



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

La Convention européenne des droits de l'homme a 70 ans : Dynamique d'un instrument international unique

Discours de Linos-Alexandre Sicilianos

Kristiansand, le 5 mai 2020

Avant toute chose, permettez-moi de remercier chaleureusement les organisateurs pour leur aimable invitation et de les féliciter pour l'excellente organisation de cet événement important qui marque le 70^e anniversaire de la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH). La célébration de cet anniversaire est une précieuse occasion de mettre en valeur le rôle de la Convention, l'un des principaux instruments internationaux et européens.

Plusieurs raisons à cela. Tout d'abord, la Convention est l'un des plus grands projets de paix de l'histoire de l'humanité. Comme l'énonce son préambule, les droits de l'homme et les libertés fondamentales « constituent les assises mêmes de la justice et de la paix dans le monde ». La paix n'est pas seulement l'absence de guerre. Ainsi que le Conseil de sécurité des Nations unies l'a reconnu il y a longtemps déjà, les violations flagrantes, massives ou systématiques des droits de l'homme représentent une menace pour la paix et la sécurité internationales. C'est pourquoi un mécanisme solide de contrôle judiciaire assurant le respect des droits de l'homme contribue à la stabilité, à la sécurité et à la paix.

En outre, la Convention reflète les valeurs fondamentales de la civilisation européenne du 21^e siècle : démocratie, état de droit, liberté et dignité humaine. Comme je vais tenter de le démontrer ici, elle a largement contribué à la création d'une culture juridique et politique commune dans toute l'Europe. La réunification de l'Europe et la coexistence pacifique sont fondées sur ces valeurs et traditions.

En même temps, la Convention est un instrument novateur, non seulement en ce qu'elle protège un ensemble de droits, mais aussi parce qu'elle adopte une approche anthropocentrique en reconnaissant le droit de recours individuel. Ce droit donné à l'être humain se trouve à l'épicentre de tout le mécanisme instauré par la Convention.

Enfin, et c'est peut-être là le principal point, la Convention a développé une dynamique sans équivalent. Il existe de nombreux instruments importants en matière de droits de l'homme, de portée universelle ou régionale. Beaucoup d'entre eux reconnaissent aujourd'hui le droit de recours individuel ou de « communication ». Mais aucun n'a jamais donné une impulsion aussi extraordinaire en faveur d'une protection effective des droits de l'homme.

Comment expliquer ce phénomène ? Quels en sont les éléments déterminants ? La réponse à cette question est beaucoup plus complexe qu'il n'y paraît à première vue. Elle comporte deux dimensions : une dimension institutionnelle et une dimension normative.

I. Les éléments institutionnels

A. Le droit de recours individuel - Le droit de recours individuel est sans aucun doute le principal élément institutionnel propre à expliquer le développement dynamique de la Convention. L'article 34 de la Convention, tel que modifié par le Protocole n° 11, reconnaît un droit inconditionnel d'introduire une requête individuelle. L'exercice de ce droit n'est plus soumis à une déclaration confirmant qu'il a été accepté par les États parties. Le caractère inconditionnel de ce droit distingue la Convention, telle que modifiée en 1998, de tous les autres instruments de portée universelle ou régionale reconnaissant le recours individuel. La Convention européenne en fait un droit procédural au vrai sens du terme, unique au niveau international et accessible aux 830 millions de personnes qui relèvent de la juridiction des Parties contractantes. La reconnaissance de pareil droit, combinée à l'élargissement considérable du Conseil de l'Europe, a conduit à une croissance exponentielle du nombre de requêtes individuelles.

Cette évolution a fait de l'individu un véritable *sujet* du système. Il n'en est pas un simple utilisateur. L'individu jouit exactement des mêmes droits procéduraux que le gouvernement défendeur. Dans l'affaire *Mamatkoulou et Askarov c. Turquie*, la Grande Chambre a dit que le droit de recours individuel « est l'un des piliers essentiels de l'efficacité du système de la Convention ». C'est sur cette base que, dans cette affaire, la Grande Chambre a reconnu pour la première fois le caractère contraignant de mesures provisoires. Comme chacun sait, les mesures provisoires sont devenues au fil des ans un élément essentiel du fonctionnement de la Cour.

