

## **LA DÉMOCRATIE : CHEMIN DE RÉCONCILIATION OU SOURCE DE DIVISION ?**

### ***Conférence de Guido Raimondi, Président de la Cour Européenne des Droits de l'Homme.***

M. Guido Raimondi fait fréquemment référence à la Convention européenne des droits de l'homme téléchargeable sur le site web de la Cour européenne des droits de l'homme : [https://www.echr.coe.int/Documents/Convention\\_FRA.pdf](https://www.echr.coe.int/Documents/Convention_FRA.pdf).

Extraits.

[...] C'est sur les ruines de la seconde guerre mondiale qu'est né le Conseil de l'Europe dont l'objet était de rebâtir l'Europe sur les fondements de la paix. Nous avons tous en mémoire les noms de ces pionniers de l'idée d'Europe qui voulurent que le mot guerre ne puisse plus jamais être associé au continent européen. Dès 1948, les 58 États membres de l'Assemblée Générale des Nations Unies de l'époque adoptaient à Paris la Déclaration universelle des droits de l'homme. La volonté qui les animait alors fut reproduite et approfondie à l'échelle européenne. La Convention européenne des droits de l'homme rappelle que le but du Conseil de l'Europe est de réaliser une union plus étroite entre ses membres ; ce qui implique la paix, la tolérance entre les nations et les peuples. La Convention réaffirme également l'attachement des États signataires aux libertés fondamentales qui constituent les assises mêmes de la justice et de la paix dans le monde et dont le maintien repose essentiellement sur un régime politique véritablement démocratique d'une part et sur une conception commune du respect des droits de l'homme d'autre part. La Convention se veut être avant tout un instrument de concorde entre les États européens autour d'un patrimoine commun d'idéals et de traditions politiques, de respect de la liberté et de prééminence du droit. Elle fait en outre référence à la notion de société démocratique dont les éléments caractéristiques sont le pluralisme, la tolérance et l'ouverture d'esprit, donc un chemin de réconciliation pour faire écho à la question posée.

Dans cet esprit et afin de sauvegarder ces valeurs, la Cour européenne des droits de l'homme a élaboré, depuis plus de soixante ans, une jurisprudence qui assure une assise démocratique aux pouvoirs politiques exercés par les autorités nationales.

### ***Valeurs démocratiques individuelles***

Intéressons nous tout d'abord à la manière dont la Cour défend les valeurs démocratiques individuelles, les droits de chacun d'entre nous comme la liberté de pensée, de conscience et de religion. Elle veille à ce qu'il en soit fait un exercice équilibré tourné vers le respect de l'individu pour favoriser la diversité dans un contexte de tolérance et de dialogue. Mais la démocratie comporte avant tout une dimension collective et repose à cet égard sur l'exercice de droits tels que le droit de réunion, d'association, le droit de vote... Ceux-ci permettent d'exercer collectivement les valeurs individuelles pour tendre vers un véritable consensus démocratique et finalement construire la société démocratique.

Les articles 9 (Liberté de pensée, de conscience et de religion) et 10 (Liberté d'expression) sont construits en deux temps. Ils fixent dans leur premier paragraphe la liberté concernée puis, dans le second, les limitations à cette liberté.

Dans sa dimension religieuse, la liberté de pensée, de conscience et de religion figure parmi les éléments les plus essentiels de l'identité des croyants et de leur conception de la vie. Mais elle est aussi un bien précieux pour les athées, les agnostiques, les septiques ou les indifférents. Cette liberté implique notamment celle d'adhérer ou non à une religion et celle de la pratiquer ou pas. Dans ce domaine, on

peut se référer à deux arrêts célèbres de la Cour : [\*Affaire Kokkinakis c. Grèce \(Requête n°14307/88\) Arrêt du 25 mai 1993\*](#), [\*Affaire Buscarini et autres c. Saint-Marin \(Requête n°24645/94\) Arrêt du 18 février 1999\*](#)

