



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

Audience Solennelle

10 septembre 2021

Discours de Robert Spano

Président de la Cour européenne des droits de l'homme

Mesdames et Messieurs les Présidents des Cours constitutionnelles et des Cours suprêmes,
Madame la Secrétaire Générale du Conseil de l'Europe,
Monsieur le Président des Délégués des Ministres,
Excellences,
Mesdames, Messieurs,

Je vous remercie en mon nom et en celui de tous mes collègues, d'avoir bien voulu assister à cette audience solennelle de la Cour européenne des droits de l'homme. Votre présence, dans la période difficile que nous traversons, témoigne du respect et de la considération que vous portez à notre juridiction.

L'audience d'aujourd'hui revêt à mes yeux une signification particulière. En effet, en janvier de cette année, la situation sanitaire ne nous a pas permis de nous retrouver pour notre rendez-vous traditionnel. Mais je tenais absolument à ce que nous puissions nous réunir au moins une fois en 2021.

Je me réjouis d'autant plus de pouvoir compter sur votre présence que, nous le savons, la pandémie n'est pas totalement derrière nous. C'est pourquoi nous avons été contraints de limiter le nombre de participants à cet événement et je vous remercie pour votre compréhension.

Je souhaite, pour commencer mon propos, vous dire que la Cour, comme vos juridictions respectives, s'est adaptée à la situation inédite née de la crise de la COVID-19. Depuis le premier confinement et sans interruption, tous les services de la Cour ont parfaitement fonctionné. Nous avons continué à assurer notre mission. Pendant cette période, les nouvelles technologies ont démontré à quel point elles sont devenues indispensables. Elles nous ont véritablement permis de continuer à travailler, même à distance et à rendre des arrêts et des décisions.

À titre indicatif, nous avons tranché 39 190 requêtes au cours de l'année 2020, soit une légère diminution de 4 % par rapport au chiffre de 2019 où il s'élevait à 40 667. Toutefois, et c'est le point le plus important, si on examine uniquement le nombre de requêtes terminées par un arrêt rendu soit par la Grande Chambre soit par les chambres, il y en a eu 556 en 2020 et 455 en 2019, soit une augmentation de 22 %. Ceci témoigne de notre volonté de traiter en priorité les affaires les plus importantes. J'y reviendrai.

Si je dois dresser un bilan de cette période hors norme, c'est que, dans ces circonstances dramatiques, la Cour a su s'adapter. Cela a été possible grâce au dévouement des juges et du personnel de la Cour qui ont su faire face à la situation. Leur engagement a été exceptionnel et je tiens à les en remercier publiquement.

L'année 2020 a été une année importante pour le système européen de protection des droits de l'homme. En effet, le processus de réforme d'Interlaken est arrivé à son terme. Le bilan est

largement positif. En effet, nous avons considérablement réduit le nombre d'affaires pendantes par rapport au début du processus d'Interlaken.

Le moment est venu de passer à une autre étape. Le succès de la Cour ne peut se mesurer uniquement au nombre d'affaires traitées au cours d'une période donnée, mais aussi à la manière dont on traite les affaires les plus importantes.

Il est primordial que la Cour puisse répondre efficacement et rapidement aux nombreux défis auxquels l'Europe est confrontée en matière de droits de l'homme.

Bien sûr, la Cour va continuer de tout faire pour réduire son stock. Elle continuera de traiter les affaires les plus graves dans un délai raisonnable, conformément à sa politique de priorisation.

Mais, ces dernières années, nous avons fait le constat qu'un certain nombre d'affaires, bien qu'importantes, ne rentraient pas dans la catégorie des affaires prioritaires et n'étaient donc pas traitées avec la célérité nécessaire. Ce sont essentiellement des affaires de chambre qui ne sont pas considérées comme prioritaires, si l'on se base sur les catégories mises en place par la Cour.

Le moment est donc venu de changer de paradigme.