B. Le caractère permanent de la Cour - Le deuxième facteur expliquant la dynamique de la Convention est le caractère permanent de la Cour. Celle-ci est devenue permanente après l'entrée en vigueur du Protocole n° 11 en 1998. Avant cela, pendant les quarante premières années de son existence (1959-1998), l'« ancienne » Cour avait adopté moins de 850 arrêts. Au cours de ces vingt dernières années, la « nouvelle » Cour permanente a rendu environ 22 000 arrêts et examiné plus de 850 000 affaires. Ces chiffres parlent d'eux-mêmes. Le caractère permanent de la Cour crée de toute évidence un esprit de corps. Il implique un changement de paradigme, entraîne un échange de vues permanent entre les juges, engendre une amélioration constante des méthodes de travail, etc.

C. L'exécution des arrêts de la Cour - Il s'agit là d'un autre élément important. Le rôle que joue le Comité des Ministres dans le cadre du processus de surveillance de l'exécution des arrêts est unique et essentiel. Dans l'exercice de ses fonctions de surveillance, le Comité des Ministres est assisté par le service de l'exécution des arrêts de la Cour, qui fait partie du Secrétariat du Conseil de l'Europe. Aucun autre système international ou régional de protection des droits de l'homme ne bénéficie d'un mécanisme analogue. Le Comité des Ministres est le garant de la crédibilité et de l'effectivité du système de la Convention. Ses activités de surveillance ont évolué de manière significative et conduit à l'adoption de diverses mesures individuelles en faveur de requérants ainsi que de mesures générales, législatives ou autres.

L'Assemblée parlementaire représente un autre acteur important dans le domaine de l'exécution, en particulier en raison de l'influence qu'elle exerce auprès des parlements nationaux. Le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe contribue également, aux côtés d'autres organes de surveillance, au processus d'exécution. Au niveau national, l'exécution des arrêts de la Cour peut impliquer non seulement le pouvoir exécutif mais aussi le Parlement, le pouvoir judiciaire, le bureau de l'agent du Gouvernement ainsi que les médiateurs et autres institutions nationales indépendantes de défense des droits de l'homme. La complexité du processus d'exécution peut, dans certains cas, appeler une action combinée de plusieurs de ces acteurs nationaux. Il apparaît donc clairement que l'exécution des arrêts de la Cour européenne des droits

de l'homme entraîne une mobilisation importante tant au niveau international que national, contribuant ainsi à la dynamique de l'ensemble du système.

D. L'évolution constante des méthodes de travail - Le quatrième élément institutionnel que j'aimerais mettre en évidence est l'évolution constante des méthodes de travail. La décennie 2010-2019 a été celle des réformes. Cet important processus a été lancé par la Conférence de haut niveau d'Interlaken et il s'est poursuivi avec la tenue d'autres événements analogues à Izmir, Brighton, Bruxelles et Copenhague. Ce processus s'est achevé il y a quelques mois seulement.

Dans le même temps, la Cour a investi dans l'amélioration et le perfectionnement continus de ses méthodes de travail. Elle a ainsi donné plein effet au potentiel créé par le Protocole n° 14 et entrepris un certain nombre d'autres réformes découlant des conférences gouvernementales de haut niveau. L'arriéré des affaires a considérablement diminué, passant d'environ 160 000 affaires pendantes en 2011 à environ 60 000 aujourd'hui. Les comités de trois juges sont de plus en plus productifs. Le service informatique apporte une contribution essentielle au fonctionnement de la Cour, permettant la réalisation d'avancées notables, en particulier dans le contexte de la crise sanitaire actuelle. De son côté, la direction du Jurisconsulte a largement aidé à garantir la cohérence de notre jurisprudence. La phase non contentieuse introduite il y a un an commence à produire ses effets.

