contrôle parlementaire, quoique de manière moins systématique.

La Cour des comptes peut être utile aux parlements pour contrôler les activités gouvernementales, surtout si elle est directement responsable devant eux.

Un autre contrôle, portant essentiellement sur des affaires que lui soumettent des particuliers, peut être exercé par l'*Ombudsman*.

Enfin, le rapport mentionne les sanctions dont les parlements peuvent user à l'égard des gouvernements. Parmi les instruments officiels du pou-

voir parlementaire, figurent le refus de voter le budget et le vote de défiance. Toutefois, tant que la majorité parlementaire soutient le gouvernement, elle n'aura pas recours à ces sanctions, exprimant plutôt son mécontentement par des moyens officiels.

3. Nature démocratique et efficacité du contrôle juridictionnel

Rapporteur : Professeur Felix Ermacora

Le contrôle judiciaire par les cours constitutionnelles a été importé des Etats-Unis en Europe au dix-neuvième siècle, et ce moyen de contrôle du pouvoir législatif, administratif et même judiciaire constitue une caractéristique courante des systèmes actuellement en vigueur dans les dix-huit Etats membres du Conseil de l'Europe. Si l'histoire constitutionnelle abonde en exemples dramatiques de décisions prises par les gouvernements et les parlements et ensuite cassées par les cours, de tels conflits n'ont cependant encore jamais abouti à une crise insurmontable.

En période de mutation, il est logique que les systèmes de contrôle judiciaire s'adaptent à l'évolution de la société. Les parlements et les gouvernements tendent à «s'amalgamer» de sorte que le pouvoir judiciaire constitue le seul organe de contrôle organisé et indépendant qui subsiste. Les gouvernements savent parfaitement qu'un pouvoir judiciaire puissant et indépendant peut constituer une menace pour les intérêts politiques. En conséquence, le système de nomination des juges acquiert une importance nouvelle, tout comme la composition des tribunaux. Un autre aspect de l'évolution est que la séparation entre l'Etat et la société s'estompe; les actes émanant de la société (par exemple, abus des droits politiques, exécution de tâches de nature publique par des organismes semi-gouvernementaux ou privés) se trouvent en fait soumis au contrôle judiciaire lequel, pour sa part, demeure toutefois axé sur le concept classique des actes de l'Etat et risque de ne pas se révéler très efficace pour faire face à la situation nouvelle. Il est probable que nous soyons amenés à constater que le seul contrôle efficace qui subsiste est celui exercé par les *mass media*.

L'interprétation générale des termes et concepts juridiques a cessé d'être plus ou moins uniforme. De nos jours, des considérations idéologiques sont susceptibles d'influencer les avis sur la question de savoir si un acte est ou non contraire à la constitution, et ces avis continueront d'être attaqués par le courant de pensée opposé. Lorsqu'il est confronté à des considérations idéologiques et qu'on l'accuse d'ingérence politique, le contrôle judiciaire commence à perdre son autorité.

Peut-on s'attendre à ce qu'un tribunal composé de juges nommés à vie instaure un équilibre satisfaisant entre l'ordre constitutionnel établi et la transformation des structures sociales et politiques qui caractérise notre époque? Le meilleur système consisterait en un tribunal comportant deux catégories de personnes, les premières nommées à vie ne siégeant qu'à ce tribunal, et les secondes éligibles uniquement pour une période déterminée et exerçant simultanément leur propre profession.

Plutôt que d'en laisser l'initiative à des particuliers, le système de l'Ombudsman pourrait servir de base à la mise en route du processus de contrôle judiciaire. Les tribunaux devraient être habilités à enquêter sur les motifs politiques à la base des agissements dont ils sont saisis. Il y aurait lieu de solliciter des avis consultatifs de la Cour européenne des Droits de l'Homme sur des mesures importantes, telles que celles ayant trait à la contraception et à l'informatique, et du corps législatif sur des questions relatives aux décrets ou règlements d'application.

Le Conseil de l'Europe devrait entreprendre de nouvelles recherches sur la compétence des organes de contrôle judiciaire.

II. Politiques d'éducation et démocratie

1. Systèmes scolaires et inégalité des chances

Rapporteur : Professeur Wolfgang Mitter

L'application du concept de l'égalité des chances en matière d'éducation doit être envisagée sous l'angle de la « réduction des inégalités » (J. S. Coleman). L'inégalité des chances en matière d'éducation constitue une caractéristique permanente des systèmes scolaires de sociétés ouvertes, édifiées sur la dichotomie de l'égalité sociale et la liberté individuelle. Cette dichotomie étant admise, il faut cependant que les hommes politiques et les éducateurs s'emploient à fond à réduire au maximum les inégalités.

