

**Conférence des Cours constitutionnelles européennes
XIIème Congrès**

*Place
de la Cour européenne des Droits de l'Homme
dans le paysage constitutionnel européen*

Intervention

de

M. Luzius Wildhaber
Président de la Cour européenne des Droits de l'Homme



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

Place de la Cour européenne des Droits de l'Homme dans le paysage constitutionnel européen

Intervention de Luzius Wildhaber,
Président de la Cour européenne des Droits de l'Homme

La Cour européenne des Droits de l'Homme prend part depuis longtemps aux conférences des Cours constitutionnelles européennes et elle suit toujours leurs travaux avec un vif intérêt. Elle y a le statut d'observateur, mais il ne faut pas en déduire qu'elle n'a pas sa part dans le domaine de la justice constitutionnelle européenne. Au contraire, d'après la conception que je me fais de son rôle, la Cour européenne œuvre en partenariat avec les Cours constitutionnelles nationales et les juridictions nationales ayant une compétence équivalente. Qu'elle soit ou non elle-même une « cour constitutionnelle » est une question qui relève plutôt de la sémantique. Nous pouvons toujours la qualifier de cour quasi-constitutionnelle, *sui generis*. Les questions qu'elle est appelée à trancher sont indubitablement des questions constitutionnelles dans la mesure où elles concernent les droits fondamentaux des citoyens européens. Il ne fait pas davantage de doute que c'est aux autorités judiciaires internes elles-mêmes, notamment aux cours ayant une compétence constitutionnelle, qu'il revient en premier lieu de trancher ces questions, comme le veut le caractère subsidiaire du mécanisme de protection instauré par la Convention européenne des Droits de l'Homme. Le contrôle européen est un dispositif de sécurité conçu pour rattraper les questions qui échappent à l'examen rigoureux des organes constitutionnels nationaux.

C'est la théorie. Il en va autrement en pratique et je dirais qu'il y a des problèmes des deux côtés. D'une part, l'effectivité, voire l'existence, des voies de recours dans les Etats contractants en ce qui concerne les violations alléguées des droits et libertés conventionnels pose des problèmes. D'autre part, la Cour de Strasbourg a peut-être parfois du mal à résister à la tentation d'entrer trop avant dans les questions de fait et de droit, de devenir la fameuse « quatrième instance » qu'elle se défend toujours d'être. C'est lorsque les griefs n'ont pas été articulés dans la procédure nationale, ou ne l'ont pas été de manière effective, que la Cour se trouve en quelque sorte devant un dilemme. Doit-elle examiner le grief substantiel à l'origine de la requête, ou se borner à constater une violation de nature procédurale ? Dans un certain

