

L'avenir à long terme de la Cour européenne des droits de l'homme

Oslo

7 avril 2014

Le succès et les défis posés à la Cour, perçus de l'intérieur

Dean Spielmann

Président de la Cour européenne des droits de l'homme

**Monsieur le Ministre,
Mesdames et Messieurs,**

Permettez-moi d'abord de remercier les autorités norvégiennes et l'Université d'Oslo d'avoir pris l'initiative de cette conférence sur « L'avenir à long terme de la Cour européenne des droits de l'homme ». Des conférences sur ce thème ont déjà été organisées, y compris au plus haut niveau politique. Je pense, bien sûr, aux conférences d'Interlaken, d'Izmir et de Brighton. Chacune d'entre elles a débouché sur des résultats concrets. Ainsi, la conférence d'Interlaken a facilité la ratification du Protocole n° 14 par la Fédération de Russie et elle a permis l'adoption d'un Plan d'action. Autre exemple : deux protocoles à la Convention européenne des droits de l'homme ont été élaborés et ouverts à la signature à la suite de la Conférence de Brighton.

Notre rencontre d'aujourd'hui se déroule dans un format différent de celui de ces grandes conférences politiques. Mais je suis convaincu que la présence d'experts et d'universitaires de haut niveau contribuera à enrichir notre réflexion commune et à alimenter le débat.

Les organisateurs m'ont demandé de traiter des « succès et des défis posés à la Cour, perçus de l'intérieur ». Cet intitulé me paraît particulièrement bien choisi parce qu'effectivement les succès sont indéniables, même s'ils sont fragiles, et que, dans le même temps, nous sommes constamment confrontés à des défis nouveaux. Il est d'ailleurs intéressant de constater que beaucoup de réponses aux questions que nous nous posons se trouvent dans le programme de la conférence. J'y reviendrai.

Les succès, pour commencer.

Dès l'entrée en vigueur du Protocole n° 14, la Cour a fait plein usage des instruments qu'elle avait à sa disposition et, surtout, elle a fait preuve de créativité. Un certain nombre de réformes dans ses structures et ses méthodes de travail ont été introduites. La plus marquante a été la création d'une section spécialement chargée du filtrage des requêtes irrecevables, notamment en vue de leur traitement par le juge unique, lui-même créé par le Protocole n° 14. Deuxième outil utilisé avec succès par la Cour : la procédure dite de l'arrêt pilote à laquelle il a été fait recours de manière plus fréquente et pour des affaires très

variées. Je pense, par exemple, à l'arrêt *Torregiani* relatif à la surpopulation carcérale en Italie. Suite à cet arrêt pilote, un train de mesures a été adopté par les autorités italiennes.

Toutes ces réformes ont porté leurs fruits et les chiffres parlent d'eux-mêmes. Les années 2012 et 2013 ont été des années excellentes pour la Cour en termes de productivité. Ceci est, bien sûr, dû au fait que nous nous sommes attaqués à l'arriéré des requêtes manifestement irrecevables. Or, cet arriéré va bientôt disparaître. De nombreux pays, gros pourvoyeurs de requêtes, telles la Turquie, la Roumanie, la Pologne, ont déjà éliminé l'arriéré de ce type d'affaires. En 2014, la même chose devrait se produire pour la Russie (ce que nous n'aurions pas cru envisageable ne serait-ce qu'il y a trois ans).

Une analyse plus fine des statistiques nous permet de tirer un certain nombre d'enseignements que je vais vous livrer :

Tout d'abord, s'agissant des nouvelles requêtes reçues, les chiffres sont relativement stables, ce qui est en soi tout à fait positif puisque, jusqu'à présent, nous devons faire face à des augmentations chaque année. À la fin de l'année dernière, nous avons reçu environ 66 000 nouvelles requêtes, ce qui est sensiblement le même chiffre que l'année précédente.

Ensuite, il y a les requêtes décidées : leur nombre est en augmentation d'environ 6 %. À la fin de l'année 2013, nous avons traité plus de 90 000 requêtes. Le nombre de décisions de juge unique, légèrement plus faible que l'année précédente, se situait, quant à lui, autour de 80 000.

Enfin, et je sais que c'est un chiffre marquant, le nombre de requêtes pendantes s'élève actuellement à un peu plus de 96 000. Là encore, cela reflète une réduction considérable par rapport au chiffre que nous connaissions il y a un peu plus de deux ans et qui dépassait les 160 000. Ceci est pour nous un motif de grande satisfaction et un encouragement à poursuivre.

