



EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS
COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME

Ouverture de l'année judiciaire 2026

Séminaire judiciaire

« La libre expression de la volonté du peuple, condition préalable à la protection de l'ordre d'État démocratique »

Discours d'Irëna Kucina

Strasbourg, le 30 janvier 2026

I

Chers collègues,

L'Europe traverse actuellement une période où les États font face à des menaces cumulées contre la démocratie, l'état de droit et le droit fondamental des nations de vivre en paix. Il ne s'agit pas seulement de la guerre menée contre le monde démocratique, dont témoigne clairement la brutale agression contre l'Ukraine, mais aussi d'une campagne plus large de guerre hybride contre d'autres démocraties européennes.

Cela passe par la désinformation, les cyberattaques, le sabotage, le financement illicite et les ingérences dans les élections. Des menaces pèsent également sur la sphère numérique, et de nombreux ordres juridiques démocratiques n'y sont pas encore préparés. Les rapides avancées technologiques de ces dernières décennies ont rendu possible le recours à de nouveaux outils, très perturbateurs, qui sont employés à dessein pour induire les gens en erreur, façonner leur compréhension de ce qui se passe dans le monde et influencer sur leur libre arbitre.

Les attaques visant la démocratie et les actions tendant à attirer les pays dans la « zone grise » sont particulièrement perfides, car elles retournent contre la démocratie les propres fondements de celle-ci. Ainsi, les droits qui d'ordinaire font la force de la démocratie – la liberté d'expression, la liberté de religion, les droits électoraux ou encore la libre circulation des capitaux – peuvent être transformés en outils destinés à fragiliser la démocratie de l'intérieur.

Si, par le passé, l'abus des mécanismes démocratiques n'était qu'une question de faits, tels que la fraude électorale, de nos jours les méthodes de sape de la démocratie sont plus indirectes et plus sophistiquées. Nous sommes aujourd'hui de plus en plus confrontés à des situations dans lesquelles une influence indue s'exerce sur la volonté et le comportement des citoyens. L'authenticité du processus démocratique s'en trouve remis en question.

Ces menaces sont étroitement liées aux possibilités engendrées par le développement mondial et les progrès technologiques. C'est précisément ce qui contribue à rendre pareils abus encore plus dangereux, car les gens sont devenus très friands de technologies qui, souvent à leur insu, peuvent facilement être employées à mauvais escient.

Plus particulièrement, lorsque l'on exerce une influence inopportune sur l'expression de la libre volonté du peuple, ou que l'on manipule de façon plus subtile les résultats d'une élection, cela

peut échapper à l'attention des observateurs. C'est pourquoi les États sont tenus à une obligation positive de s'opposer activement à ces actions antidémocratiques, spécialement aux ingérences dans les élections, car ce sont celles-ci qui pèsent le plus sur la direction que prendront les États et les sociétés.

II

Chers tous,

La libre expression de la volonté du peuple dépend notamment de la manière dont les opinions politiques sont diffusées avant les élections et de la substance de ces opinions. Ainsi, des campagnes de désinformation massives et coordonnées peuvent peser lourdement sur les élections, car « un mensonge répété devient une perception ». Si les gens entendent dire, encore et encore, qu'ils vivent dans un « État défaillant » dirigé par des politiciens corrompus, les individus qui n'ont pas un esprit suffisamment critique peuvent en venir à ajouter foi à pareil discours et à soutenir des partis politiques qui promettent de « sauver » l'État de l'effondrement.

L'article 3 du Protocole n° 1 à la Convention européenne des droits de l'homme impose aux États membres d'adopter des mesures positives pour organiser des élections « dans les conditions qui assurent la libre expression de l'opinion du peuple sur le choix du corps législatif ».

Récemment, dans son arrêt *Bradshaw et autres c. Royaume-Uni*, la Cour européenne des droits de l'homme a rappelé que cette obligation va au-delà du fait de veiller à ce que les élections se déroulent de manière équitable au sens strict – il peut s'agir aussi, par exemple, de s'assurer que le décompte des voix s'effectue correctement.

Dans le contexte letton, la nécessité de veiller à ce que le résultat des élections soit le reflet véritable de la libre volonté du peuple n'est pas seulement considérée à la lumière des droits électoraux ; elle est aussi tenue, plus généralement, pour une condition préalable à la protection de l'ordre d'État démocratique. La protection de cet ordre en Lettonie n'est pas uniquement perçue comme l'un des buts légitimes propres à justifier une ingérence dans l'exercice des droits fondamentaux, mais, de façon plus large, comme l'essence même du but que visait la rédaction de la Constitution lettone.