La conviction qu'il existe un lien direct entre le rendement d'un système scolaire et la croissance économique a conduit à une situation où les écoles assument de plus en plus une fonction incomplète, axée uniquement sur les résultats scolaires permettant d'évaluer le quotient intellectuel. Le concept de l'égalité des chances en matière d'éducation risque donc d'être réduit à un programme d'égalisation des aptitudes purement cognitives, inséré dans un système scolaire inhumain et sélectif.

En ce qui concerne les réformes de structures, la prolongation de la scolarité obligatoire à plein temps, jusqu'à seize ans au moins, est propice à une formation générale qui doit être assortie d'une orientation professionnelle bien conçue. D'autre part, l'objectif de transformer les systèmes traditionnels en polyvalents est maintenu, malgré les difficultés auxquelles se heurte sa mise en œuvre. Enfin, il y aurait lieu d'analyser les expériences en matière d'égalisation des chances, menées dans le cadre de systèmes traditionnels, et de les considérer comme les premières étapes de réformes plus fondamentales.

Il convient de réfuter l'affirmation que les réformes scolaires coûtent trop cher en insistant notamment sur le caractère indispensable de la formation dans les sociétés industrielles démocratiques. Cet argument aurait toutefois plus de poids s'il s'accompagnait de propositions de réduire les

dépenses dans les budgets scolaires toutes les fois que cela apparaît possible.

Aucune politique égalitaire de l'éducation ne saurait cependant pallier l'incapacité ou le peu d'empressement de la société dans son ensemble à remettre en question l'immuabilité de la hiérarchie des emplois et à considérer le système actuel des rémunérations comme un obstacle à la recherche d'une solution de rechange aux procédures traditionnelles de sélection et d'évaluation dans le domaine de l'éducation.

2. Influence du système scolaire et de la formation des enseignants sur les convictions et les comportements vis-à-vis de la démocratie

Rapporteur : M. Willem Langeveld

Les systèmes scolaires s'insèrent dans une société plus vaste, dans laquelle s'affrontent des forces s'opposant parfois à la volonté du maître de préparer ses élèves à vivre dans un monde attaché aux valeurs démocratiques et aux droits de l'homme.

De surcroît, les systèmes scolaires possèdent leurs structures de puissance et leurs valeurs propres, ayant pour effet d'habituer les élèves à des modes de comportement autoritaires. D'une manière générale, c'est dans leur famille et non pas à l'école que les jeunes acquièrent des idées et des convictions démocratiques.

L'école pourrait cependant jouer un rôle positif dans le processus de démocratisation, notamment en créant un climat socio-politique constituant une base saine pour le développement de la participation.

Jusqu'à présent, les autorités scolaires et universitaires ne se sont montrées guère favorables à l'autonomie des étudiants. Les protestations de ces derniers et l'opposition qu'ils manifestent permettront peut-être de modifier le système, si les autorités ne se rendent pas compte d'elles-mêmes que les temps ont changé. C'est dans les écoles normales, qui jouent un rôle primordial dans le domaine de l'éducation, qu'il faudrait commencer à développer la démocratie.

3. Buts et méthodes de l'éducation politique à l'école

Rapporteur : Professeur Ian Lister

Le rapporteur souligne que la société occidentale se préoccupe de plus en plus des signes d'ignorance politique des masses et manifeste un intérêt croissant pour une meilleure éducation politique à l'école. Il passe en revue des diverses institutions qui influent sur les attitudes politiques et le comportement des jeunes ; pour l'auteur l'objectif essentiel de l'éducation politique à l'école devrait être la promotion de l'« alphabétisation » politique.

Les éducateurs ne doivent pas perdre de vue que s'agissant de cette matière (et contrairement à ce qui se passe pour d'autres), les enfants in-

introduisent des connaissances — fragmentaires certes — dans la salle de classe. Un autre problème réside dans le fait que les élèves viennent à l'enseignant avec des notions claires (et limitées) de ce qu'est la « politique ». Si l'on s'assigne comme objectif la participation, les méthodes pédagogiques traditionnelles ne suffiront pas. L'éducation politique peut susciter des controverses avec ceux qui préféreraient qu'elle demeure un sujet tabou, avec ceux qui nomment les enseignants et pensent que ceux-ci ne devraient pas contester le *statu quo*, et enfin avec les élèves pour lesquels le premier objet de l'analyse politique risque d'être l'institution scolaire proprement dite. La pratique traditionnelle et certaines méthodes modernes tendent à éluder ces problèmes en restreignant le domaine de l'éducation politique effectivement dispensée.

