

Audition devant la Commission des lois de l'Assemblée nationale

Paris, 17 juin 2015

Dean Spielmann

Président de la Cour européenne des droits de l'homme

**Monsieur le Président de la Commission des lois,
Mesdames et Messieurs les Députés,**

Permettez-moi tout d'abord de vous dire le plaisir que j'ai à être devant vous aujourd'hui pour une rencontre dont le caractère est, disons-le, assez exceptionnel. Au pays de Montesquieu, certains pourraient s'étonner de l'audition du Président d'une juridiction internationale par une commission parlementaire. Pour ma part, je crois, au contraire, à l'importance du dialogue entre la Cour européenne des droits de l'homme et les parlements nationaux, dans le respect, bien sûr, du principe de la séparation des pouvoirs. Un dialogue que j'ai essayé de promouvoir dès le début de mon mandat à la tête de la Cour. À cet égard, les gouvernements des États membres du Conseil de l'Europe viennent d'adopter, à Bruxelles, dans le cadre de la présidence belge du Conseil de l'Europe, une déclaration politique dans laquelle « le rôle premier » joué par les parlements dans l'application de la Convention européenne des droits de l'homme a été réaffirmé, ce rôle premier étant le corollaire du caractère subsidiaire du mécanisme de la Convention. Des rencontres comme celle que nous avons aujourd'hui me semblent donc indispensables. Je recevrai d'ailleurs demain, à la Cour, vos homologues du Parlement hongrois.

J'ai la chance d'être accompagné aujourd'hui par le juge français à la Cour, André Potocki. Il nous a rejoint, en 2011, au terme d'une carrière nationale exceptionnelle, qui l'a conduit à exercer les plus hautes fonctions jusqu'à celles de conseiller à la Cour de cassation.

J'ajoute que le fait d'être en France, à Paris, présente à mes yeux une signification particulière. En effet, c'est un illustre Français, René Cassin, qui a joué un rôle essentiel, à la fois dans l'adoption de la Déclaration universelle des droits de l'homme et dans le mécanisme de la Convention, puisqu'il a lui-même présidé la Cour européenne des droits de l'homme. Je suis très fier de figurer au nombre de ses successeurs. Par ailleurs, la France est le pays hôte de notre Cour, laquelle est la seule juridiction internationale qui a son siège sur le territoire français.

Vous avez souhaité m'entendre sur le rôle et sur le fonctionnement de la Cour européenne des droits de l'homme. Notre juridiction est à la fois ultra-médiatisée, bien au-delà du continent européen, on l'a vu encore récemment, et en même temps elle est assez mal connue. On entend chaque jour, sur les antennes de radio ou dans les prétoires des tribunaux, des avocats déclarer qu'ils vont aller à Strasbourg. C'est généralement leur ultime espoir, mais un espoir souvent déçu en raison de leur méconnaissance du mécanisme.

Ce que je souhaiterais ce matin, c'est vous décrire la réalité de notre Cour, dissiper quelques malentendus et, permettez-moi l'expression, tordre le cou à certaines idées reçues. Je voudrais aussi, puisque nous sommes à Paris, vous apporter quelques informations sur la situation spécifique de la France devant la Cour.

Un très bref rappel historique est indispensable. La Convention européenne des droits de l'homme, signée à Rome le 4 novembre 1950, reste le premier instrument rendant contraignants les droits énoncés dans la Déclaration universelle des droits de l'homme. Au lendemain d'un conflit mondial caractérisé par la barbarie nazie, les auteurs de la Convention ont exprimé leur attachement à des valeurs communes : la démocratie, le respect des libertés, la prééminence du droit. Des valeurs qui sont aujourd'hui les valeurs communes de l'Europe. Mais, surtout, ils ont créé un mécanisme, le premier du genre, une juridiction pour veiller au respect de leurs propres engagements, abandonnant ainsi une part de leur souveraineté.

Pour reprendre une expression très juste, récemment utilisée par Jean-Marc Sauvé, le Vice-président du Conseil d'État français, « le droit européen n'est pas entré par effraction » dans votre ordre juridique : c'est votre Constitution qui a reconnu la supériorité des traités et des engagements internationaux sur les lois et c'est votre Parlement qui a donné son accord à la ratification de la Convention européenne des droits de l'homme.