La Cour européenne des droits de l'homme a également précisé qu'on ne saurait exiger des États qu'ils attendent, avant d'intervenir, qu'une menace contre la démocratie soit suffisamment démontrée et imminente. Cela cadre parfaitement avec l'interprétation du principe de précaution dans la jurisprudence de la Cour constitutionnelle lettone : face à un danger, les institutions de l'État ne sont pas tenues d'attendre que le mal soit fait. En pareille situation, si plusieurs options légales existent, l'État peut choisir celle qui offre le meilleur équilibre entre les droits fondamentaux et la sécurité nationale.

En exerçant la « grande latitude [accordée aux États membres] pour déterminer, dans leurs ordres constitutionnels respectifs, les règles régissant les élections législatives », le législateur letton a adopté un ensemble de mesures destinées à garantir l'intégrité du processus électoral. Certaines de ces mesures ont été examinées par la Cour constitutionnelle, qui a jusqu'à présent confirmé leur constitutionnalité. Dans les trois situations que je vais évoquer, la Cour constitutionnelle a pris en compte la situation géopolitique actuelle et les tentatives bien établies d'ingérence dans des élections tenues au sein de l'UE, en particulier dans les États voisins de la Russie.

III

1) Les affaires lettones concernant des restrictions imposées à des personnes qui souhaitaient être candidates aux élections législatives sont bien connues à Strasbourg, eu égard notamment à deux

affaires de ce type qui ont été portées devant la Cour européenne des droits de l'homme par Tatjana Ždanoka. M^{me} Ždanoka était une dirigeante active du Parti communiste de Lettonie après le retour à l'indépendance de la Lettonie, en 1990-1991, et elle a plus tard cherché à se porter candidate aux élections législatives.

Elle n'a pas été autorisée à poser sa candidature, compte tenu d'une disposition légale qui refusait ce droit aux personnes qui s'étaient activement opposées à l'indépendance de la Lettonie et à l'ordre constitutionnel démocratique. La disposition en question a été contestée maintes fois devant la Cour constitutionnelle de Lettonie, qui a toujours confirmé sa constitutionnalité. La Cour européenne des droits de l'homme a jugé à deux reprises qu'il n'y avait pas eu violation du droit de la requérante de se présenter aux élections législatives, droit découlant de l'article 3 du Protocole n° 1.

L'arrêt le plus récent concernant ces affaires a été prononcé le 25 juillet 2024. La Cour européenne des droits de l'homme y a souligné que la Convention ne fonctionnait pas dans le vide. Elle a ajouté que, pour interpréter la Convention, elle devait prendre en compte le contexte général de l'affaire tant au niveau interne qu'au niveau international ou régional.

Dans cet arrêt, la Cour européenne des droits de l'homme a fait observer que la Lettonie avait de plus en plus de raisons légitimes de craindre pour sa sécurité, son intégrité territoriale et son ordre démocratique, du fait qu'elle était un État voisin de la Russie, qui au cours des dernières années avait mené des agressions militaires contre la Géorgie et l'Ukraine. Elle a considéré que cela appelait une marge d'appréciation d'autant plus large pour la protection de ces valeurs. La Cour européenne a donc pour l'essentiel souscrit au raisonnement des autorités lettones – notamment de la Cour constitutionnelle – selon lequel toute démocratie doit disposer d'instruments solides pour se défendre dans la situation à laquelle nous sommes aujourd'hui confrontés.

2) Dans une autre affaire, assez récemment, la Cour constitutionnelle a examiné la question du financement des partis politiques à partir du budget de l'État. Dans son arrêt, elle a approuvé le système selon lequel les partis politiques pouvaient en principe prétendre à un financement public. Cette approche visait à limiter le financement privé et à réduire la dépendance des partis à l'égard de bailleurs de fonds privés. Elle contribuait à prévenir toute influence financière susceptible de porter atteinte à l'indépendance de l'État et aux valeurs démocratiques.

3) Le plus récent arrêt de la Cour constitutionnelle a trait à l'obligation d'employer exclusivement la langue lettone dans les campagnes préélectorales prises en charge financièrement. Dans son arrêt, la Cour constitutionnelle a souligné que si l'imposition de la langue s'analysait en une ingérence dans l'exercice de la liberté d'expression des partis politiques, cette ingérence devait toutefois être appréciée à la lumière de la situation géopolitique spécifique de l'époque.