Après avoir présenté des observations sur les différents types de méthodes d'enseignement et d'apprentissage de l'éducation politique, sur les problèmes soulevés par les diverses formes de participation, et sur l'aspect assez inconnu que représente la politique de la vie quotidienne, le rapporteur conclut par les recommandations suivantes :

- une attention systématique devrait être portée à l'amélioration des programmes d'éducation politique qui, pour lutter contre l'ignorance et les préjugés politiques, devraient être dispensés à tous les niveaux de manière à susciter et encourager la participation des élèves ;
- il conviendrait de promouvoir des recherches comparatives sur des études de cas pour réunir des données sur l'éducation politique telle qu'elle est effectivement dispensée ;
- il conviendrait d'engager des enseignants novateurs et aux talents variés et leur donner les mêmes moyens que pour les autres programmes d'enseignement ; et
- les moyens de communication de masse, l'industrie et les syndicats, et les dirigeants politiques devraient contribuer à la réussite du programme.

III. Mass media et démocratie

1. Utilisation, contrôle et censure des media par le gouvernement

Rapporteur : M. Ernest Meyer

Dans toutes les discussions sur l'évolution et l'avenir des institutions démocratiques en Europe celle sur le rôle des *media* est certainement la plus cruciale. En effet, nombreuses sont les voix qui prétendent que les *media* portent une lourde responsabilité dans le processus de la crise dont souffrent la plupart des démocraties parlementaires en Europe. Ce rôle attribué aux *media* part d'une manière générale d'une confusion des esprits, car en incriminant les moyens de communication on confond cause et effet. Presse

écrite, radio et télévision ne constituent que les expressions les plus éloquentes du désarroi de notre société telle qu'elle évolue dans ses contradictions et en confrontation avec le monde des totalitaires.

Les gouvernements des États membres du Conseil de l'Europe ont parfaitement pressenti qu'une information libre est une condition essentielle de la survie de la démocratie. C'est pourquoi la liberté d'expression est garantie dans tous les pays démocratiques en Europe par les constitutions et les lois spéciales. Légalement et en fait il n'existe pas de censure de la presse dans tous ces pays. Toute question de mainmise ou de tentative de mainmise sur les *media* en matière d'information — et en particulier celle des *media* audio-visuels — doit être considérée en termes de contrôle et d'utilisation.

Les formes que prend ce contrôle peuvent varier de pays en pays ; il est aussi conditionné par les fluctuations de la politique intérieure et extérieure des États et l'évolution des institutions. Sans sous-estimer les « bavures » qui se produisent dans l'un ou l'autre pays, on peut affirmer que les tentatives de mainmise restent souvent à l'état de pression. Le véritable problème est en réalité celui de l'utilisation des *media* — et tout particulièrement de la télévision — par les gouvernements. C'est dans ce domaine qu'une adaptation du statut des *media* aux exigences de la société contemporaine s'impose, tenant compte du fait que la notion jeffersonienne des relations gouvernement-*media* ne correspond plus à la réalité.

Dans une très large mesure les gouvernements se sentent, dans la défense de la liberté d'expression, solidaires des *media*. Ceux-ci risquent de se voir soumis à des pressions autrement subtiles de la part des différents groupes d'intérêt — sociétés multinationales, concentrations économiques, groupements sectoriels — qui peuvent représenter un véritable danger pour la liberté d'expression et offrent à la riposte des cibles moins vulnérables que les gouvernements démocratiques.

La préservation de cette liberté d'expression pluraliste est étroitement liée à celle de la sauvegarde des principes de la démocratie et des droits de l'homme : tous les attentats contre ces droits sont toujours précédés, accompagnés ou suivis par la suppression de la liberté d'expression. Tous les efforts devraient donc être déployés pour la création d'un statut de l'information en Europe, qui permettra à la presse écrite de survivre et aux *media* audio-visuels de se maintenir indépendants, au milieu des courants contradictoires de notre société contemporaine.