Cependant, il nous faut bien comprendre que cette réduction statistique impressionnante, qui concerne des affaires simples, ne va pas se poursuivre au cours des prochains mois, à moins que des améliorations considérables ne soient apportées dans l'exécution des arrêts de la Cour au niveau du Comité des Ministres et que la mise en œuvre des arrêts au niveau interne ne se fasse de manière efficace. Les succès réalisés ne signifient pas que les problèmes sont pour autant résolus et nous devons faire face à des défis.

Quels sont ces défis ?

D'abord, si on prend le nombre de requêtes pendantes par État, on peut effectivement se réjouir du fait que l'arriéré des affaires contre la Russie ou la Turquie ait considérablement diminué. Mais, dans le même temps, on a vu croître sensiblement le nombre d'affaires contre l'Ukraine, pays qui a pris la première place dans la liste de nos gros pourvoyeurs de requêtes, suivi par l'Italie, pour laquelle, jusqu'à présent, la situation n'a fait qu'empirer. La Russie est désormais en troisième position.

Ensuite et surtout, reste le problème crucial des très nombreuses requêtes répétitives. Leur nombre s'élève à plus de 41 000. C'est trop !

Un autre problème préoccupant est celui des affaires les plus graves, celles que nous appelons les affaires prioritaires. Or, nous souhaitons absolument réduire la durée de traitement de ces affaires prioritaires afin, notamment, de remplir les objectifs définis à Brighton.

Les problèmes doivent donc être réglés et ils doivent l'être à deux niveaux. D'abord à celui de la Cour. Nous avons largement endigué le flot des affaires à juge unique dont le nombre s'élève actuellement à environ 28 000. Cependant, j'ai la conviction que le modèle que nous avons utilisé, mis en œuvre par la section de filtrage, n'a pas épuisé toutes ses potentialités. Cette section de filtrage, très opérationnelle, et qui a désormais moins d'affaires de juge unique, va maintenant s'attaquer aux affaires répétitives et ce, en suivant les méthodes expérimentées avec succès pour les affaires de juge unique, ce que nous appelons le « one in, one out ». La section de filtrage a mis en place avec l'aide de notre service informatique un système qui permettra de traiter rapidement ces requêtes, dans le respect de notre jurisprudence et en faisant usage, autant que faire se peut, des outils informatiques dont nous disposons. S'agissant de ces affaires répétitives, pour lesquelles la Cour a déjà tranché, par exemple dans une décision de principe, ce qui importe, c'est que le justiciable puisse, aussi rapidement que possible, recevoir une indemnisation. Les méthodes que nous mettons en place devraient le permettre.

Mais la Cour ne saurait être seule à agir. Je me dois d'insister sur le rôle que doivent jouer les États pour résoudre les problèmes qui sont à l'origine de ces affaires répétitives. Très souvent, le problème de droit a déjà été tranché par la Cour dans un arrêt de principe ou un arrêt pilote. Nous pouvons, je viens de le dire, mettre en place les mécanismes de résolution les plus sophistiqués. Il n'empêche : les problèmes structurels et endémiques doivent d'abord être résolus au niveau national pour que la Cour ne soit plus encombrée par ce type d'affaires. Nous sommes au cœur de la **responsabilité partagée** entre la Cour et les États.

Cette question des affaires répétitives est évidemment liée à celle de l'exécution des arrêts à laquelle vous consacrerez votre session de demain matin. Sur votre programme, vous posez, me semble-t-il, les bonnes questions et j'ai déjà apporté quelques éléments de réponse pour ce qui est du rôle de la Cour : utilisation des arrêts pilotes, recours à la section de filtrage. Vous traiterez aussi du rôle du Comité des Ministres. Il est crucial et j'ai d'ailleurs eu l'occasion de le rappeler à ses membres, il y a quelques mois, en faisant le lien, précisément, entre le nombre important d'affaires répétitives et l'inexécution des arrêts.