L'ensemble du système s'est révélé très souple et adaptable à des circonstances changeantes et en évolution constante, comme celles prévalant pendant la période actuelle de confinement imposé aux fins de la lutte contre le coronavirus. Depuis le 16 mars, la Cour s'est montrée capable d'appliquer strictement les mesures de sécurité requises tout en parvenant à examiner près de 4 500 requêtes et plus de 200 demandes de mesures provisoires. Permettez-moi de saisir cette occasion pour exprimer ici toute ma gratitude aux juges et au greffe pour leur engagement.

E. Le dialogue - Un cinquième élément institutionnel expliquant le dynamisme du mécanisme de la Convention est la volonté de la Cour d'engager un dialogue avec les autorités nationales et, en particulier, avec le pouvoir judiciaire national. En 2015, la Cour a créé le Réseau des cours supérieures. Aujourd'hui, 89 juridictions réparties dans 40 États sont membres de ce qui forme le plus grand réseau judiciaire au monde. Ce réseau offre la possibilité d'échanger des informations à la fois verticalement - c'est-à-dire entre la Cour européenne des droits de l'homme et les juridictions nationales - et horizontalement. Il facilite l'accès à la jurisprudence de la Cour de Strasbourg, notamment grâce à la plateforme de partage des connaissances (*Knowledge Sharing Platform*).

En outre, la Cour européenne reçoit chaque année un certain nombre de délégations nationales de magistrats à tous les niveaux. À titre d'exemple, je voudrais mentionner la visite, le 6 février dernier, d'une importante délégation du Royaume-Uni conduite par le Président de la Cour suprême, Lord Reed, qui a permis d'affirmer l'engagement du pouvoir judiciaire britannique envers le système de la Convention, six jours après le Brexit.

Le Protocole n° 16 à la Convention est un autre paramètre de ce dialogue. La Cour a adopté son premier avis consultatif en avril 2019, à la suite d'une demande de la Cour de cassation française. Une deuxième demande, actuellement en cours d'examen, a été soumise par la Cour constitutionnelle arménienne. Cette nouvelle procédure d'avis consultatif présente un grand potentiel et est susceptible de conduire à une évolution importante du rôle de la Cour.

Par ailleurs, le dialogue régulier qui s'est noué avec la Cour de justice de l'Union européenne favorise l'harmonisation de l'interprétation par les deux juridictions des dispositions relatives aux

droits de l'homme. Dans la même veine, une série de réunions tenues récemment avec d'autres organes de suivi du Conseil de l'Europe vise à renforcer la cohérence du système européen de protection des droits de l'homme. Toutes ces formes de dialogue ont contribué à l'émergence d'une identité juridique européenne distincte. Cela m'amène à la deuxième partie de mon intervention, dans laquelle j'aborderai les éléments normatifs.

II. Éléments normatifs

A. LA CEDH et le droit interne - Le premier point que je soulignerai à cet égard est que la CEDH, telle qu'elle est interprétée et appliquée par la Cour, imprègne la plupart des branches du droit interne des États parties : droit privé et procédure civile, droit pénal et procédure pénale, droit pénitentiaire, droit constitutionnel et administratif, droit des réfugiés, etc. La Convention est peut-être le seul instrument international produisant un tel impact sur le droit interne. C'est un cas d'école pour l'étude des relations entre le droit international et le droit interne. La Convention et le droit national entretiennent une relation fusionnelle. Non seulement la Convention fait partie intégrante du droit interne, mais le droit national peut aussi, dans certains cas, devenir partie intégrante de la Convention. Prenons par exemple l'article 5, qui consacre le droit à la liberté et à la sûreté. Toute arrestation ou détention doit être conforme au droit national. Une violation des dispositions internes applicables emporte *ipso facto* violation de l'article 5 de la Convention.