Nous allons, évidemment, maintenir notre politique de priorisation, qui a fait la preuve de son efficacité, notamment pour les affaires les plus graves. Mais, en même temps, nous mettons en place une nouvelle stratégie de traitement des affaires, plus ciblée, destinée à traiter ces affaires complexes et souvent sensibles que nous appelons les affaires « à impact ».

Très concrètement, il existe actuellement près de 18 000 requêtes qui ne portent pas sur le noyau dur des droits protégés par la Convention européenne des droits de l'homme, l'article 2 ou l'article 3. Le traitement de ces affaires par la Cour prend, en moyenne, entre cinq et six ans. Même si ces affaires ne sont pas considérées comme prioritaires, cette durée n'est pas acceptable.

En effet, parmi ces requêtes, certaines soulèvent des questions très importantes pour l'État concerné comme pour le système de la Convention dans son ensemble. Elles doivent donc absolument être traitées plus rapidement. Nous avons dressé un inventaire de ces affaires et 800 environ sur 18 000 ont été identifiées comme étant des affaires « à impact ».

Les critères d'identification varient.

À titre d'exemple, la solution adoptée par la Cour est parfois susceptible d'entraîner une modification de la législation interne. Dans certains cas, l'affaire soulève des questions sociétales ou technologiques nouvelles qui n'ont jamais été abordées par la Cour. Sans vouloir parler de cas précis, il peut s'agir d'affaires liées à l'indépendance de la justice, à l'environnement, aux conséquences de la crise de la COVID-19.

Pour traiter aussi efficacement que possible ces affaires « à impact », une nouvelle stratégie a donc été mise en place depuis le 1^{er} janvier dernier. Elle repose sur trois principes qui sont, d'abord, leur identification rapide ; ensuite, leur suivi rigoureux ; et, enfin, la simplification du traitement de toutes les autres affaires qui ne sont pas « à impact ».

Je voudrais ajouter ici deux précisions. D'abord, comme le séminaire de cet après-midi l'a rappelé, pour mener à bien cette nouvelle stratégie, nous continuerons d'investir dans le domaine de l'informatique qui nous permet d'être beaucoup plus efficace. Ensuite, depuis le 1^{er} septembre dernier et pour une période d'essai de deux ans, les affaires relevant de la compétence des comités de trois juges seront rédigées de manière nettement plus concise et ciblée. Ce nouveau format d'arrêts et de décisions rédigés sous forme courte vise à accélérer le traitement de ces affaires et par la même à réduire le stock de la Cour.

Nous sommes ici au cœur de la notion de subsidiarité qui est un des fondements de notre système de protection des droits de l'homme. Dans la très grande majorité des cas, ces affaires importantes ont été examinées par vos juridictions et vous attendez la réponse de notre Cour. Il est donc essentiel qu'elle vous parvienne rapidement. Sans une réponse rapide de notre part, la subsidiarité ne peut fonctionner. Ce sera notre défi pour les prochaines années. J'ajoute que cette année a été marquée par l'entrée en vigueur, le 1^{er} août dernier, du Protocole n° 15, il s'agit, là aussi, d'un outil qui permettra de renforcer la subsidiarité.

Mais les défis auxquels la Cour est confrontée ne sont pas uniquement de nature organisationnelle.

Mesdames, Messieurs,

Les défis auxquels est confrontée la Cour européenne, comme toutes les juridictions supérieures nationales, sont mondiaux. L'un des principaux est la révolution technologique que nous vivons, comme l'a montré le passionnant séminaire judiciaire d'aujourd'hui ; le changement climatique et les litiges environnementaux constituent un autre défi mondial, de même que la pandémie et ses conséquences sur la société.

Cependant, le sujet de mon intervention de ce soir est le défi actuel auquel nous assistons en matière d'État de droit et d'indépendance de la justice. C'est ce que la Secrétaire générale du Conseil de l'Europe a appelé le « recul démocratique »¹.

L'État de droit est plus qu'un ensemble de droits procéduraux. C'est l'un des fondements d'une démocratie efficace et réelle, au cœur des valeurs fondamentales du Conseil de l'Europe et de la Cour européenne. Pourtant, il n'est pas contestable de dire que l'État de droit en Europe est aujourd'hui sous pression.