Les exemples d'inexécution sont connus : longueur des procédures en Italie, suivi des affaires Ivanov en Ukraine, affaires de restitution de propriété en Roumanie ou droit de vote des détenus au Royaume-Uni. Or, ce n'est pas seulement la crédibilité de la Cour qui est affectée par l'inexécution des arrêts, c'est aussi celle du Comité des Ministres. Il est donc d'autant plus important que ce dernier agisse pour faire face à ce type de situations. J'attire votre attention sur le fait que le protocole n° 14 donne au Comité des Ministres la possibilité, lorsqu'une Haute Partie contractante ne se conforme pas à un arrêt, de saisir la Cour du manquement par cette Partie à ses obligations. Cet outil reste inexploité pour l'instant. Je ne peux que regretter qu'à ce jour, le Comité des Ministres n'a pas usé de cette faculté.

Je souhaite à ce stade évoquer un autre point : le CDDH réfléchit actuellement à la manière dont nous adoptons notre Règlement. Certains États souhaiteraient jouer un rôle dans ce domaine. Je ne peux qu'être surpris par une telle revendication. Alors que nous nous employons, au quotidien, à faire face sans relâche aux problèmes posés par les affaires répétitives, par les affaires prioritaires, par l'inexécution de certains arrêts importants, certains au lieu de résoudre ces problèmes cruciaux en soulèvent d'autres, tels que celui-là, qui n'a aucun caractère d'urgence. J'y vois un désir de contrôle de notre Cour qui ne me semble pas correspondre aux défis qui se posent actuellement. Consacrons nous donc à l'essentiel.

Lors de votre session de demain matin, vous aborderez également le rôle des parlements nationaux. À cet égard, une initiative récente mérite d'être signalée : il s'agit de la décision prise au sein du parlement polonais de créer une commission permanente chargée de s'occuper de la bonne exécution des arrêts de la Cour par la Pologne. Cette commission est un nouveau pas vers une synergie entre un Gouvernement et un Parlement pour l'exécution des arrêts. Il me semble que ce modèle très intéressant pourrait être suivi dans d'autres États. S'agissant des parlements nationaux, l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe constitue un relais important et efficace des parlements nationaux et il ne faut pas hésiter à l'utiliser. J'ajoute que sa Présidente, ma compatriote et amie Anne Brasseur, est en faveur d'un rôle accru de l'assemblée parlementaire pour l'exécution des arrêts de la Cour et d'un renforcement de ses relations avec la Cour. J'y suis, bien sûr, également tout à fait favorable.

Je ne pourrai pas, en raison de mes obligations à Strasbourg, rester avec vous pendant toute cette journée. Aussi, voudrais-je encore dire un mot sur un des thèmes que vous aborderez dans l'après-midi. Il s'agit du dialogue entre les cours nationales et la Cour de Strasbourg. Ce dialogue est au cœur de mon action.

Il peut prendre plusieurs formes : rencontre entre les cours, dialogue jurisprudentiel, dialogue plus institutionnalisé avec la question des avis consultatifs. Il est certain qu'à côté de notre juridiction spécialisée en matière de droits de l'homme et qui n'a vocation à intervenir qu'à titre subsidiaire, lorsque les droits de l'homme n'ont pas été respectés au plan interne, les premiers juges des droits de l'homme sont les juges internes. Ce qui importe, en définitive, c'est que l'application de la Convention européenne des droits de l'homme conduise au même résultat, qu'elle soit appliquée par le juge interne ou par le juge international. Le dialogue, c'est d'abord le dialogue au sens premier du terme, qui a lieu à l'occasion d'une rencontre. Ces échanges ont souvent lieu à Strasbourg. Des cours suprêmes, de plus en plus nombreuses, nous rendent visite pour des réunions de travail sur nos jurisprudences respectives. À l'occasion de ces contacts, des liens sont noués entre les uns et les autres, parfois des malentendus sont dissipés. Bref, nous nous rapprochons les uns des autres.

Par ailleurs, au fil des ans, un dialogue des jurisprudences s'est instauré entre notre cour et les cours nationales. Le dialogue existe d'abord au niveau interne, lorsque le juge national cite la jurisprudence de notre Cour ou l'applique, même sans la citer. L'examen des décisions des cours nationales, qu'il s'agisse de cours constitutionnelles, de cours suprêmes ou de juridictions ordinaires, témoigne de l'évolution intervenue au cours des vingt dernières années. On voit de plus en plus fréquemment les juridictions internes s'appuyer

sur la Convention européenne des droits de l'homme telle qu'elle est appliquée à Strasbourg, mais, surtout, s'approprier les raisonnements juridiques de notre cour pour motiver leurs propres décisions.

Il me semble tout à fait important que les influences croisées se développent, puisque nous poursuivons le même objectif, comme je le disais au début de mon propos.