nombre d'affaires¹ ayant trait à des violations alléguées du droit à la vie garanti par l'article 2 de la Convention où il n'a pas été possible d'apporter au degré voulu la preuve de la violation substantielle, la Cour a conclu à un manquement « procédural » faute au niveau national d'une enquête ou d'une procédure judiciaire effectives propres à établir les véritables faits à l'origine de l'allégation. Quoi qu'il en soit, la Convention a un solide parti pris en matière de procédure. Il en est manifestement ainsi pour les dispositions sur les voies légales, qui tendent essentiellement à l'existence de garanties procédurales en cas de détention et pour la conduite d'une procédure judiciaire relevant des articles 5 et 6 de la Convention. Mais cela vaut aussi pour certains droits normatifs protégés par la Convention. La Cour ne cesse de dire² que lorsqu'un individu affirme de manière défendable avoir subi, aux mains de la police ou d'autres services comparables de l'Etat, de graves sévices illicites et contraires à l'article 3 (qui prohibe la torture et les traitements inhumains ou dégradants), cette disposition, combinée avec le devoir général imposé à l'Etat par l'article 1 de la Convention, requiert, par implication, qu'il y ait une enquête officielle effective. Comme dans l'hypothèse envisagée par l'article 2, cette enquête doit être de nature à conduire à l'identification et à la sanction des responsables. Dans le contexte de l'article 8, la Cour recherchera s'il existe des garanties de procédure suffisantes pour protéger l'intérêt que vise l'article 8³. Selon moi, en fait, pratiquement toutes les garanties conventionnelles renferment une obligation positive implicite de mettre en place et de rendre effectives des procédures permettant de revendiquer au niveau national le droit en cause. Ce que confirment l'exigence de l'épuisement des voies de recours internes posée à l'article 35 de la Convention et l'obligation d'offrir un recours effectif que l'article 13 fait peser sur les Etats. Il doit bien en être de cette façon si l'on veut que le système fonctionne à titre subsidiaire. Comme la Cour l'a souligné récemment, « conformément à l'objet et au but sous-jacents à la Convention, tels qu'ils se dégagent de l'article 1 de celle-ci, chaque Etat contractant doit assurer dans son ordre juridique interne la jouissance des droits et libertés garantis. Il est fondamental pour le mécanisme de protection établi par la Convention que les systèmes nationaux eux-mêmes permettent de redresser les violations commises, la Cour exerçant son contrôle dans le respect du principe de subsidiarité. »⁴ La Cour l'a confirmé à propos de l'article 13 lorsqu'elle a dit que l'obligation d'offrir une voie de recours s'étend aux problèmes de durées de procédure contraires à l'article 6. La Cour l'a relevé : « la règle de l'article 35 § 1 se fonde sur l'hypothèse, incorporée dans l'article 13 (avec lequel elle présente d'étroites affinités), que l'ordre interne offre un recours effectif quant à la violation alléguée. Ainsi, en énonçant de manière explicite l'obligation pour les Etats de protéger les droits de l'homme en premier lieu au sein de leur propre ordre juridique, l'article 13 établit au profit des justiciables une garantie supplémentaire de jouissance effective des droits en question. Tel qu'il se dégage des travaux préparatoires⁵ l'objet de l'article 13 est de fournir un moyen au travers duquel les justiciables puissent obtenir, au niveau national, le redressement des violations de leurs droits garantis par la Convention, avant d'avoir à mettre en œuvre le mécanisme international de plainte devant la Cour »⁶.

Cela doit fonctionner dans les deux sens. En d'autres termes, lorsqu'il n'existe pas de garanties procédurales protégeant le droit en cause ou lorsqu'elles sont insuffisantes, il peut

¹ Kaya c. Turquie, 19.2.1998, *Recueil* 1998-I, p. 329, § 105 ; Tanrikulu c. Turquie, 8.7.2000, § 101.

² Voir, par exemple, Assenov c. Bulgarie, 28.10.1998, *Recueil* 1998-VIII, p. 3290, § 102 ; Labita c. Italie, 6.4.2000, § 131 ; Veznedaroglu c. Turquie, 11.4.2000, § 32.

³ Chapman c. Royaume-Uni, 18.1.2001, CEDH 2001- ..., § 114.

⁴ Z. et autres c. Royaume-Uni, 10.5.2001, CEDH 2001- ..., § 103.

⁵ Voir le *Recueil des travaux préparatoires de la Convention européenne des Droits de l'Homme*, vol. II, pp. 485 et 490, et vol. III, p. 651.

⁶ Kudła c. Pologne, 26.10.2000, CEDH 2000-XI, § 152.

fort bien y avoir violation du droit dans ses aspects normatifs comme procéduraux ainsi que de l'article 13. Par contre, si pareilles garanties existent, l'Etat contractant a rempli une grande part de ses obligations. Ce qui ne veut pas dire que lorsqu'elle exercera son contrôle, la Cour ne pourra pas constater de violation puisque, bien sûr, des questions de fond se poseront également, mais elle pourra alors procéder à ce contrôle avec le juste recul, sous la bonne perspective. Si de surcroît les autorités nationales sont à même d'appliquer la jurisprudence conventionnelle aux questions dont elles se trouvent saisies, le travail de la Cour de Strasbourg est accompli, en grande partie sinon en totalité. Tel est finalement l'objectif qui sous-tend le système – faire en sorte que les citoyens européens, dans la communauté conventionnelle tout entière, puisse pleinement faire valoir dans leur propre ordre juridique interne les droits que leur reconnaît la Convention.