2. L'avenir des media — progrès techniques et perspectives économiques

Rapporteur : Professeur Lars Furhoff

Les journaux d'Europe occidentale connaissent la stagnation ou le déclin. Ils ne peuvent pas survivre à la crise simplement à l'aide d'économies sur la main-d'œuvre. Il faut qu'ils revoient leurs méthodes de travail, qui datent de la fin du dix-neuvième et du début du vingtième siècle.

Il est possible que la solution consisterait à ouvrir les colonnes des journaux aux lecteurs, à donner aux faibles la possibilité de faire entendre leur voix, à présenter différents types d'expériences. Les journaux devraient assumer leur rôle de chien de garde de la société.

La télévision est en proie à une crise financière dans toute l'Europe occidentale. Pour faire face à l'augmentation des coûts, les chaînes de télévision ont dû réduire le nombre d'émissions nationales, remplacées par des productions étrangères, essentiellement des Etats-Unis. Cette évolution fait peser une menace sur l'autonomie culturelle des pays européens. Les gouvernements devraient assumer leurs responsabilités dans ce domaine et garantir une diffusion suffisante d'émissions nationales, à la fois des documentaires et des émissions de variétés.

Les grandes sociétés internationales, qui prévoient la multiplication des débouchés pour les cassettes de télévision, utilisées comme des disques, favorisent le développement des nouvelles techniques électroniques dans le domaine des *mass media*. Si ce marché devait connaître un essor comparable à celui de la télévision elle-même il y a vingt ans, il en résulterait une sérieuse menace aussi bien du point de vue politique que de celui de l'Europe.

Les informations diffusées par la télévision et - plus grave encore - celles publiées par les journaux deviendraient de moins en moins attrayantes. Et le contenu des cassettes ne serait pas d'origine nationale. Les programmes de divertissement seraient exclusivement fournis par les pays possédant cette nouvelle technique, c'est-à-dire essentiellement les Etats-Unis.

3. Les mass media constituent-ils un contre-pouvoir démocratique ?

Rapporteur : Professeur Georges Koumantos

L'introduction élargit la question posée par le titre du rapport en se référant aux perspectives de l'avenir. Elle contient également le plan du rapport et quelques précisions sur la notion des *mass media*.

La première partie examine la situation actuelle. Le rapport refuse, d'abord, aux *media* le caractère de pouvoir sur le plan formel tout en leur reconnaissant, sur le plan de la réalité, le caractère d'une source de puissance. Si les *mass media* sont en mesure de s'opposer aux gouvernements, leur marge de liberté est beaucoup plus limitée lorsqu'il s'agit de mettre en cause les institutions et le régime social. Ceci est parfaitement compréhensible, si l'on tient compte du fait que les *media* sont contrôlés soit par l'Etat, soit par les forces économiques établies. Enfin, la puissance reconnue aux *media* (sous contrôle privé) ne découle pas de la souveraineté du peuple et elle est donc dépourvue de légitimité démocratique, même si son rôle informatif constitue une contribution au fonctionnement du régime démocratique.

La deuxième partie du rapport contient quelques remarques intermédiaires. Le régime démocratique ne doit pas se limiter à la forme juridico-

politique mais il doit être complété par un contenu social. Ceci présuppose que ce régime ne sacrifiera pas la forme démocratique pour sauvegarder les privilèges sociaux qui l'accompagnent jusqu'à présent. Les perspectives de l'avenir devraient être examinées dans le cadre des régimes politiques et sociaux actuellement existants, en tenant compte de certaines évolutions possibles. La propriété publique de la radiodiffusion-télévision et la propriété privée de la presse doivent servir comme points de départ. Enfin, comme objectif à atteindre devrait être fixé le pluralisme dans l'expression plutôt qu'une objectivité impossible à réaliser.

La troisième partie du rapport essaie de dégager certaines perspectives de l'avenir. Les nouvelles techniques dans le domaine des *media* (télé-synthèse, télévision par câble, video-cassette) risquent d'empirer la situation actuelle de dépendance des *media* par rapport à l'Etat et au capital. Au secteur public, le pluralisme d'expression peut être garanti par des institutions appropriées et notamment par la création d'un organe suprême de gestion où seraient représentées toutes les tendances politiques, sociales, intellectuelles, confessionnelles, idéologiques, etc., et par la reconnaissance des droits de toutes les minorités ainsi que d'un droit généralisé de réponse, par l'indépendance financière et par une réduction de la publicité. Au secteur privé, le pluralisme est plus difficile à garantir : la liberté de la presse devient illusoire à cause des servitudes économiques et la reconnaissance d'un pouvoir de décision aux rédacteurs est contraire au caractère privé des entreprises de presse sans pour autant assurer le pluralisme démocratique. Certaines mesures semblent indiquées (par exemple facilités financières à des publications projetées par différents groupements sociaux ou à des publications régionales) mais le problème a encore besoin d'être approfondi.