Néanmoins, comme souvent, chaque liberté rencontre sa limite dans celle des autres. La limite se trouve dans la faculté qu'elle offre d'être exprimée alors même qu'elle peut être contraire à celle d'autres individus. La même tension traverse l'exercice de la liberté d'expression garantie par l'article 10 de la Convention. Cette liberté permet à toute personne d'exprimer ses opinions et idées et de divulguer certaines informations, fussent-elles inoffensives ou choquantes, dans des médias diversifiés et indépendants. Elle permet au citoyen de faire des choix éclairés sur les questions de société auxquelles il se trouve confronté. La Cour européenne des droits de l'homme y attache une importance telle qu'elle a forgé cette expression qui a fait le tour du monde : les journalistes sont les « watch-dogs », les chiens de garde de la démocratie. En exerçant ces deux libertés, il ne s'agit pas de créer des tensions, voire une franche division, entre les individus mais de créer un dialogue dans un contexte pluraliste. La Cour a ainsi et depuis bien longtemps qualifié ces deux libertés de composantes essentielles, d'assises mêmes de la société démocratique car elles animent le pluralisme, la tolérance et l'esprit d'ouverture qui sont consubstantiels à celle-ci. Ce pluralisme est au cœur des préoccupations de la Cour bien que cette notion ne figure pas dans la Convention, elle n'en reste pas moins très présente dans notre jurisprudence. Voir un arrêt célèbre : [\*Affaire Handyside c. Royaume-Uni \(Requête n°5493/72\) Arrêt du 7 décembre 1976\*](#).

Initialement limité à la pluralité des opinions le champ d'application de cet article 10 a progressivement été étendu à la diversité des identités culturelles qui a d'ailleurs été qualifiée par la Cour de richesse dans une société démocratique.

Si le pluralisme permet l'expression d'opinions très diverses, toutes ne sauraient être admises quand elles attisent les discriminations, servent les discours de haine et incitent à la violence. Il en va ici de la protection du respect de l'individu. Pour ces raisons, la Cour veille à ce que les autorités nationales mettent en œuvre des politiques de lutte contre ces dérives et disposent d'un pouvoir d'ingérence proportionné dans l'exercice des libertés de conscience et d'expression.

Ce pouvoir d'ingérence est prévu dans les deuxièmes paragraphes des articles 9 et 10 de la Convention. Pour la liberté de pensée, de conscience et de religion, seule peut être restreinte leur manifestation qui doit être conforme à la sécurité publique et à la protection de l'ordre, de la santé ou de la morale publiques, ou à la protection des droits et libertés d'autrui. Ainsi, la Cour a jugé que la pratique d'une religion ne saurait entraver la scolarisation normale de certains élèves ("*affaire des piscines*", [\*Affaire Osmanoğlu et Kocabaş c. Suisse \(Requête n°29086/12\) Arrêt du 10 janvier 2017\*](#)). En refusant d'exempter deux jeunes filles du cours de natation mixte obligatoire que leurs parents jugeaient contraire à leurs convictions religieuses, les autorités suisses n'avaient pas méconnu leur liberté de religion. Prévalait en l'espèce l'obligation pour les enfants de suivre intégralement leur scolarité, l'ouverture aux autres et le vivre ensemble.

Pour la liberté d'expression, l'article 10 fait état de limites similaires à celles de l'article 9 avec en plus, la prévention du crime, la protection de la réputation ou des droits d'autrui, la divulgation d'informations confidentielles ou pour garantir l'autorité et l'impartialité du pouvoir judiciaire. La Cour a par exemple condamné la Turquie qui avait réprimé des publications de journaux, de revues, de livres, de comptes rendus de conférences... critiquant les autorités nationales, au nom de divers délits comme l'apologie du terrorisme, de la haine raciale, de propagande contre l'unité de la nation et l'intégrité territoriale de l'État ou encore la divulgation d'informations confidentielles

relatives à l'identité de fonctionnaires chargés de la lutte contre le terrorisme.

Ces restrictions doivent demeurer limitées ; la Cour y veille sur la base de trois critères. Chaque restriction doit être prévue par la loi, doit poursuivre un but légitime et doit être nécessaire dans une société démocratique. Exemple : l'interdiction du port du foulard islamique à l'université en Turquie [Affaire Leyla Şahin c. Turquie \(Requête n°44774/98\) Arrêt du 29 juin 2004.](#) La Cour a conclu à la non-violation de la liberté de religion dans la mesure où cette interdiction était, légale, proportionnée et donc nécessaire dans la société turque. Le but est ici de s'assurer que les autorités nationales n'usent de ce pouvoir qu'afin d'exercer un exercice équilibré des libertés concernées. Dans une société démocratique et pluraliste les libertés doivent être conciliées, non muselées. La Cour veille à la mise en œuvre par les autorités nationales de politiques de lutte contre les pratiques contraires à la tolérance, au respect de l'individu et à terme au pluralisme et à la coexistence pacifique des diversités que rassemblent les sociétés démocratiques. À cet égard, les États ont une obligation positive de protection effective des minorités. La Cour a déjà sanctionné des juridictions nationales qui n'avaient pas qualifié certains faits de violence à caractère racial préférant une qualification plus neutre. Ce fut le cas lorsqu'à la suite d'une agression physique et verbale, motivée par la haine raciale à l'encontre d'un membre d'une communauté rom et de sa femme, la juridiction pénale croate rejeta la plainte de cette dernière en la qualifiant de simple témoin de l'agression de son mari et non de victime de l'agression au motif qu'elle n'était pas elle-même rom ([Affaire Škorjanec c. Croatie \(Requête n°25536/14\) Arrêt du 28 juin 2017.](#))

