

L'Europe au risque de la démocratie, la démocratie au risque de l'Europe ?

Intervention de Me Jean-Pierre MIGNARD

Si la démocratie est un risque pour l'Europe, c'est que l'Europe n'existe déjà plus. Car c'est ce risque, le risque démocratique, qui a créé l'Europe.

L'Europe, sous ses deux systèmes de traité (Conseil de l'Europe ou Traité de Rome et ses succédanées) n'est pas un ensemble géographique, continental, ethnique ou religieux. C'est un ensemble politique. Du marché commun à l'Union européenne, il ne s'agit que d'une succession de traités, c'est-à-dire une addition d'accords entre Etats. Sans ces traités, il n'y aurait pas d'Europe politique (peut-être un jour), et donc pas d'Europe économique, ni sociale, ni culturelle, et encore moins militaire.

L'union de l'Europe est un pur acte de volonté dicté par des circonstances historiques et dramatiques, et rien d'autre.

Deux idées participent à sa fondation : la paix et la démocratie pour le Conseil de l'Europe, la liberté des échanges économiques et ce qui va avec le marché commun.

Il y a donc deux sources à considérer, deux fleuves dont il faut savoir s'ils vont se rejoindre ou au contraire se séparer.

Le Conseil de l'Europe, qui a généré la Convention Européenne des Droits de l'Homme, et la première Cour supranationale dans un ensemble régional : la Cour Européenne des Droits de l'Homme (adoptée en 1950). Une autre juridiction supranationale suivit la première mais à des fins technologiques et économiques : la Cour de justice de la Communauté

européenne du charbon et de l'acier (créée en 1951), qui a servi de référence par la suite à la Cour de justice des Communautés européennes, devenue la Cour de Justice de l'Union Européenne.

L'Europe c'est donc deux traités et deux juridictions supranationales, plus deux ordres juridiques distincts, en partie réunis par le Traité de Lisbonne et la Charte européenne des droits fondamentaux de l'Union européenne, qui raccordent la Conv. EDH et sa jurisprudence aux Traités de l'Union Européenne, à la Cour de Justice de l'Union Européenne et à sa production jurisprudentielle.

Aucun Etat ne peut en effet adhérer à l'Union Européenne sans être signataire de la Conv. EDH et reconnaître une autorité supranationale à la Cour de Strasbourg, celles-ci jouant ainsi un rôle de sas de décontamination.

Ceci peut paraître long et superflu mais permet d'éviter de longs et bien inutiles débats.

L'Europe est politique, et sinon elle n'est rien.

Il existe un ordre juridique européen mais quel est son avenir sans l'adhésion pleine et entière des Etats qui composent le Conseil de l'Europe et l'Union Européenne ? **Rien, ou pas grand-chose.**

Il peut rester une source d'inspiration pour chaque droit national à des degrés divers mais il ne permet plus la connexion juridique des Etats européens qui ont créé un espace unique de sociétés démocratiques.

La démocratie en Europe suppose le partage des principes et règles de droit exprimés par les traités, **donc l'Europe c'est la démocratie ou sinon c'est le vide.**

Sans la démocratie, sans le respect des droits humains, sans la séparation des pouvoirs, sans la libre expression et libre information, pierre angulaire de l'espace européen, il n'y a pas d'Europe.

L'Europe n'a pas d'autre choix que d'être toujours plus démocratique puisque les Etats qui renonceraient à la démocratie n'auraient plus, par définition, de raisons de se réunir et d'harmoniser leur droit. **Ils n'auraient de cesse d'effondrer pierre par pierre la tour savamment construite des droits européens.**

Pour un souverainiste ou nationaliste, ils seraient uniquement des Etats d'Europe, mais alors ce ne serait plus l'Europe politique. **C'est très précisément là où nous en sommes aujourd'hui.**

Sur quels critères alors apprécier que la démocratie ne puisse être qu'au service de l'Europe, et qu'en desservant la démocratie, l'Europe s'effondre d'elle-même ?

L'Europe est un système protecteur de droits pour les européens et les personnes non ressortissantes des pays de l'Union Européenne mais séjournant sur son territoire, **mais c'est aussi un système de droit tourné vers l'extérieur.**

Lorsqu'un ensemble interétatique porte un ensemble de valeurs universelles, **il le porte *urbi et orbi*.**

Nous nous intéresserons **à l'*orbi*** car c'est là le maillon faible.

Les questions abondent. L'Europe participe-t-elle directement ou indirectement à des modes de domination d'autres pays ou d'exploitation induite de continents ? L'Europe est-elle vigilante dans ses contrats

commerciaux et économiques en matière de droits humains et de respect de l'environnement ? Ou au contraire, concède-t-elle et se trahit-elle ?

Dès lors, quand les concessions deviennent-elles trahisons et les trahisons à leur tour le poison mortel du système démocratique européen ?

Parlons de l'extérieur.