Sur le plan procédural, le système mis en place à Strasbourg a constitué, dès l'origine, une avancée majeure dans la protection internationale des droits de l'homme. Qui aurait pu penser, en effet, dans l'immédiat après-guerre que des citoyens pourraient, un jour, obtenir la condamnation d'un État par une juridiction internationale ?

Ce qui nous semble, aujourd'hui, aller de soi était révolutionnaire il y a seulement soixante ans. Car ce qui rend notre système unique, c'est évidemment le recours individuel ouvert à tous, sans condition de nationalité, de domicile ou de résidence. Je dis bien : ouvert à tous les individus, car je sais qu'ici ou là, certains voudraient revenir sur cet acquis. Tous les hommes, selon eux, ne devraient pas bénéficier des mêmes garanties. À mon sens, ce serait une régression de l'État de droit incompatible avec nos sociétés démocratiques et avec nos valeurs.

En 1998, le Protocole n° 11 a simplifié le système de contrôle qui existait depuis 1959 et il a fait de la Cour une juridiction permanente et unique, transformant ainsi radicalement le système, désormais ouvert directement à tous les justiciables sans passage par le filtre de l'ancienne Commission européenne des droits de l'homme.

À ce stade, quelques mots sur les juges de notre Cour.

Qui sont-ils et comment sont-ils désignés ? Je crois pouvoir dire sans me tromper qu'il existe peu de procédures de désignation de juges internationaux qui soit plus démocratique que celle qui concerne les juges de la Cour de Strasbourg. Le texte de la Convention rappelle qu'ils doivent jouir de la plus haute considération morale et réunir les conditions requises pour l'exercice de hautes fonctions judiciaires. Dans la pratique, lorsqu'un poste est vacant, des procédures internes d'appel à candidatures sont lancées. Chaque pays propose, par la voie de son ministère des Affaires étrangères, une liste de trois noms. Cette liste est ensuite examinée par un panel d'experts européens, composé de juges de cours suprêmes ou d'anciens juges de la Cour. Enfin, intervient le moment le plus important de ce processus qui lui confère sa légitimité : l'audition des trois candidats par une Commission de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe instituée à cet effet. Cette

Commission sur l'élection des juges va en recommander un sur les trois et c'est l'Assemblée parlementaire qui aura le dernier mot et procédera à l'élection du juge. Vous le savez tous ici, l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe est une émanation des parlements nationaux. Des membres de votre Parlement en font partie. C'est donc un processus particulièrement démocratique qui conduit à l'élection des juges pour un mandat de neuf ans non renouvelable. Ce rappel me semblait indispensable à une époque où certains font parfois un procès en légitimité aux juges européens.

J'en viens maintenant au fonctionnement de la Cour que je vais brosser à grands traits.

La Cour fonctionne, si je puis dire, par strates : les affaires, des moins importantes aux plus importantes, sont jugées soit par des juges uniques, soit par des comités de trois juges, soit par des chambres de sept juges et enfin, pour les plus importantes, par la Grande Chambre de dix-sept juges, sa formation la plus solennelle qui est présidée par le Président de la Cour.

La très grande majorité des affaires qui nous parviennent sont déclarées irrecevables par un juge unique. Ce juge n'est jamais le juge du pays concerné. Si l'affaire est recevable mais très simple, elle est examinée par un comité de trois juges. Enfin, les affaires les plus importantes, qui peuvent conduire à un constat de violation ou de non-violation, sont jugées par des chambres, au sein desquelles la présence du juge national est obligatoire. J'insiste tout particulièrement sur ce point, parfois mal compris, pour que vous compreniez bien quel est le rôle du juge national. Il est totalement indépendant et n'est pas l'avocat de son pays. Toutefois, issu de son système judiciaire, il est mieux à même d'en expliquer les subtilités à ses collègues étrangers. Lorsqu'un arrêt a été rendu par une chambre, il peut, à la demande des parties et selon certaines conditions, être renvoyé pour réexamen devant la Grande Chambre. Une chambre peut aussi décider de se dessaisir *ab initio*, par exemple lorsqu'elle estime que l'importance de l'affaire l'exige. C'est ce qui s'est produit dans l'affaire *Vincent Lambert*.

Pour être complet, quelques chiffres : en 2014, 86 000 requêtes ont abouti à une décision judiciaire. Sur ces 86 000 requêtes, plus de 83 000 ont été déclarées irrecevables, soit 97 %. Ce chiffre reflète parfaitement le caractère subsidiaire de notre système. Le nombre de requêtes ayant donné lieu au prononcé d'un arrêt s'élève à 2 388.