Plus généralement la Cour a jugé nécessaire de sanctionner, voire de prévenir toutes les formes d'expression qui propagent la haine fondée sur l'intolérance dans les sociétés démocratiques. Ainsi, je peux affirmer que les (nos) valeurs démocratiques que je viens d'évoquer, loin d'attiser les divisions, permettent la coexistence des minorités. Toutefois, si cette coexistence est un élément nécessaire dans une société démocratique, elle n'est pas pour autant suffisante. La coexistence sert de base à la construction du consensus démocratique. Ce n'est que quand cette coexistence est suffisamment pacifiée que le consensus démocratique peut se construire.

### ***Valeurs démocratiques collectives***

Cette construction passe par l'exercice des droits et libertés collectifs, traductions à une échelle supérieure des valeurs démocratiques individuelles. Leurs particularités résident dans le fait que ces droits et libertés ne peuvent être exercés que par un groupe d'individus. Ce sont les libertés de réunion et d'association (Article 11 de la Convention) garanties des partis politiques, des syndicats, des associations et le droit à des élections libres, lieux privilégiés de l'expression des opinions politiques. Loin d'être un luxe, cette liberté est une nécessité indispensable pour assurer la défense collective des intérêts individuels. La Cour a réaffirmé cette complémentarité en jugeant que la protection des opinions personnelles constitue dans la sphère du débat politique l'un des objectifs de la liberté de réunion et d'association. Selon elle, une interaction harmonieuse entre personnes et groupes ayant des identités différentes est essentielle à la cohésion sociale. De ce fait, il est tout naturel, lorsqu'une société civile fonctionne correctement, que les citoyens participent dans une large mesure au processus démocratique par le biais d'associations au sein desquelles ils peuvent se rassembler pour poursuivre de concert des vues communes ([Affaire Gorzelik et autres c. Pologne \(Requête n°44158/98\) Arrêt du 17 février 2004.](#)) La libre réunion des individus permet à la société civile de s'épanouir, de faire valoir le point de vue de groupes minoritaires, de mettre en avant des idées nouvelles et le cas échéant constructives. Les désaccords s'expriment et sont canalisés, le débat démocratique a lieu pour tendre vers le consensus.

Cependant si l'article vise expressément les associations, rien n'est dit des partis politiques. La Cour a comblé cette lacune en jugeant que les partis politiques présentent une forme d'association essentielle au bon fonctionnement de la démocratie ([Affaire parti communiste unifié de Turquie et autres c. Turquie. Arrêt du 30 janvier 1998.](#)). Elle a également précisé la latitude d'action de ces partis tant qu'ils respectent les limitations touchant notamment à la sécurité nationale, la sûreté publique et la défense de l'ordre (Article 11). Ainsi, les partis peuvent militer pour des changements tant qu'ils utilisent des moyens légaux et que ces changements sont compatibles avec les principes démocratiques fondamentaux. Il en résulte qu'un parti dont le responsable incite à recourir à la violence, ou propose un projet politique qui ne respecte pas les règles de la démocratie, ou encore méconnaît les libertés, ne pourra bénéficier de la protection de la Convention.

De fait dans une affaire bien connue en France, "l'affaire Dieudonné" ([M'Bala M'Bala c. France \(Requête n°25239/13\) Décision du 20 octobre 2015.](#)), la Cour a décidé que la Convention ne protégeait pas les spectacles négationnistes et antisémites. Le requérant avait tenté de jouer avec le statut de l'artiste et de propager des idées racistes. On se souvient qu'il avait convié un universitaire condamné en France à plusieurs reprises en raison de ses thèses négationnistes et révisionniste à le rejoindre sur scène pour recevoir, dans une mise en scène de mauvais goût, les applaudissements du public. La Cour a considéré que la soirée avait perdu son caractère de spectacle de divertissement pour devenir un meeting qui, sous couvert de représentation humoristique, valorisait le négationnisme. Le requérant avait ainsi tenté de détourner l'article 10 de sa vocation en utilisant son droit à la liberté d'expression à des fins contraires au texte et à l'esprit de la Convention. Il était ainsi important de réaffirmer que la Convention européenne des droits de l'homme ne saurait en aucun cas protéger les discours politiques, les idéologies, contraires aux valeurs démocratiques de tolérance et de respect de la dignité d'autrui.