Dans l'arrêt historique *Golder contre le Royaume-Uni* de 1975, la Cour a clairement affirmé que l'État de droit est « l'un des éléments du patrimoine spirituel commun aux États membres du Conseil de l'Europe »².

La prééminence du droit, en exigeant que le pouvoir gouvernemental soit régi par la loi et non par les caprices des hommes³, exige que les lois soient claires et pas vagues et sujettes à des abus⁴. L'État de droit ne permet pas d'accorder des pouvoirs illimités aux organes du gouvernement⁵. Les lois doivent être interprétées et appliquées par des tribunaux indépendants et impartiaux, et une fois que des tribunaux légalement constitués ont rendu des jugements définitifs et contraignants, ils ne doivent pas être remis en question⁶.

Ces éléments conceptuels expliquent pourquoi ce principe fondamental est un anathème pour les États autoritaires ou les régimes dictatoriaux et pourquoi l'État de droit et la démocratie vont de pair.

Comme nous le savons tous, un système judiciaire efficace, impartial et indépendant est la pierre angulaire du fonctionnement d'un système démocratique d'équilibre des pouvoirs. Les juges permettent de limiter les intérêts puissants. Ils garantissent que tous les individus, quels que soient leurs antécédents, sont traités de manière égale devant la loi.

Notre Cour dispose d'une jurisprudence bien développée concernant les concepts d'« indépendance » et d'« impartialité » des juges⁷. Toutefois, pour la première fois en 2020, la Grande Chambre a clarifié la portée et la signification du concept de « tribunal établi par la loi » au regard de la disposition de la Convention relative au procès équitable. Il s'agissait de l'arrêt de Grande Chambre *Guðmundur Andri Ástráðsson* contre mon propre pays, l'Islande⁸. Dans cet arrêt, la Cour a jugé, à l'unanimité, que l'État défendeur avait violé l'article 6 § 1 en raison de graves violations du droit national lors de la nomination d'un juge à la Cour d'appel nouvellement créée en Islande.

Le pouvoir judiciaire est donc une composante essentielle des sociétés démocratiques et une institution clé qui doit être protégée.

¹ « Situation de la démocratie, des droits de l'homme et de l'Etat de droit en Europe », Rapport de la Secrétaire générale du Conseil de l'Europe, 2021.

² *Golder c. Royaume-Uni* (n° 4451/70), 21 février 1975, § 3.

³ *Sinkova c. Ukraine* (n° 39496/11), 27 février 2018, § 68, *Baydar c. Royaume-Uni* (n° 55385/14), 24 avril 2018, § 39.

⁴ *Işikirik c. Turquie* (n° 41226/09), 14 novembre 2017, §§ 57-58.

⁵ *Roman Zakharov c. Russie* [GC] (n° 47143/06), 4 décembre 2015, § 230 ; *Beghal c. Royaume-Uni* (n° 4755/16), 28 février 2019, § 88.

⁶ *Irlande c. Royaume-Uni* (révision) (n° 5310/71), 20 mars 2018, § 122.

⁷ *Ramos Nunes de Carvalho E Sá c. Portugal* [GC] (n°s 55391/13, 57728/13 et 74041/13), 6 novembre 2018, §§ 144-150.

⁸ *Guðmundur Andri Ástráðsson c. Islande*[GC] (n° 26374/18), 1^{er} décembre 2020.

L'indépendance judiciaire a des composantes *de jure* et *de facto*. En ce qui concerne l'indépendance de jure, la loi elle-même doit prévoir des garanties concernant les activités judiciaires et notamment en matière de recrutement, de nomination jusqu'à l'âge de la retraite, de promotion, d'inamovibilité, de formation, d'immunité judiciaire, de discipline, de rémunération et de financement du pouvoir judiciaire.