L'énoncé de ces chiffres me conduit à répondre à une observation que j'entends parfois : la Cour serait menacée d'asphyxie. Une des idées reçues dont je parlais au début de mon exposé.

Il y a quelques années, une expression avait vu le jour qui était constamment reprise à notre sujet : « la Cour de Strasbourg est victime de son succès ». C'était alors tout à fait exact. Peut-être faut-il rappeler que le Conseil de l'Europe, l'Organisation internationale à laquelle notre Cour est rattachée, a connu à partir des années 90, une mutation profonde. En effet, la chute du bloc soviétique a eu pour conséquence que de nombreux pays ont rejoint le Conseil de l'Europe qui est passé, en 15 ans, de 23 à 47 membres. Des États qui ont tous adhéré au système de la Convention européenne des droits de l'homme. C'est sans doute ce qui explique que, dix ans seulement après l'entrée en vigueur du Protocole n° 11 créant la Cour unique, le nombre de requêtes en instance avait été multiplié par dix. La Cour se trouvait alors effectivement au bord de l'asphyxie. Au début des années 2010, le nombre de requêtes pendantes avait atteint le chiffre vertigineux de 160 000. D'une certaine façon, la Cour a alors connu une crise de croissance.

Des réformes profondes dans ses structures et ses méthodes de travail ont donc été adoptées. 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. 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, s'agissant de problèmes structurels ou systémiques. Notre Cour a démontré sa capacité à se réformer et à faire usage de tous les outils qu'elle avait à sa disposition.

Le résultat de cette politique ne s'est pas fait attendre : à la fin de l'année 2011, on comptait, je l'ai dit, près de 160 000 requêtes pendantes. Il y en a actuellement 64 000. Nous sommes donc désormais en présence d'une situation statistique satisfaisante. Cela s'est fait à budget constant. Pour être précis, notre budget qui s'élève approximativement à 70 millions d'€, et nos dépenses opérationnelles ont même diminué de 7 % l'année dernière.

Pour que votre information soit complète, il me faut préciser d'où viennent ces 64 000 requêtes. Plus de 61 % de ces affaires concernent quatre pays : l'Ukraine (13 200), la Russie (9 400), la Turquie (9 200) et l'Italie (8 800). Ces pays sont nos gros pourvoyeurs de requêtes.

Qu'en est-il des affaires contre la France ? Actuellement, le nombre de requêtes dirigées contre la France s'élève approximativement à 350 dont 70 ont vocation à être déclarées irrecevables. Il est donc erroné de dire, comme cela arrive parfois dans la presse, que la France donne lieu à beaucoup d'affaires devant la Cour ou qu'elle est souvent condamnée à Strasbourg. Ceci est totalement inexact et les chiffres à cet égard sont parfaitement clairs. En 2014, 17 constats de violation ont été prononcés contre la France, soit à peine 1,3 % des affaires françaises tranchées par la Cour cette même année et 2 % de l'ensemble des condamnations prononcées par la Cour.

Une des explications de ces bons chiffres réside, selon moi, dans la subsidiarité. Certes, notre système est ouvert à tous, je l'ai dit, et il doit le demeurer, mais notre juridiction n'a vocation à intervenir qu'à titre subsidiaire, lorsque les droits de l'homme n'ont pas été respectés au plan interne. En fait, ce sont les juges nationaux qui interviennent au premier chef. Ils sont les juges naturels de la Convention. C'est seulement après avoir épuisé toutes les voies de recours internes que notre Cour pourra être saisie.

La Cour ne s'autosaisit pas. Elle n'est pas non plus une quatrième instance. Elle ne casse pas les décisions nationales et n'annule pas les lois.