B. Interprétation évolutive - La CEDH a soixante-dix ans, mais elle est en même temps incroyablement moderne. Cela s'explique par l'interprétation dite évolutive qui en est faite. Cette méthode d'interprétation a été inventée en 1978 dans l'affaire *Tyrer c. Royaume-Uni*. Elle implique d'interpréter la Convention à la lumière des conditions actuelles. Assez révolutionnaire à l'époque, cette méthode d'interprétation a été adoptée par la plupart des juridictions internationales, notamment par la Cour internationale de justice. D'après la Cour de La Haye, lorsqu'un traité a été conclu sans limite de durée et qu'il contient des termes génériques, la volonté présumée des Parties est que le traité en question soit interprété de façon évolutive.

L'interprétation évolutive a cependant ses limites. Elle ne peut pas aller à l'encontre de la lettre de la Convention. Elle ne peut s'opérer *contra legem*. Pour autant, elle doit être conforme à l'objet et au but du traité et devrait refléter les conditions de vie actuelles et non celles qui pourraient prévaloir dans le futur.

Sur la base de cette méthode d'interprétation évolutive, la Cour a examiné un certain nombre de questions inédites dans les domaines, par exemple, des nouvelles technologies, des évolutions scientifiques ou de l'environnement. Elle a également été amenée à se pencher sur des affaires concernant des catégories de personnes vulnérables, telles que les minorités, les réfugiés et les mineurs non accompagnés, ou encore concernant la violence à l'égard des femmes.

C. Harmonisation des principes et pratiques - Appliquant sa méthodologie d'interprétation, la Cour s'efforce d'harmoniser les normes en matière de droits de l'homme dans toute l'Europe. Compte tenu de la diversité des systèmes et traditions juridiques de notre continent, il s'agit là de l'une des avancées majeures de la Cour. Mais c'est aussi un véritable défi pour les juges individuellement et pour la Cour dans son ensemble.

Toutefois, harmonisation ne signifie pas uniformité absolue. La doctrine de la marge d'appréciation a largement contribué à l'instauration d'un équilibre entre l'harmonisation, d'une part, et les spécificités des différentes sociétés et des différents systèmes juridiques, d'autre part. Selon la nature des droits concernés et le contexte, la marge est large ou étroite. Lorsqu'elle traite, par exemple, d'une décision politique majeure touchant le droit de propriété dans le contexte d'une

crise économique, la Cour reconnaît aux États une ample marge d'appréciation. En revanche, s'agissant de différences de traitement fondées sur le sexe ou l'orientation sexuelle, la marge d'appréciation devient très étroite.

Ce qu'il est convenu d'appeler le « consensus européen » constitue un autre outil méthodologique d'harmonisation des normes en matière de droits de l'homme. Lorsque la Cour constate qu'il existe effectivement un tel consensus (ou du moins une tendance claire dans ce sens), la marge d'appréciation des États est généralement réduite.

Tout cela m'amène à mon dernier point, à savoir la création d'une identité juridique européenne distincte.

D. Identité juridique européenne - Il semble que ce soit là la principale avancée de la Cour et du système de la Convention. Il s'est en effet formé à la faveur de plus de 60 années de jurisprudence un ensemble de règles communes qui sont fondées sur les valeurs fondamentales et suivies au niveau paneuropéen.

Une démocratie véritable constitue le noyau de ces valeurs. La Cour a dit : « [l]a démocratie apparaît (...) comme l'unique modèle politique envisagé par la Convention et, partant, le seul qui soit compatible avec elle. » La Cour est le seul organe international qui ait défini de manière aussi claire la relation entre démocratie et droits de l'homme. Les droits de l'homme ne sont pas politiquement neutres. Ainsi qu'il résulte de *l'affaire grecque* bien connue, qui remonte à plus de 50 ans, la Convention ne peut être correctement appliquée et effectivement respectée par un régime dictatorial ou illibéral. Seul un régime véritablement démocratique est compatible avec la philosophie et l'esprit de la Convention.

Depuis le début de l'année 2018, la Cour a appliqué dans huit affaires l'article 18 de la Convention concernant l'abus de pouvoir. Elle a ainsi récemment réagi au déficit démocratique que l'on peut encore observer, même aujourd'hui, dans certains États européens.