Mais l'indépendance *de jure*, c'est-à-dire l'indépendance du pouvoir judiciaire inscrite dans la législation, ne suffit pas à garantir ni à assurer l'indépendance du pouvoir judiciaire. Ce qui est également nécessaire, et peut-être même plus crucial, c'est l'indépendance *de facto*. Concrètement, cela signifie que la portée de l'obligation de l'État d'assurer un procès devant un « tribunal indépendant et impartial », conformément à l'article 6 § 1 de la Convention, ne se limite pas au pouvoir judiciaire. Elle implique également l'obligation pour l'exécutif, le législatif et toute autre autorité de l'État, quel que soit son niveau, de respecter et de se conformer aux jugements et décisions des tribunaux, même s'ils ne sont pas d'accord avec eux. En particulier, les attaques *ad hominem* à l'encontre de certains juges pour leurs décisions ou les tentatives de pression sur le pouvoir judiciaire pour obtenir des résultats politiquement acceptables ne sont pas acceptables dans une démocratie régie par l'État de droit.

La Cour de Strasbourg n'est pas la seule à avoir été aux prises avec des questions cruciales d'État de droit au cours des dernières années. La Cour de justice de l'Union européenne a rendu un certain nombre d'arrêts importants sur l'indépendance de la justice. Pourquoi est-ce que j'évoque cela ?

C'est en raison de la relation symbiotique entre Strasbourg et Luxembourg sur cette question. Le noyau jurisprudentiel de nombreux arrêts de la Cour de Luxembourg repose sur la jurisprudence de Strasbourg, et la jurisprudence de Strasbourg repose elle-même sur les décisions de la Cour de Luxembourg.

L'élément important à souligner ici est la nette symétrie des valeurs entre les deux systèmes. C'est le cas malgré les différences procédurales entre les affaires portées devant chaque Cour européenne. Pourtant, les deux systèmes sont manifestement complémentaires et se renforcent mutuellement. Cette symétrie est un élément conceptuel important, commun aux deux systèmes, qui facilite le nécessaire dialogue judiciaire entre les deux Cours.

Il est essentiel que les Cours de Strasbourg et de Luxembourg continuent à développer et à renforcer leur dialogue jurisprudentiel permanent dans ce domaine. Mais le cadre actuel n'est pas suffisant. Comme nous le savons tous, des négociations sont en cours sur l'adhésion de l'Union européenne à la Convention européenne des droits de l'homme qui, à mon avis, sont d'une grande importance pour rapprocher les deux systèmes et répondre à la crise actuelle de l'État de droit.

Il est de coutume que le Président de la Cour, lors de l'audience solennelle, mette en exergue un ou deux des arrêts les plus importants de la Cour rendus au cours de l'année écoulée. En 2020, la Grande Chambre de la Cour a rendu dix arrêts et deux décisions et son deuxième avis consultatif au titre du Protocole n° 16 de la Convention. J'ai déjà cité l'affaire relative à la Cour d'appel islandaise.

Je voudrais maintenant mentionner deux affaires importantes de Grande Chambre qui reflètent les tragédies humaines liées à la migration. Les récents événements en Afghanistan ont montré comment les plaintes relatives aux droits de l'homme liées aux migrations pourraient caractériser encore plus des litiges nationaux et internationaux dans les années à venir.

La première affaire que je voudrais évoquer est l'arrêt *N.D. et N.T. c. Espagne* de Grande Chambre de février 2020. Cette affaire porte sur le renvoi immédiat et forcé d'étrangers à partir d'une frontière terrestre, suite à une tentative de franchissement non autorisé par des migrants. En août 2014, un groupe de plusieurs centaines de migrants subsahariens, dont les requérants, tenta

d'entrer en Espagne en escaladant les barrières entourant la ville de Melilla. Ayant escaladé les clôtures, ils furent arrêtés par des membres de la Garde civile, qui les renvoyèrent de l'autre côté de la frontière. La Grande Chambre a conclu, entre autres, à la non-violation de l'interdiction des expulsions collectives.