Il y a une autre manière de dire les choses : le respect de l'obligation procédurale laisse place pour ce que l'on appelle la marge d'appréciation, dans les cas des articles pour lesquels il est susceptible d'y en avoir une, donc à l'exclusion des articles 2 et 3. Ce domaine de discrétion est un élément nécessaire inhérent à la nature de la compétence internationale lorsqu'elle s'applique aux Etats démocratiques qui respectent la prééminence du droit. Il traduit l'aspect pratique, en ce sens que les autorités nationales sont proches des événements et qu'une juridiction internationale, dont la compétence s'étend à quarante-trois Etats regroupant une population de quelque 800 millions d'habitants, se trouve purement et simplement dans l'impossibilité physique de fonctionner comme un tribunal des faits. C'est pourquoi la Cour a dit qu'elle devait se montrer prudente lorsqu'elle assume le rôle d'un tribunal de première instance appelé à connaître des faits. Il n'entre pas dans ses attributions de substituer en la matière sa propre vision à celle des juridictions internes. Même si elle n'est pas liée par les constatations de fait de celles-ci, elle doit posséder des données convaincantes pour pouvoir s'en écarter⁷.

Mais la marge d'appréciation suppose aussi une certaine déférence à l'égard des décisions prises par des institutions démocratiques, déférence qui tient à la place primordiale de la démocratie dans le système de la Convention. La Cour européenne n'a donc pas pour rôle de se substituer systématiquement au législateur démocratique. Elle doit exercer un contrôle international dans une affaire donnée pour s'assurer que les solutions choisies ne font pas peser une charge excessive ou inacceptable sur une fraction de la société ou certains individus. Le législateur démocratiquement élu doit avoir la liberté de prendre des mesures dans l'intérêt général même si elles entraînent une ingérence dans une catégorie donnée d'intérêts individuels. Comme je l'ai dit, ce sont les autorités nationales qui sont les mieux à même de procéder à l'exercice de mise en balance des intérêts concurrents en jeu. Mais un exercice de mise en balance est indispensable, ce qui implique l'existence de procédures qui le rendent possible. En outre, il faut aboutir à ce résultat que la mesure prise dans l'intérêt général ait un rapport de proportionnalité raisonnable avec le but poursuivi et l'effet qu'elle a sur l'intérêt individuel en jeu. En ce sens, le pouvoir discrétionnaire accordé aux Etats – la marge d'appréciation – ne sera jamais illimité et les droits de l'individu seront pour finir protégés contre les excès de la règle de la majorité. Le principe de la marge d'appréciation implique que lorsque des mesures appropriées sont prises, un éventail de solutions compatibles avec les droits de l'homme peuvent s'offrir aux autorités nationales. La Convention ne prétend pas imposer une manière uniforme d'envisager les milliers d'intérêts différents qui se présentent dans le vaste domaine de la protection des droits fondamentaux ;

⁷ Tanli c. Turquie, 10.4. 2001, § 110.

elle cherche à établir des normes minimales communes afin de donner à la protection interne des droits de l'homme un cadre à l'échelle européenne.

Cela posé, il existe une dichotomie radicale dans toute la Convention. La finalité première du système de la Convention est-il de fournir un remède à l'individu ou bien la mission de ce système est-elle davantage « constitutionnelle », autrement dit s'agit-il pour lui de trancher des questions pour des motifs d'ordre public dans l'intérêt général ? Si c'est cette dernière hypothèse qui est la bonne, le système des requêtes individuelles doit être perçu comme le moyen de détecter les lacunes de la protection des droits de l'homme au niveau interne afin de les combler et d'élever ainsi le niveau général de la protection des droits de l'homme. On peut pousser cette analyse plus avant en considérant les arrêts de la Cour et le processus d'exécution. Les arrêts de Strasbourg, vous le savez, sont déclaratoires. L'intention initiale notamment de Pierre-Henri Teitgen, que l'on présente souvent comme le père de la Convention, était que la Cour fût dotée de pouvoirs de cassation et de la compétence d'invalider des lois, mais les gouvernements avaient rejeté cette démarche maximaliste. La Cour a en outre toujours confirmé qu'elle n'est pas habilitée à ordonner telle ou telle mesure d'exécution. Elle constate l'existence d'une violation, et c'est au Comité des Ministres du Conseil de l'Europe qu'il revient de donner effet à ce constat, les « pressions des pairs » étant le moyen le plus susceptible d'assurer l'exécution correcte de l'arrêt de ce qui, après tout, est une cour internationale. Ce processus d'exécution tend à éradiquer les causes de la violation. En ce sens, la Convention et la Cour ont un rôle aussi bien prospectif que rétrospectif.