Aujourd'hui, l'Union Européenne est engagée dans un soutien constant de l'Ukraine suite à l'agression dont elle a été victime par la Fédération de Russie. Cela, au nom de la Charte des Nations Unies, de son traité d'alliance militaire, de ses engagements issus du Statut de Rome de la Cour Pénale Internationale, du Conseil de l'Europe et de la Conv. EDH. Elle est fidèle à ce qu'elle proclame.

Mais il y a le Sud.

On dénombre près de 25 000 morts par noyade dans les eaux de la Méditerranée, du détroit de Gibraltar au détroit de Messine, depuis 2014.

Cela concerne des hommes, femmes et enfants ayant fui l'Afrique pour échapper à la misère, à la guerre, à l'esclavage et gagner l'Europe.

Les vivants sont accueillis et recueillis, en Grèce, en Italie et pour ceux qui n'ont pas traversé la Méditerranée, en Turquie.

A-t-on commis un crime qui ne se dit pas en n'assistant pas des personnes en danger ? Sans même se poser la question du nombre de ceux que l'on accueille et que l'on devrait accueillir.

A ce propos, pour y répondre, une phrase d'un des principaux commissaires européens indique que Frontex disposerait bientôt « *d'une armée de 10.000 soldats* ». Cela ne correspond pas à l'idée que nous nous faisons d'une politique d'accueil, y compris maîtrisée.

Il ne s'agit pas d'une invasion. Les réfugiés ne sont pas des ennemis ; ce sont des humains dans l'effroi.

Paradoxalement, ce ne sont pas des réfugiés ukrainiens qui posent un problème dans l'accueil en Europe car il y a évidemment là un fait ethnique et culturel qui rapproche. **De surcroît, l'impérialisme russe est visible** et hostile aux yeux de tous ou presque tous. Sans aller jusqu'au plus profond Yémen, ce n'est pas le cas pour les réfugiés du Sud. L'Europe refoule la question.

On ne compte **pas moins de dix textes européens depuis Schengen** en matière d'immigration générale, ce qui en dit long sur l'instabilité au cœur même du système d'accueil européen des migrants en crise récurrente.

Les élections se déroulant dans les Etats européens font apparaître des courants politiques très importants, aptes à prendre le pouvoir, dont le programme **comporte au premier rang le refoulement des migrants, la limitation du droit d'asile, des restrictions de toute sorte à l'accueil des étrangers et l'intention de se dégager des contraintes de la Conv. EDH.**

La Cour EDH impose en effet des limitations aux droits des Etats de refuser l'asile à leurs frontières, en se fondant sur l'article 2 de la Conv. EDH qui garantit le droit à la vie et l'article 3 qui interdit la torture et les traitements inhumains ou dégradants. Nul ne peut par exemple être éloigné dans un endroit où il courrait un risque d'être soumis à un traitement contraire à l'une de ces dispositions (*Cour EDH, Sufi et Elmi c. Royaume Uni, 28 juin 2011, n° 8319/07 et n° 11449/07*).

En 2020, la France a ainsi été condamnée par la Cour pour manque d'assistance à des demandeurs d'asile contraints de vivre dans la rue et privés de moyens de subsistance, violant dès lors l'article 3 précité (*Cour EDH, N.H. et autres c. France, 2 juillet 2020, n° 28820/13, n°75547/13 et n° 13114/15*).

Il en a été de même cet été pour l'Etat grec qui a été condamné à la suite du naufrage du 20 janvier 2014 près de Farmakonisi ayant coûté la vie à onze réfugiés, trois femmes et huit enfants, compte tenu du retard des autorités pour organiser l'opération de sauvetage et de l'absence d'enquête effective (*Safi et autres c. Grèce, 7 juillet 2022, n° 5418/15*).

Le regroupement familial des migrants, notamment fondé sur l'article 8 de la Conv. EDH relatif au droit au respect de la vie privée et familiale et proclamé par la Cour EDH, est-il d'ailleurs régulièrement pris pour cible dans les projets ouvertement souverainistes ou nationalistes.

L'étranger, et notamment du Sud, sert de bélier qui enfonce le pont levis de la forteresse européenne.

Avec la crise climatique, les grandes incertitudes économiques et financières, la question des étrangers est l'un des trois grands projets qui menacent l'Union Européenne, dès lors que celle-ci serait captée par des courants xénophobes et identitaires.

Priver les étrangers de ses effets, y compris dans les limites du raisonnable, scie la branche sur laquelle s'appuie le rayonnement de l'Europe ou ce qu'il en reste, et porte atteinte au cœur de son être politique.

Cela signifie un système de police, d'enfermement, de procédures rapides, de bouc émissaire, qui dévore la démocratie de l'intérieur car ces

politiques de peur ne peuvent que dresser les uns contre les autres, et pousser les habitants à fermer la porte à l'étranger.

