



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

Réseau des présidents des cours suprêmes judiciaires de l'Union européenne

Colloque du Réseau

Working session – « The contribution of International and National Courts and Tribunals to the Rule of Law »

La contribution de la Cour européenne des droits de l'homme à l'État de droit

Discours de Mattias Guyomar

La Haye, le 13 novembre 2025

Alors que nous célébrons cette année les 75 ans de la [Convention européenne des droits de l'homme](#), ce traité de l'humanisme juridique, il convient d'en revenir encore et encore aux choix opérés en 1949 et en 1950 pour restaurer en Europe un espace de démocratie libérale fondée sur la prééminence du droit et la sauvegarde des droits fondamentaux.

Forts de leur expérience, les Fondateurs du Conseil de l'Europe et les auteurs de la Convention, qui avaient vécu l'entre-deux guerres dont ils avaient éprouvé l'issue tragique et barbare, l'avènement du nazisme, du fascisme, du totalitarisme communiste, puis le fracas de la 2^e guerre mondiale et l'horreur de la Shoah ont rêvé une utopie fondée sur les idéaux de paix et de justice retrouvés et ont réussi à la réaliser en bâtissant, à l'échelle de l'Europe, un système dans lequel la démocratie prend pour assise l'État de droit.

L'État de droit est expressément évoqué dans le Préambule de la Convention européenne où les États européens réaffirment que le maintien des libertés fondamentales « *repose essentiellement sur un régime politique véritablement démocratique* » et déclarent « *posséder un patrimoine commun d'idéal et de traditions politiques, de respect de la liberté et de prééminence du droit* ».

Alors que l'État de droit, manifestation d'une vision libérale de l'exercice du pouvoir, semblait s'être imposé comme modèle universel et paraissait voué un processus constant d'élargissement et d'approfondissement, voici qu'il est devenu l'objet de controverses et de mises en cause.

Tel est le constat auquel nous parvenons en cette année même d'anniversaire de la Convention, instrument juridique de l'accomplissement du projet politique du Conseil de l'Europe.

Ainsi que l'explique le professeur Jacques Chevallier, ce « nouvel air du temps » est largement lié à l'émergence de menaces (terrorisme) ou de crises (crise migratoire, crise sanitaire) et à l'apparition de nouveaux risques aggravant la polarisation des sociétés auxquels le système de l'État

de droit serait, aux yeux de ses détracteurs, incapable de faire face. Cette remise en cause de l'État de droit repose sur quatre séries de critiques de fond :

- critique de l'efficacité du droit en tant que dispositif d'encadrement de l'action publique et de régulation de la société ;

- critique de la prolifération des droits individuels consécutives à la promotion des droits fondamentaux, portant en germe le risque d'atomisation de la société ;

- critique de la nouvelle hiérarchie des normes résultant de l'intégration, dans les ordres juridiques internes du droit international et du droit européen ;

- critique enfin du pouvoir que les juges se seraient arrogé en tant que garants de l'État de droit et dépositaires de valeurs universelles et, partant, indiscutables.

Ce dernier procès, axé tout à la fois sur un supposé manque de légitimité et un agenda idéologique, vise tous les juges, et tout particulièrement les juges européens des droits de l'homme, qui sont de plus en plus vivement critiqués justement au nom de la défense de la démocratie et de la souveraineté populaire.

Ces critiques qui alimentent le narratif du populisme anti-judiciaire, dont Lord Reed a livré une percutante analyse, surgissent alors que des réformes institutionnelles ont cherché à mettre en cause l'indépendance du pouvoir judiciaire telles celles menées en Pologne et qui ont fait l'objet de jugements tant de la Cour de justice de l'Union européenne que de la Cour européenne des droits de l'homme. Ainsi que nous y invite l'ancien président du Conseil constitutionnel français Laurent Fabius, il convient de rejeter le « sophisme selon lequel il faudrait se libérer de l'État de droit pour accomplir la volonté générale » qui repose sur « une sorte de martingale, refus de la légitimité des juges, refus de plusieurs de nos engagements européens, refus de l'État de droit ».