IV. Forces extraparlémentaires et démocratie

1. Importance relative et rôle des forces extraparlémentaires

Rapporteur : Professeur Georges Lavau

Le modèle idéal de la démocratie représentative reposait sur un ensemble de fictions auxquelles les peuples n'adhéraient que parce que certaines conditions sociales et politiques étaient remplies. Un des traits des sociétés européennes modernes est que cette adhésion « naïve » n'existe plus. Là est la source du développement de mouvements qu'on peut qualifier (de façon négative) d'« extraparlémentaires » et dont la représentativité peut difficilement être mesurée par les baromètres classiques (élections, sondages d'opinion).

Sont examinées successivement les caractéristiques respectives des organisations professionnelles et sociales, des petits partis à représentation parlementaire faible ou nulle, des mouvements protestataires à dimension économique, des mouvements « gauchistes » à dimension politique et culturelle.

La crise de légitimité qui semble atteindre la démocratie représentative est elle-même le reflet d'une crise plus profonde :

- d'une part l'érosion des postulats fondamentaux des sociétés industrielles avancées : les coûts de l'industrialisation ne paraissent plus supportables et on croit de moins en moins à la capacité politique de nos sociétés de maîtriser les déséquilibres engendrés par la croissance ;
- beaucoup de groupes - surtout dans les « franges sensibles » de nos sociétés - sont à la recherche du sens à donner à ces sociétés ; cette quête du sens précède des contenus nouveaux et elle produit donc une dé-légitimation plus qu'une nouvelle légitimité.

2. Les forces extraparlémentaires et la formulation des politiques et décisions gouvernementales

Rapporteurs : Professeur Trevor Smith et Mme Julia Bullock

Le thème principal de ce rapport est que la représentation parlementaire perd du terrain à cause du développement continu de la représentation fonctionnelle. A l'échelon national, les groupes d'intérêts ont accès depuis longtemps à la formulation des décisions gouvernementales grâce à divers arrangements tripartites ; actuellement, la représentation fonctionnelle progresse de plus en plus à l'échelon local, surtout par la voie de la participation des employés au processus d'élaboration des décisions dans les entreprises d'Etat et privées.

Cette évolution est présentée comme si elle favorisait la *participation* populaire, mais en réalité il s'agit de tentatives de *mobilisation* nationale. Il existe donc de nombreux signes qui donnent à penser que les Etats d'Europe occidentale évoluent vers le corporatisme.

Le recours au corporatisme ne semble guère devoir offrir un remède à la crise de gouvernement qui menace, à des degrés divers, la plupart des démocraties libérales. En premier lieu, il est extrêmement difficile pour les gouvernements de rassembler ou d'amalgamer les exigences des représentations fonctionnelles en des programmes cohérents de politique nationale ; en second lieu, l'immobilisme qui en résulte, couplé avec le mécontentement ressenti par les groupes qui sentent qu'ils n'ont pas accès au gouvernement, risque fort de provoquer des désordres civils. Pour faire face à cette situation, les gouvernements devront devenir de plus en plus autoritaires.

Les gouvernements ont préféré opter pour la décentralisation fonctionnelle plutôt que pour la déconcentration territoriale parce qu'ils pensent que celle-ci menace moins l'intégrité de l'Etat. Mais si l'on veut rétablir un système politique authentiquement démocratique fondé sur le débat contradictoire, la déconcentration territoriale ou même le séparatisme peut offrir dans certains cas la meilleure solution.

Table des matières

Introduction	3
Discours prononcé par M. Garret FitzGerald	5
Discours prononcé par M. Georg Kahn-Ackermann	14
Fonction parlementaire et contrôle des gouvernements	26
Politiques d'éducation et démocratie	29
Mass media et démocratie	36
Forces extraparlémentaires et démocratie	41
Discours prononcé par M. Karl Czernetz	45
Résumé des rapports	51