Plutôt que de s'inscrire dans une politique européenne et africaine de coopération ambitieuse, elles entendent fermer les portes, verrouiller les accès, relever les ponts levis et refermer l'Union Européenne sur elle-même.

Dès lors, de nouveaux parias ne tarderont pas à apparaître. Ce serait notamment ceux qui dénoncent l'inhumanité produite par ces politiques et viendront en aide de personnes en détresse.

Faut-il laisser l'étranger au seuil de la porte ? Avec cette question nous nous situons exactement à l'endroit où la jonction évangélique rejoint le droit positif.

Rappelons les dispositions de la Conv. EDH, de la Charte des Nations Unies, du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, de la Convention de Genève de 1951 relative au statut des réfugiés et d'autres textes d'autant plus engageants que la juridiction suprême, la Cour EDH, est en mesure de vérifier si les décisions nationales sont conformes au texte de la Conv. EDH.

Enfin, la loi nationale est aussi scrutée, y compris lorsque les décisions du Conseil constitutionnel explicitent le **principe de fraternité** qui figure dans le triptyque de la devise de la République française.

Le Conseil constitutionnel a été amené à dire dans l'affaire Herrou :

« Il en ressort que la fraternité est un principe à valeur constitutionnelle. »

Il découle du principe de fraternité la liberté d'aider autrui, dans un but humanitaire, sans considération de la régularité de son séjour sur le territoire national. »

(Décision n° 2018-717/718 QPC du 6 juillet 2018)

Cette décision rare, qui n'est pas sans rappeler celle du Président Magnaud sur la jeune fille-mère qui avait dérobé du pain chez un boulanger parce qu'elle n'avait rien mangé depuis deux jours, indique donc que secourir à une personne en détresse, fut-elle en situation irrégulière, ne peut être regardée comme coupable au regard de la loi pénale, car obéissant à une loi supérieure, tel Antigone obéissant à sa loi et non à celle de Créon afin d'offrir une sépulture digne à son frère Polynice.

Mais le monothéisme, et spécialement le christianisme, et d'abord Jésus Christ lui-même, ne cessent aussi de l'enseigner.

Les étrangers, les femmes, les enfants, les boiteux, figurent parmi ses premières préoccupations et chacun est jugé en fonction de son comportement à leur égard :

« Quand le Fils de l'homme viendra dans sa gloire, et tous les anges avec lui, alors il siégera sur son trône de gloire.

Toutes les nations seront rassemblées devant lui ; il séparera les hommes les uns des autres, comme le berger sépare les brebis des boucs :

Il placera les brebis à sa droite, et les boucs à gauche.

Alors le Roi dira à ceux qui seront à sa droite : "Venez, les bénis de mon Père, recevez en héritage le Royaume préparé pour vous depuis la fondation du monde.

Car j'avais faim, et vous m'avez donné à manger ; j'avais soif, et vous m'avez donné à boire ; j'étais un étranger, et vous m'avez accueilli ; »

(Evangile selon Saint Matthieu, Chapitre 25)

Successeur de Pierre, le Pape François ne cesse avec simplicité de le rappeler :

« Chers frères et sœurs migrants et réfugiés ! À la racine de l'Évangile de la miséricorde, la rencontre et l'accueil de l'autre se relie à la rencontre et à l'accueil de Dieu : accueillir l'autre, c'est accueillir Dieu en personne ! »

(Pape François, Message pour la Journée mondiale des migrants et des réfugiés, 17 janvier 2016)

Et ajoute à propos de l'Europe :

« Je rêve d'une Europe jeune, capable d'être encore mère : une mère qui ait de la vie, parce qu'elle respecte la vie et offre l'espérance de vie. Je rêve d'une Europe qui prend soin de l'enfant, qui secourt comme un frère le pauvre et celui qui arrive en recherche d'accueil parce qu'il n'a plus rien et demande un refuge.

Je rêve d'une Europe où être migrant ne soit pas un délit mais plutôt une invitation à un plus grand engagement dans la dignité de l'être humain tout entier. »

(Pape François, "Que t'est-il arrivé, Europe humaniste ?", La Documentation Catholique, n° 2523, juillet 2016, pp. 113-118.)

Il y a donc un moment où la fraternité du droit positif rejoint la fraternité chrétienne telle qu'elle est exprimée plus haut. Les deux humanismes, chrétiens et séculiers des Lumières, ici se rejoignent. Cela peut engager sinon aboutir à désobéir aux lois, pour être fidèle à leur esprit.

Antigone avait tort au regard de la loi et raison au regard du respect fondateur dû aux morts, une fracture anthropologique, pas moins.

En fait et en droit, pour reprendre cette invocation à l'humanisme européen fait par le Pape, et épaulé ici par le conseil constitutionnel français, le choix qui est offert sera bien entre **fraternité ou barbarie**.

Ce ne sont donc pas les taux de compétitivité ou de productivité qui jugeront l'Europe mais plutôt son taux d'hospitalité.

Jean-Pierre MIGNARD