L'arrêt a mis en place un test à deux niveaux pour évaluer l'étendue de la protection à accorder, en vertu de cette disposition, aux personnes qui franchissent une frontière terrestre de manière non autorisée, en profitant délibérément de leur grand nombre et en faisant usage de la force. La Grande Chambre a toutefois souligné que le constat de non-violation dans cette affaire ne remettait pas en cause l'obligation qu'ont les États contractants de protéger leurs frontières d'une manière conforme aux garanties de la Convention et, en particulier, à l'obligation de non-refoulement.

La deuxième affaire est la décision *M.N. et autres c. Belgique* de mai 2020. Les requérants, un couple syrien et leurs deux enfants mineurs, se sont rendus à Beyrouth où ils ont introduit des demandes de visa de courte durée auprès de l'ambassade de Belgique afin de leur permettre de se rendre en Belgique pour y demander l'asile. Leurs demandes ont été traitées et refusées par l'Office des étrangers en Belgique et les demandes introduites devant les tribunaux belges n'ont pas abouti. Les requérants se plaignent que le refus de leur accorder un visa les a exposés à un risque de mauvais traitements pour lequel ils ne disposent pas d'un recours effectif. La Grande Chambre a déclaré la requête irrecevable, estimant que les requérants ne relevaient pas de la compétence de la Belgique. La décision a examiné la question de savoir si un État exerce un contrôle et une autorité, et donc sa juridiction, sur des personnes qui déposent des demandes de visa dans des ambassades ou consulats à l'étranger. En clair, ces affaires ont constitué un véritable défi pour la Cour, qui a dû trouver un équilibre entre le droit souverain de l'État de contrôler l'entrée sur son territoire et les droits individuels de personnes se trouvant dans des situations souvent précaires.

Mesdames et messieurs,

Ces jugements ont été rendus en 2020. Logiquement, je devrais attendre notre prochaine rencontre, en janvier, pour évoquer la jurisprudence de l'année 2021. Cependant, l'actualité m'oblige à mentionner, dès à présent, une affaire rendue cette année et dont l'impact, pour reprendre un mot que j'ai déjà utilisé aujourd'hui, a été considérable en Europe et bien au-delà.

Il s'agit, évidemment, de l'arrêt *Vavříčka et autres c. République tchèque*, concernant la vaccination obligatoire des enfants contre des maladies infantiles bien connues. Dans cette affaire, notre Cour a rappelé que la vaccination obligatoire constituait une ingérence dans le droit au respect de la vie privée. Toutefois, elle a considéré que la politique de vaccination des enfants en République tchèque poursuivait les objectifs légitimes de protection de la santé et des droits d'autrui. Cette politique était conforme à l'intérêt supérieur des enfants qui est au centre de notre attention. La Cour n'a donc pas constaté de violation de la Convention européenne des droits de l'homme et a conclu que les mesures adoptées étaient nécessaires dans une société démocratique.

Il est intéressant de voir que, dans cet arrêt, notre Cour s'est notamment référée, pour justifier sa position, à la notion de solidarité sociale pour le bénéfice des plus vulnérables.

Mesdames et Messieurs,

Le moment est venu de céder la parole à notre invitée d'honneur. Ce soir, nous accueillons une présidente de Cour suprême.

Madame la Présidente Dineke de Groot,

Vous venez d'un pays, le Royaume des Pays-Bas, qui a toujours soutenu la Cour. Mais ce n'est pas la seule raison de votre présence.

Dans votre discours d'installation comme Présidente de la Cour de cassation, en 2020, vous avez choisi de parler des valeurs qui vous sont chères : la confiance des citoyens dans la justice ; l'État de droit.

Vous avez d'ailleurs fait expressément référence au Conseil de l'Europe et aux principes que défend notre Cour. Votre personnalité et la profondeur de votre propos nous ont donné envie de vous entendre ce soir.

Madame la Présidente de la Cour de cassation des Pays-Bas, Chère Dineke de Groot,
Nous sommes heureux de pouvoir vous écouter maintenant.