J'ai mentionné le dialogue institutionnalisé. Je pense, bien sûr, au Protocole 16. Il est destiné à mettre en place un dialogue nouveau entre les plus hautes juridictions nationales et notre Cour. C'est d'ailleurs pourquoi je me plais à l'intituler le « Protocole du dialogue ». Ce traité, qui entrera en vigueur après dix ratifications, permettra aux plus hautes juridictions, si elles le souhaitent, d'adresser à la Cour des demandes d'avis consultatifs sur des questions de principe relatives à l'interprétation ou à l'application des droits et libertés définis par la Convention. Ces demandes interviendront dans le cadre d'affaires pendantes devant la juridiction nationale. L'avis consultatif rendu par notre Cour sera motivé et non contraignant. Élément supplémentaire du dialogue judiciaire entre la Cour et les juridictions internes, il aura pour effet d'éclairer les cours nationales sans les lier pour autant. Je suis convaincu que, lorsqu'elles feront le choix de statuer conformément à cet avis, leur autorité en sera renforcée pour le plus grand bénéfice de tous. Les affaires pourront ainsi être résolues au niveau national plutôt que d'être portées devant notre Cour, même si cette possibilité restera ouverte aux parties après la décision interne définitive.

Pour ma part, je considère que de tels avis consultatifs auront une importance comparable à celle des arrêts de principe de la Cour et qu'ils contribueront à une interprétation harmonieuse des normes minimales en matière de respect des droits garantis par la Convention.

Je ne peux terminer mon intervention sans vous livrer mon sentiment personnel sur ce que doit être la Cour européenne des droits de l'homme dans le long terme. La Cour doit-elle être une cour constitutionnelle ou une cour protectrice des individus ? C'est la question que vous posez pour le débat de cet après-midi et je sais qu'à cet égard les conceptions diffèrent.

Ma position est claire : notre Cour est parfois qualifiée de Cour constitutionnelle européenne. Permettez-moi de citer la jurisprudence constante de la Cour, récemment réaffirmée dans l'arrêt de Grande Chambre *Konstantin Markin* qui déclare que : « Si le système mis en place par la Convention a pour objet fondamental d'offrir un recours aux particuliers, il a également pour but de trancher, dans l'intérêt général, des questions qui relèvent de l'ordre public, en élevant les normes de protection des droits de l'homme et en étendant la jurisprudence dans ce domaine à l'ensemble de la communauté des États parties à la Convention ». C'est naturel à bien des égards : d'abord, nous veillons constamment à ce qu'un traité international, la Convention européenne des droits de l'homme, soit appliqué par les États qui l'ont signé. Ensuite, un dialogue entre notre Cour et les juges constitutionnels nationaux s'est noué et nos juridictions respectives se répondent les unes aux autres. Enfin, le juge constitutionnel et nous-même appliquons des normes identiques ou très proches. Il arrive régulièrement qu'une même question soit examinée successivement par la Cour constitutionnelle nationale, puis par la Cour de Strasbourg.

Mais nous ne sommes pas que cela car, dans le même temps, notre Cour tranche des affaires qui ne sont absolument pas de nature constitutionnelle. Je pense par exemple, aux longueurs de procédure, aux mauvais traitements en détention et je pourrais citer bien d'autres exemples tout aussi cruciaux pour les requérants. C'est aussi en raison de tout ce qu'elle a fait depuis des dizaines d'années pour remédier aux violations des droits de l'homme au quotidien qu'elle est à ce point respectée en Europe et dans le monde.

Il est exact que protéger les droits de tous les requérants implique une organisation parfaite et une efficacité sans faille, mais comme je le disais au début de mon intervention, la Cour a montré que cela était réalisable et qu'elle n'était plus victime de son succès. Ce qui importe à mes yeux, ce que je crois profondément, c'est qu'elle doit impérativement poursuivre cette mission de protection des droits des individus. Alors pour ma part, je crois à cette double vocation et je dis oui à une cour constitutionnelle européenne, à condition qu'elle demeure une cour protectrice des droits des individus en continuant à rendre justice dans le cas particulier soumis. Car ce qui a fait la force de notre système, ce qui nous rend fiers, c'est le droit de recours individuel.

Il demeure notre acquis incontestable et il fait de notre juridiction l'ultime recours, le dernier espoir des requérants. Ne les décevons pas.

Je vous remercie.