La juridiction constitutionnelle a reconnu que des menaces persistaient et que la Russie s'intéressait perpétuellement à l'évolution sociopolitique de la Lettonie. Elle a dit que cela ressortait notamment du rapport du ministère russe des Affaires étrangères de 2024 sur les prétendues violations des droits des citoyens russes et de la diaspora russe à l'étranger, et que la Lettonie y était décrite comme l'un des États les plus « russophobes ». Elle a ajouté que divers outils d'information étaient largement utilisés, aux fins d'accentuer les tensions au sein de la société lettone, d'entamer la confiance dans les institutions et la politique de l'État, et de créer les conditions propices à une réorientation de la politique lettone vers la Russie.

La Cour constitutionnelle a estimé que l'imposition de la langue lettone dans les campagnes électorales prises en charge financièrement n'avait pas pour objet de restreindre le pluralisme en période préélectorale. Elle visait plutôt, a-t-elle dit, à réduire l'impact des opérations d'influence par l'information menées par la Russie lors de ces périodes de vulnérabilité politique – en particulier dans un espace informationnel où la langue russe était susceptible de véhiculer des discours agressifs et antidémocratiques élaborés à Moscou. Pour la Cour constitutionnelle, l'ampleur de ces activités dans l'espace informationnel letton, combinée à des risques croissants en matière de sécurité, avait créé la

nécessité de protéger non seulement la sécurité de la société lettone et l'ordre constitutionnel démocratique du pays, mais aussi la sécurité et la démocratie de toute l'Europe.

Considérées ensemble, ces affaires témoignent d'une approche constitutionnelle claire et cohérente : la démocratie n'est pas un système passif, mais un système qui doit être capable de se défendre. Le cadre constitutionnel letton vise à protéger la volonté réelle du peuple de disposer de son propre État indépendant. Pour ce faire, il restreint l'éligibilité des personnes qui continuent d'agir contre l'indépendance et les fondements démocratiques de l'État, il garantit un financement transparent des partis politiques à partir de sources légitimes, et il protège la campagne préélectorale de toute influence étrangère hostile.

Comme l'ont reconnu tant la Cour constitutionnelle lettone que la Cour européenne des droits de l'homme, les droits fondamentaux ne peuvent être interprétés indépendamment de l'expérience historique ou des réalités géopolitiques du moment. À une époque où les processus démocratiques sont la cible de régimes autoritaires, les garanties constitutionnelles de ce type ne sont pas un déni de la démocratie : elles sont, au contraire, une condition nécessaire à sa survie, en Lettonie comme dans toute l'Europe.

IV

Chers collègues,

Comme nous pouvons le constater, il existe une tension constante – et je dirais saine – entre la libre expression de la volonté du peuple et les limites fixées par la démocratie constitutionnelle.

À l'ère du populisme, les acteurs politiques présentent souvent la volonté du peuple comme une source suprême et autonome de légitimité ; en parallèle, les institutions censées façonner et contenir cette volonté dans les limites de l'état de droit sont remises en question ou mises sur la touche. Selon cette conception, la volonté du peuple est réduite à la préférence à court terme d'une majorité politique, regardée comme uniforme et incontestable, tandis que les institutions constitutionnelles – en particulier les juridictions – sont présentées comme étant éloignées de la volonté démocratique du peuple, voire opposées à celle-ci.

Dans ces conditions, une application purement formelle ou mécanique des principes démocratiques ne suffit pas. Se référer à la volonté du peuple sans rechercher comment elle se forme, en quoi elle est représentative et comment elle est filtrée à travers les institutions démocratiques risque de conduire à une érosion de la démocratie. En même temps, une interprétation trop rigide ou abstraite des règles constitutionnelles peut ébranler la confiance des citoyens dans les institutions démocratiques et renforcer les discours populistes.

C'est pourquoi le rôle de l'ordre judiciaire constitutionnel est particulièrement important. Les juridictions ont pour mission de protéger à la fois l'exercice effectif des droits politiques et les fondements de la démocratie constitutionnelle. Elles doivent regarder au-delà du droit même et considérer la qualité des processus démocratiques, la façon dont la volonté du peuple s'exprime et les risques plus larges pour le système démocratique dans son ensemble.

Les juridictions ont établi un principe important selon lequel les États ont non seulement le droit mais également l'obligation de protéger leur système démocratique contre toute ingérence étrangère hostile. Ces mécanismes d'autodéfense doivent aussi être préventifs, car, comme nous le savons, les régimes autoritaires s'adaptent rapidement, grâce à l'argent, à la technologie et à la désinformation. Les démocraties ne peuvent donc pas se permettre d'être dans une situation où le droit évolue plus lentement que les menaces.

La démocratie survit lorsque la vigilance est guidée par le droit. Tant que la proportionnalité des restrictions aux droits de l'homme sera contrôlée par des juridictions nationales et supranationales, nos démocraties resteront capables de se défendre.