Si la notion d'État de droit n'a jamais été explicitement définie par la Cour européenne des droits de l'homme, les rédacteurs de la Convention entendaient par là le « respect de la loi » combiné avec la « prééminence du droit » c'est-à-dire un système dans lequel le pouvoir est tenu par la loi et non utilisé de manière arbitraire. La Cour rappelle constamment, depuis l'arrêt *Golder* du 21 février 1975, que l'État de droit est « une des caractéristiques du patrimoine spirituel commun des États membres du Conseil de l'Europe » dont « l'arbitraire est la négation » précise-t-elle depuis l'arrêt *Al-Dulimi c. Suisse* du 21 juin 2016, ce qui renvoie à l'un des cinq critères¹ constitutifs de l'État de droit définis par la Commission de Venise la même année (la prévention de l'abus de pouvoir).

La Prééminence du droit ne se conçoit pas sans l'accès à la justice qui suppose le droit au juge² et, même aujourd'hui en Europe, le droit aux juges : le juge ordinaire, le juge constitutionnel (l'avènement de la justice constitutionnelle au cours de la seconde moitié du XXe siècle ayant permis le développement de l'État de droit en Europe), les juges européens (Cour européenne des droits de l'homme et Cour de justice de l'UE), les juges internationaux.

Il faut le rappeler : la démocratie ne saurait être réduite à la loi du nombre et en contribuant à la protection de l'État de droit, les juges font vivre la démocratie. C'est à l'aune de cet idéal démocratique qu'il convient de comprendre le § 412 de l'arrêt *Klima c. Suisse* (GC 9 avril 2024): « La démocratie ne saurait être réduite à la volonté majoritaire des électeurs et des élus au mépris des exigences de l'État de droit. La compétence des juridictions internes et de la Cour est donc complémentaire [aux] processus démocratiques ».

Il faut bien garder à l'esprit que l'idéal démocratique nourrit le système conventionnel de même que le projet de création d'un espace européen de protection des droits fondamentaux renforce la

¹ Légalité ; sécurité juridique ; prévention de l'abus de pouvoir ; égalité devant la loi et non-discrimination ; accès à la justice.

² Dans l'arrêt *Golder contre Royaume-Uni* du 21 février 1975, la cour européenne affirme que « la prééminence du droit ne se conçoit guère sans la possibilité d'accéder aux tribunaux ».

démocratie, au sein de chacun des États qui en font partie. Loin d'affaiblir le cadre national de l'exercice de la démocratie, l'échelle européenne vient à son soutien et en développe la force sans en altérer la nature. « Instrument constitutionnel de l'ordre public européen », la Convention à la fois protège les droits individuels et contribue à la vitalité de l'État de droit et au bon fonctionnement de la démocratie : « *Non seulement la démocratie politique représente un élément fondamental de l'ordre public européen, mais la Convention est destinée à sauvegarder et promouvoir les idéaux et valeurs d'une société démocratique* » (Grande Chambre, *Gorzelik et autres c. Pologne*, 2004).

Mais l'accès au juge ne saurait conduire au gouvernement des juges. Pour rester au soutien de la démocratie, la séparation des pouvoirs suppose leur complémentarité et un fonctionnement qui écarte tout risque de confusion ou d'usurpation des pouvoirs. Les limites de la compétence du juge sont définies au paragraphe 412 de l'arrêt « *Klima* » précité : « *une intervention juridictionnelle, y compris de la Cour, ne peut remplacer les mesures qui doivent être prises par les pouvoirs législatif et exécutif ou fournir un substitut à celles-ci* ». Le même arrêt réaffirme, au paragraphe 411, que « *dans une démocratie, qui représente un élément fondamental de l'ordre public européen comme il ressort du Préambule de la Convention ainsi que des principes de subsidiarité et de responsabilité partagée (Parti communiste unifié de Turquie et autres c. Turquie 30 janvier 1998 ; Grzęda c. Pologne du 15 mars 2022)* », il est des actions qui « *dépendent nécessairement du processus décisionnel démocratique* ».

Pour autant, la prééminence du droit suppose un système judiciaire efficace, indépendant et impartial et dont les décisions sont exécutées. De nombreuses affaires soulevant des questions relatives à l'État de droit ont été introduites devant la Cour européenne par des requérants, dans différents cas de figure, qui concernaient notamment le respect de l'autorité d'une décision de justice définitive, l'accès à la justice, ou l'indépendance de l'autorité judiciaire.

À chaque fois qu'elle intervient, à son tour, après épuisement des voies de recours internes et à sa place, dans le respect de la marge d'appréciation des États, dans le plein respect du principe de subsidiarité et le cadre de la « responsabilité partagée », pour condamner une rétention arbitraire, pour défendre la liberté d'expression, l'intégrité du processus électoral et l'indépendance judiciaire, la Cour déploie la Convention pour protéger les fondements mêmes de l'État de droit et de la démocratie.