Inversement, le cadre apporté par l'article 11 offre aux partis politiques des garanties contre un pouvoir politique qui souhaiterait les dissoudre ou les interdire pour des raisons étrangères aux limites fixées par le texte. La Cour procède sur ce point à une interprétation stricte des limitations qui pourraient être mises en œuvre et qui doivent faire état de raisons convaincantes et impératives. Ces raisons furent réunies notamment lors de la dissolution du parti REFAH devenu « centre d'activités contraires au principe de laïcité » en Turquie (parti islamiste radical qui prônait entre autre l'instauration d'un régime théocratique, si nécessaire par la force). La Cour jugea que la dissolution du parti par les autorités nationales était fondée ([Affaire Refah partîsî \(parti de la prospérité\) et autres c. Turquie \(Requêtes n°41340/98, 41342/98, 41343/98 et 41344/98\) Arrêt du 13 février 2003.](#))

L'article 11 protège aussi les manifestations et rassemblements publics qualifiés d'éléments à part entière d'une démocratie pluraliste ainsi que la liberté syndicale. L'existence de syndicats est regardée par la Cour comme essentielle pour la protection des droits sociaux auxquels elle attache une grande importance. Sa jurisprudence a largement contribué à l'essor de cette liberté. (Deux arrêts célèbres : [Affaire Sørensen et Rasmussen c. Danemark \(Requêtes n°52562/99 et 52620/99\). Arrêt du 11 janvier 2006.](#) [Affaire Demir et Baykara c. Turquie \(Requête n°34503/97\). Arrêt du 12 novembre 2008.](#)

En conséquence, l'exercice collectif des valeurs démocratiques et individuelles par l'intermédiaire des lois spécifiques comme la liberté de réunion et d'association donne lieu dans le contexte pluraliste à un véritable débat démocratique. Ce débat tend vers un consensus que les citoyens adopteront la plupart du temps par la voie du vote. C'est à ce titre que la Cour défend le droit à des élections libres. Ce droit figure

de manière explicite à l'article 3. du premier protocole additionnel à la Convention. Il exige des étapes qui organisent régulièrement des élections libres à scrutins secrets pour le choix de la représentation nationale. En effet, la société démocratique à laquelle je fais référence repose sur un modèle de démocratie représentative. À cet égard, les partis politiques jouent un rôle fondamental puisqu'ils sont les moyens par lesquels s'exprime la volonté politique des citoyens qui se concrétise dans des élections. L'exercice de droit collectif transforme la simple coexistence en consensus démocratique qui permet aux diversités d'évoluer au sein d'une société véritablement démocratique.

La démocratie ne saurait être source de divisions. Bien au contraire, elle parvient à lisser les oppositions en laissant s'exprimer les opinions individuellement ou collectivement, en garantissant le respect des individus, en agrégeant les diversités dans un pluralisme vigoureux et vertueux dont elle se nourrit pour faire émerger le consensus. Pour toutes ces raisons, la Cour européenne des droits de l'homme s'efforce de garantir les droits et libertés qui en sont à l'origine.

***Les réponses de M. Guido Raimondi à quelques-unes des questions qui lui ont été posées.***

*À propos de l'universalité ou de la régionalisation des droits de l'homme. Nous présentons les droits de l'homme comme ayant un caractère universel, mais bien des pays dans le monde ne les reconnaissent pas comme tel et nous regardent comme des prosélytes en nous soupçonnant de les revendiquer pour essayer les entraver économiquement par exemple. Qu'en pensez-vous ?*

Les droits sont universels ou ils ne sont pas. C'était le combat de la vie de René Cassin qui avait des hésitations au moment où fut adoptée la Convention européenne des droits de l'homme parce qu'il craignait précisément une régionalisation de l'idée même des droits fondamentaux qui pour lui étaient directement dérivés de la dignité humaine. On ne peut pas régionaliser la dignité humaine. [...] Il est vrai qu'en Europe, on est arrivé à développer un système particulièrement sophistiqué et efficace qui n'existe nulle part ailleurs dans le monde et ce que nous faisons à Strasbourg est observé avec attention en dehors des frontières européennes. Tous les ans un arrêt de la Cour suprême indienne cite notre jurisprudence relative à la question de la répression pénale des actes homosexuels, la Cour suprême du Japon s'est inspirée de notre jurisprudence Mazurek pour la protection des enfants nés hors mariage.