Son rôle se limite à constater, dans une espèce donnée, qu'il y a eu ou non violation de la Convention européenne des droits de l'homme. Or, il se trouve que la Convention est parfaitement appliquée en France, que ce soit par les juridictions du fond ou par les cours suprêmes. Dans la quasi-totalité des décisions de justice qui font aujourd'hui application de la Convention, c'est le juge interne qui a tranché. Un juge français avec lequel la Cour a, au fil des ans, noué un dialogue de plus en plus étroit. C'est vrai du Conseil d'État et de la Cour de cassation, avec lesquels nos relations sont à la fois fréquentes et chaleureuses. C'est vrai aussi du Conseil constitutionnel. Il existe d'ailleurs un lien très étroit entre la Question Prioritaire de Constitutionnalité et le droit de recours individuel, et c'est sans doute pour cela que le Président Jean-Louis Debré m'a fait l'honneur de m'inviter à prononcer un discours à ses côtés, lors du 5^{ème} anniversaire de la Question Prioritaire de Constitutionnalité. De manière générale, ces nouvelles voies de droit vont dans le sens d'une meilleure protection des droits et des libertés, d'abord au plan interne et aussi au plan européen, puisque les affaires ainsi résolues ne donnent pas lieu à un contentieux devant

notre Cour. La Question Prioritaire de Constitutionnalité a opéré un rapprochement entre le Conseil constitutionnel français et notre Cour, en raison de la proximité des droits constitutionnels et des droits conventionnels. Certes, le Conseil constitutionnel va beaucoup plus loin que notre Cour, puisqu'il a le pouvoir d'annuler les lois. Toutefois, il prend ses décisions en examinant notre jurisprudence et en veillant à ce que son contrôle de constitutionnalité se fasse en harmonie avec le contrôle de conventionalité auquel se livre notre Cour. Il y a donc convergence de la protection des droits de l'homme.

D'une certaine façon, le rapprochement, qui est intervenu au fil des ans entre les hautes juridictions françaises et notre Cour, a pour conséquence que notre relation a perdu son caractère pyramidal ou hiérarchique pour ressembler de plus en plus à un réseau. Comment pourrait-il en être autrement, alors que des problématiques nouvelles et identiques sont portées par les justiciables devant toutes les juridictions, faisant ainsi usage de toutes les voies de droit qui sont à leur portée.

Parfois, évidemment, il nous arrive de ne pas être totalement d'accord avec les juridictions suprêmes nationales. Nous exerçons alors pleinement ce contrôle extérieur qui confère au système de Strasbourg son caractère indispensable, même si, quantitativement, il reste marginal.

Quelques exemples dans des domaines très différents : c'est grâce aux arrêts *Kruslin* et *Huvig* que les écoutes téléphoniques ont été encadrées par la loi ; c'est à la suite de l'arrêt *Siliadin*, qu'un vide législatif a été comblé et il est désormais possible de poursuivre l'esclavage domestique (cet arrêt démontre d'ailleurs que, contrairement à ce qui se dit parfois, la Cour ne s'intéresse pas qu'aux coupables, mais aussi aux victimes) ; c'est grâce à l'arrêt *Mazurek* que désormais tous les enfants sont égaux sur le plan successoral, que leur filiation soit légitime ou non ; dernier exemple : l'arrêt *Ravon* à la suite duquel une loi a permis de garantir l'accès à un tribunal dans le cas des perquisitions effectuées par l'administration fiscale.

Des exemples de l'incidence des arrêts de notre Cour pourraient être donnés pour les autres États membres du Conseil de l'Europe. Des affaires importantes qui touchent aux droits des enfants, à la protection des sources journalistiques, à la liberté d'expression des hommes politiques, à leur droit de se présenter à des élections libres, au trafic des êtres humains ou à l'indemnisation des victimes de catastrophe. Ces arrêts n'ont pas d'autorité contraignante *erga omnes*. Toutefois, au fil des ans, on a vu apparaître une autorité de la chose interprétée, qui fait que des arrêts adoptés contre un pays conduisent un autre pays à s'y conformer. On l'a vu en France s'agissant de la présence de l'avocat en garde à vue, à la suite de la condamnation de la Turquie dans l'arrêt *Salduz*.

Si la Cour garantit des valeurs communes en Europe, elle fait également largement usage de ce que nous appelons la marge d'appréciation. Ce faisant, elle tient compte des traditions nationales différentes et elle estime alors qu'il appartient aux autorités nationales compétentes, très souvent les parlements, de prendre les décisions qui s'imposent. Selon nous, bien souvent, le législateur national est mieux placé que le juge européen pour changer des institutions.