Les dispositions de la Convention et du règlement de la Cour qui sont souvent citées par les requérants dans ces affaires sont l'article 6 (droit à un procès équitable) et l'article 13 (droit à un recours effectif) de la Convention. Toutefois, d'autres articles de la Convention peuvent également être invoqués, puisque l'État de droit est inhérent à tous les articles de la Convention³.

La Cour a identifié des droits spécifiques qui dérivent du principe de l'État de droit qui en constituent à la fois une déclinaison et une condition :

1. La Cour vérifie tout d'abord le respect de l'exigence selon laquelle **l'action des autorités doit avoir une base légale**. En ce sens, le principe de l'État de droit est une *condition préalable* à toute action de l'État portant atteinte à un droit matériel (tel que le droit à la vie privée, la liberté d'expression, le droit à la propriété, etc.). La « légalité » implique non seulement l'existence d'une base légale pour une ingérence, mais aussi une certaine *qualité* de la loi qui recouvre les exigences d'accessibilité, de clarté et de prévisibilité. En particulier, les lois doivent être rendues publiques (*Roman Zakharov c. Russie* [GC], n° 47143/06, §§ 239-245, 4 décembre 2015). Les lois doivent également être claires et prévisibles dans leur application. La loi peut laisser un pouvoir d'appréciation à l'administration ou au juge, mais ce pouvoir ne doit pas être illimité et la loi doit prévoir des garanties

³ Affaire *Ex-Roi de Grèce et autres c. Grèce* [GC], n° 25701/94, § 79, CEDH 2000-XII). La première référence à l'État de droit dans la jurisprudence de la Cour date de 1975, dans l'arrêt *Golder c. Royaume-Uni* (n° 4451/70), où il est dit que la possibilité de saisir une juridiction d'une affaire fait partie intégrante du principe de prééminence du droit.

contre les ingérences arbitraires ([NIT S.R.L. c. République de Moldova](#) [GC], n° 28470/12, § 159, 5 avril 2022).

2. **L'État de droit suppose la garantie de la sécurité juridique.** L'application rétroactive de la loi pénale est ainsi expressément interdite par l'article 7 de la Convention. Toutefois, dans certains domaines, les tribunaux peuvent renverser une jurisprudence antérieurement dominante lorsqu'il existe des raisons impérieuses d'intérêt général de le faire ([Vegotex International S.A. c. Belgique](#) [GC], n° 49812/09, §§ 95 et suivants, 3 novembre 2022). Plus généralement, la législation peut être modifiée afin d'être adaptée aux nouvelles conditions sociales, économiques, etc. ([Bélané Nagy c. Hongrie](#) [GC], n° 53080/13, § 88, 13 décembre 2016). Mais une telle mutabilité de la loi n'est pas sans limite. Les lois qui visent des personnes déterminées sont contraires à l'État de droit ([Selahattin Demirtaş c. Turquie \(n° 2\)](#) [GC], n° 14305/17, § 269, 22 décembre 2020). Même pendant un état d'urgence, les personnes touchées par les mesures d'urgence ont droit à un contrôle juridictionnel de leur situation ([Pişkin c. Turquie](#), n° 33399/18, 15 décembre 2020).

3. **Les justiciables doivent avoir accès à un tribunal** afin de pouvoir obtenir une résolution juridictionnelle de leur litige ([Wick c. Allemagne](#), n° 22321/19, §§ 93-95, 4 juin 2024). La législation interne peut assortir cet accès de conditions, mais l'interprétation de ces conditions ne doit pas être excessivement formaliste ([Justine c. France](#), n° 78664/17, §§ 42-51, 21 novembre 2024). Si l'article 6 ne garantit pas le droit de contester la législation en elle-même, il peut obliger les tribunaux à intervenir si les autorités ne mettent pas en œuvre les engagements pris par l'État au niveau législatif (voir, en ce qui concerne le contentieux du changement climatique, [Verein KlimaSeniorinnen Schweiz et autres c. Suisse](#) [GC], n° 53600/20, 9 avril 2024). L'accès aux juridictions ordinaires peut également être limité aux fins du respect de l'autonomie parlementaire ([Mugemangango c. Belgique](#) [GC], n° 310/15, 10 juillet 2020). Mais les restrictions mises à l'accès au juge doivent poursuivre un but légitime et ne pas porter atteinte à la substance même du droit au juge.