Il y a d'autres systèmes régionaux de protection des droits de l'homme qui se reconnaissent dans la Déclaration universelle des droits de l'homme comme le fait la Convention européenne des droits de l'homme : le système américain de protection des droits de l'homme ainsi que le système africain de protection des droits de l'homme et des peuples. Il n'y pas de système comparable en Asie. Ces systèmes régionaux n'ont pas la même force, la même efficacité que le système européen mais l'inspiration commune est la Déclaration universelle. Je me suis rendu récemment à San José au Costa Rica où siège la Cour interaméricaine des droits de l'homme pour célébrer le quarantième anniversaire de l'établissement de cette Cour. J'y ai découvert que lors de la conférence de San José qui a adopté la Convention américaine relative aux droits de l'homme en 1969, ce fut sur l'insistance de René Cassin qu'une référence à la Déclaration universelle des droits de l'homme fut incluse dans cette Convention. En effet, dans les travaux préparatoires, on s'était borné à citer la Déclaration des droits et des devoirs de l'homme de la Déclaration américaine qui précède de quelques mois la Déclaration universelle des droits de l'homme. Ce fut

donc sur l'insistance de René Cassin que cette référence fut incluse dans la Convention américaine. Les trois Cours (européenne, américaine et africaine) étaient présentes à San José pour célébrer cet anniversaire où fut signé la déclaration de San José qui atteste qu'on se reconnaît dans cette aspiration commune et on affirme la volonté de coopérer pour faire en sorte que nos jurisprudences respectives s'alimentent mutuellement.

*À travers vos propos sur la jurisprudence de la Cour, je comprends que la notion de diversité est devenue une sorte de principe du droit européen. Dans notre tradition républicaine française, nous avons un autre principe qui est l'assimilation. Cette notion de diversité nous vient du droit anglo-saxon, de la culture anglo-saxonne et la contrepartie de cette diversité s'appelle le communautarisme source de tensions et de conflits. La Cour est-elle fondamentalement hostile au principe d'assimilation qui est dans la tradition républicaine française ? Cette jurisprudence de la Cour qui s'appuie sur cette notion de diversité ne risque-t-elle pas au contraire de défavoriser l'exercice de la démocratie à travers les conflits suscités chez nous ?*

La Cour n'impose pas aux États une politique dans la gestion des migrations ou de la modification ethnique de la population ; elle n'a heureusement pas cette ambition. Il s'agit simplement de respecter les droits individuels et pour ce faire l'aspect culturel entre parfois en jeu, c'est inévitable. La Cour a su développer une jurisprudence très équilibrée. La diversité des populations est protégée mais jusqu'à un certain point. Si la prétention d'affirmer sa propre diversité entre en conflit avec les valeurs nationales fondamentales, la jurisprudence de la Cour pourra difficilement offrir une protection. La Convention s'applique dans 47 États très différents les uns des autres et l'un des traits caractéristique de la jurisprudence de la Cour est ce que nous appelons la marge d'appréciation ; c'est à dire la reconnaissance d'une certaine modulation dans l'application des droits fondamentaux. Plusieurs manières de protéger les droits fondamentaux sont admises mais il y a un noyau dur, un bloc de droits fondamentaux qui doivent être appliqués de la même manière dans les 47 pays.

*À propos des apports de la Cour aux nouvelles générations des droits.*

La Déclaration universelle des droits de l'homme n'est pas un acte contraignant, elle vise les droits civils et politiques (droits de première génération) et les droits économiques, sociaux et culturels (droits de deuxième génération). Aux Nations Unies, on a développé deux instruments contraignants qui sont séparés, l'un pour protéger les droits de première génération et l'autre pour protéger les droits de deuxième génération. La Convention européenne adoptée à Rome en 1950 ne concerne, en principe, que les droits de première génération. Dans le contexte européen, les droits sociaux ont été traités par la Charte sociale européenne qui possède un organe de contrôle - le Comité européen des droits sociaux - mais ne possède pas une Cour comme la Convention européenne des droits de l'homme. Depuis les années 1970, la Cour a développé une jurisprudence qui s'efforce de fournir une certaine protection aux droits sociaux. Le point de départ est un arrêt célèbre de 1979 contre l'Irlande ([\*Affaire Airey c. Irlande \(Requête n°6289/73\) Arrêt du 9 octobre 1979.\*](#)). Dans cet arrêt, la Cour a dit qu'il n'y a pas de séparation nette entre les deux catégories de droits. Si un droit est prévu par la Convention, les États doivent mettre les citoyens en capacité d'exercer ce droit même si cela implique des ressources matérielles.