Quelques exemples d'affaires, concernant la France, dans lesquelles notre Cour a fait usage de la marge d'appréciation. Ainsi, dans l'affaire *Gas et Dubois*, la Cour a estimé que la question de l'adoption par les personnes de même sexe ressortait de la marge d'appréciation dont jouissent les États. Dans l'affaire *S.A.S.*, la Cour a considéré que la France disposait d'une ample marge d'appréciation, sur la question du port du voile intégral et elle

a conclu que l'interdiction posée par la loi de dissimuler son visage dans l'espace public n'était pas contraire à la Convention. Enfin, et ce sera mon dernier exemple car il est le plus récent, dans la fameuse affaire *Vincent Lambert*, notre Cour, après avoir considéré la très grande qualité de la loi française, a estimé qu'il appartenait en premier lieu aux autorités internes de vérifier la conformité de la décision d'arrêt des traitements par rapport au droit interne et à la Convention, ainsi que d'établir les souhaits du patient conformément à la loi nationale.

Cette marge d'appréciation témoigne bien de ce que notre jurisprudence n'impose pas un moule uniforme qui méconnaîtrait les traditions nationales.

L'on reproche parfois à la Cour d'aller beaucoup plus loin que le texte de la Convention ne le permet. Cette critique ne résiste pas à l'examen. Ce qui a fait le succès de la Convention, c'est précisément qu'elle est un instrument vivant interprété « à la lumière des conditions d'aujourd'hui ». Sans cette interprétation évolutive, la Cour n'aurait pas pu trancher des litiges importants comme ceux ayant trait aux droits des enfants naturels, à la conservation des données ou à la pénalisation des relations entre adultes homosexuels. Pas plus tard qu'hier, j'ai prononcé un arrêt concernant l'Estonie qui valide la condamnation par les juridictions de ce pays du responsable d'un portail internet en raison des propos haineux que les internautes postaient sur ce portail. Il y a seulement dix ans, nous ne connaissions pas ce type de problèmes. Nous y sommes aujourd'hui confrontés au même titre que les juridictions nationales.

La Cour veille à ce qu'il n'y ait pas d'angle mort dans la protection des droits de l'homme sur le continent européen.

Parmi les critiques qui nous ont été adressées, ces derniers mois, il en est une que je voudrais réfuter, car elle me semble tout à fait injuste et inacceptable : la Cour protégerait les terroristes. La Cour, il est vrai, n'accepte pas qu'une personne, quels que soient ses agissements, soit torturée ou subisse des traitements inhumains et dégradants. C'est ce qui différencie nos démocraties des dictatures. Mais elle a toujours affirmé qu'il était légitime que les États fassent preuve d'une plus grande fermeté à l'égard de ceux qui contribuent à des actes de terrorisme. Toutefois, la lutte contre le terrorisme, si elle exige des moyens renforcés, n'autorise pas des situations telles que celles qui ont vu la CIA, avec la participation de certains États européens, enlever un ressortissant allemand et le torturer pour se rendre compte au bout de quelques mois, qu'il y avait erreur sur la personne.

L'Europe du Conseil de l'Europe est aujourd'hui en proie à des crises et à de graves conflits. Ces conflits ont d'ailleurs une incidence sur notre activité, puisque nous sommes saisis de plusieurs requêtes étatiques à l'encontre de la Russie (introduites par la Géorgie et par l'Ukraine). La question des flux migratoires se pose dans un grand nombre de nos États. Nous sommes, chaque jour, les témoins impuissants de nouveaux drames. À l'heure où ce phénomène de migrations maritimes ne cesse de se développer, au gré des crises que traverse le monde, il est de notre responsabilité de rappeler que ces personnes vulnérables bénéficient des garanties de la Convention.

**Monsieur le Président de la Commission des lois,
Mesdames et Messieurs les Députés,**

J'ai été très honoré de pouvoir m'exprimer aujourd'hui devant vous.

En Europe et bien au-delà de notre continent, la France, parce qu'elle est la patrie de la Déclaration des droits de l'homme, est une source d'inspiration. Les valeurs de la République française, que l'on peut lire au fronton de vos édifices publics, sont aussi celles que nous défendons. Votre pays est un exemple pour toutes les démocraties.

Vous avez, j'en suis certain, bien compris que, pour que notre Cour puisse poursuivre sa mission et pour que les droits de l'homme continuent de progresser, nous avons besoin du soutien fort des parlements nationaux. C'est le sens de ma présence parmi vous ce matin et je suis maintenant à votre disposition pour répondre à vos questions.