4. Pour faire respecter l'État de droit, **les juridictions nationales doivent être indépendantes, impartiales et établies par la loi.** Ces garanties sont liées entre elles ([Guðmundur Andri Ástráðsson c. Islande](#) [GC], 1^{er} décembre 2020, § 211). Plus particulièrement, la Cour a rendu ces dernières années un nombre important d'arrêts de principe en lien avec la crise de l'État de droit en Pologne, provoquée par les réformes législatives qui ont porté atteinte à l'indépendance de l'ensemble du pouvoir judiciaire et à la « légalité » des organes juridictionnels nouvellement créés⁴. Les ingérences dans le pouvoir judiciaire constituent toujours une forme de régression démocratique. En veillant au bon fonctionnement du pouvoir judiciaire, en protégeant les juges contre toute forme d'abus et de pression, afin de leur permettre d'être les garants efficaces contre toute forme d'arbitraire, c'est aussi la démocratie que la Cour européenne des droits de l'homme renforce. Et c'est en cela aussi que la responsabilité partagée participe au bon fonctionnement de l'État de droit. Les juges nationaux sont les premiers acteurs, à l'échelle de l'État, de l'État de droit dont la Cour est la garantie, à l'échelle européenne, en protégeant l'intégrité du processus judiciaire.

5. Lorsqu'ils statuent sur un litige, les **tribunaux doivent motiver leur décision** et répondre aux arguments essentiels des parties ([Melgarejo Martinez de Abellanos c. Espagne](#), n° 11200/19, § 41, 14 décembre 2021), faute de quoi il peut en résulter une situation d'arbitraire ([Aykhan Akhundov c. Azerbaïdjan](#), n° 43467/06, 1^{er} juin 2023, §§ 86 et suivants) ou même un « déni de justice » ([Ballıktas Binqöllü c. Turquie](#), n° 76730/12, § 77, 22 juin 2021).

6. Les **autorités doivent respecter l'autorité d'une décision de justice définitive.** Le droit à un procès équitable consacré à l'article 6 de la Convention perdrait tout son sens si les autorités pouvaient ignorer des décisions de justice définitives ou les annuler arbitrairement. La Cour a ainsi

⁴ Voir l'arrêt [Xero Flor w Polsce sp. z o.o. c. Pologne](#), n° 4907/18, §§ 252-291, 7 mai 2021, qui concernait des nominations irrégulières à la Cour constitutionnelle polonaise ; [Advance Pharma Sp. z o.o c. Pologne](#), n° 1469/20, 3 février 2022, §§ 294-351, qui concernait le manque d'indépendance de la Cour suprême polonaise ; [Tuleya c. Pologne](#), n° 21181/19, qui concernait le régime disciplinaire applicable aux juges, qui nuisait à leur indépendance ; et l'arrêt rendu par la Grande Chambre dans l'affaire [Grzęda c. Pologne](#), n° 43572/18, 15 mars 2022, §§ 257 et suivants, dans lequel la Cour a dit que la cessation anticipée d'un mandat judiciaire dépourvue de possibilité de contestation était contraire à l'article 6.

conclu à la violation de l'article 6 dans de multiples affaires où des arrêts définitifs rendus par des juridictions internes étaient restés longtemps inexécutés ([Scordino c. Italie](#) (n° 1) [GC], n° 36813/97, § 196, 29 mars 2006), ou lorsque des procédures ayant donné lieu à un arrêt définitif avaient été rouvertes arbitrairement ([Wateřa c. Pologne](#), n° 50849/21, §§ 222-226, 12 novembre 2023). De même, les juridictions ordinaires doivent respecter les décisions rendues par les cours constitutionnelles ([Şahin Alpay c. Turquie](#), n° 16538/17, §§ 117 et suivants, 20 mars 2018).

Dans chacun de ces cas de figure, en tranchant les litiges dont elle est saisie, dans le cadre de sa supervision subsidiaire, la Cour contribue, de manière plus systémique, à la défense et au renforcement des éléments constitutifs de l'État de droit tels que recensés par la Commission de Venise que sont la légalité, la sécurité juridique, la prévention de l'abus de pouvoir, l'égalité devant la loi et non-discrimination et l'accès à la justice. Ce faisant, elle est fidèle au mandat que les Fondateurs du système lui ont donné, il y a 75 ans, en faisant fructifier, dans le contexte actuel et face aux défis contemporains, la Convention, cet « instrument vivant », outil de protection de « droits concrets et effectifs ».