L'état de droit est une autre valeur fondamentale qui caractérise l'identité juridique européenne. Dans un certain nombre d'affaires, la Cour a déclaré que la notion d'état de droit sous-tend la Convention tout entière (*Micallef c. Malte*). Cette notion est inhérente à presque toutes les dispositions de la Convention. Gardons toutefois à l'esprit que l'état de droit ne consacre pas la primauté de n'importe quel droit. Le droit interne doit en effet refléter les valeurs fondamentales et les droits consacrés par la Convention.

Le droit à un procès équitable constitue la quintessence de l'état de droit. Il reflète l'idéal de justice et de juste équilibre qui irrigue la Convention. L'indépendance de la justice revêt une importance primordiale dans ce contexte. L'arrêt rendu par la Grande Chambre dans l'affaire *Baka c. Hongrie* est emblématique à cet égard. Notons que les principes découlant de la jurisprudence de la Cour ont été récemment rappelés par la CJUE. De plus, la Cour a communiqué des affaires en la matière à un certain nombre d'États où l'indépendance des juges est actuellement mise en question. Cette situation appelle une vigilance permanente de la part de la Cour et des autres institutions européennes compétentes.

La liberté, la tolérance et l'ouverture d'esprit forment une trilogie qui apparaît comme un *leitmotiv* dans une longue série d'arrêts relatifs à la liberté de religion, à la liberté d'expression et à la liberté d'association. Cette trilogie est inhérente à tout régime démocratique et fait partie intégrante de l'identité européenne distincte. La Cour a systématiquement condamné toute forme d'exclusion, de ségrégation, de discrimination, d'endoctrinement et d'intolérance qui y est associée.

En outre, dans le cadre d'affaires de terrorisme, la Cour a toujours concilié *liberté* et *sécurité* et s'est efforcée de ménager un équilibre entre ces valeurs. Elle a fait preuve de compréhension face aux difficultés parfois extrêmes dont peut s'accompagner la lutte contre le terrorisme. En même temps, elle n'a pas abandonné les principes découlant de sa jurisprudence, mais les a au contraire réaffirmés et renforcés. Grâce à son interprétation dynamique de la Convention, elle a même réussi à adopter une approche approfondie et plus ciblée.

La valeur de liberté est indissociablement liée à celle de *dignité humaine*. Matrice de tous les droits, celle-ci est au cœur de la conception internationale et européenne des droits de l'homme. Inhérente à l'ensemble des dispositions matérielles de la Convention et de ses Protocoles, la dignité humaine prend un relief particulier quand il est question de droit à la vie et d'interdiction de la peine de mort, de protection de l'intégrité physique et mentale et, partant, d'interdiction de la torture et des traitements inhumains et dégradants, ainsi que d'interdiction de l'esclavage, de la servitude, du travail forcé et de la traite des êtres humains.

Depuis l'abolition quasi totale de la peine de mort sur l'ensemble du continent jusqu'à l'extension du champ d'application de l'article 4 de la Convention pour englober la prohibition de la traite, en passant par la densité jurisprudentielle relative aux mauvais traitements, le chemin parcouru par la Cour mettant en valeur la dignité humaine est impressionnant.

Ce sont là les principaux éléments qui forment à mon sens l'identité juridique européenne.

Pour conclure, je dirais que les paramètres qui expliquent le caractère unique et la dynamique de la Convention européenne sont au *niveau institutionnel* le droit inconditionnel de recours individuel, le caractère permanent de la Cour, le mécanisme d'exécution unique, l'adaptation permanente des méthodes de travail de la Cour, le dialogue avec les autorités nationales et, *au niveau normatif*, la pénétration de la Convention dans toutes les branches du droit interne l'interprétation évolutive, garante de la modernité du texte, l'harmonisation des normes en matière de droits de l'homme au niveau paneuropéen et la création progressive d'une identité juridique européenne.

L'Europe, et le monde, se trouvent actuellement confrontés à une situation difficile. Nombre des valeurs fondamentales consacrées par la Convention sont menacées. Je pense toutefois que la Cour a créé les conditions et le cadre qui lui permettent de relever ces défis avec détermination et prudence.