De ce point de vue, la place du remède pour l'individu, tout important qu'il soit et en particulier pour les violations les plus graves, est secondaire par rapport au but premier qui est d'élever le niveau général de la protection des droits de l'homme et d'étendre la jurisprudence qui s'y rapporte à l'ensemble de la communauté des Etats parties à la Convention. Sous la perspective de l'effectivité du système, on mettra donc l'accent sur la nécessité d'éviter la répétition des circonstances donnant lieu à la violation. Je serai toutefois le premier à admettre que cette analyse du système de la Convention n'est pas partagée par tous, pas même parmi mes collègues de Strasbourg, mais qu'elle fût ou non correcte au départ, compte tenu de la situation actuelle, avec une charge d'affaires sans cesse croissante en provenance de quarante-trois Etats, qui seront bientôt quarante-quatre puis quarante-cinq et davantage, rassemblant, je l'ai déjà dit, une population de plus de 800 millions d'habitants, l'avenir du système ne saurait reposer sur un redressement individuel.

Voilà qui m'amène à quelques chiffres. La Cour a actuellement 23 000 requêtes pendantes devant ses organes décisionnels. Un audit effectué en 2001 par le service de l'auditeur interne du Conseil de l'Europe prévoyait plus de 20 000 requêtes annuelles d'ici 2005. Nos propres chiffres donnent à penser que l'augmentation sera encore plus rapide. En 2001, nous avons enregistré quelque 14 000 requêtes. Le nombre des requêtes a augmenté de près de 130 % depuis l'entrée en fonction de la Cour actuelle, en novembre 1998, de près de 1 400 % depuis 1988. Le potentiel d'augmentation est quasi illimité par suite de l'expansion du Conseil de l'Europe au cours de la dernière décennie, et cette situation ne fera que s'aggraver lorsque de nouveaux Etats membres auront ratifié la Convention. Par ailleurs, l'évolution de la charge des affaires n'est pas simplement quantitative. La nature des affaires venant devant la Cour reflète inévitablement le changement de composition du Conseil de l'Europe avec un nombre important d'Etats qui se trouvent encore en transition à maints égards, et en particulier pour ce qui est de leur ordre judiciaire, même si certains d'entre eux ont accompli des progrès considérables. Ces Etats risquent de rencontrer des problèmes structurels qui ne pourront être résolus du jour au lendemain. Les impératifs politiques

compréhensibles des jours grisants qui ont suivi 1989 ont donné à la Cour la migraine, il faut le dire, justement parce que c'est une Cour et parce qu'elle doit trancher des questions de droit, sans se soucier d'opportunité politique.

Je suis aujourd'hui plus que jamais convaincu que, trois ans seulement après la réforme radicale du mécanisme de la Convention que le Protocole n° 11 a apportée, en remplaçant les deux institutions initiales par un seul et unique organe judiciaire, un nouveau remaniement majeur du système s'impose. Le groupe d'évaluation que le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe a institué en lui donnant pour mandat de formuler des propositions sur les moyens possibles de maintenir l'efficacité de la Cour⁸ le confirme. Dans son rapport⁹ le groupe a fait deux recommandations principales : premièrement, il a préconisé un protocole à la Convention qui conférerait « à la Cour le pouvoir de refuser d'examiner en détail les requêtes ne posant aucune question substantielle au regard de la Convention ». Sa seconde recommandation était de réaliser « une étude de faisabilité (...) concernant la création au sein de la Cour d'une division nouvelle et distincte qui serait chargée de l'examen préalable des requêtes ».

Ces recommandations s'attaquent aux deux problèmes principaux qui se posent au système de la Convention : comment absorber et éliminer la quantité de requêtes dénuées d'intérêt sans prendre du temps précieux des juges et comment préserver la cohérence et la qualité des arrêts pilotes, des arrêts de principe, des arrêts qui contribuent à la jurisprudence relative aux droits de l'homme à l'échelle européenne, qui construisent l'« ordre public » européen. Ce sont ces arrêts qui situent la Cour dans son véritable rôle « constitutionnel », lequel consiste à trancher des questions essentiellement d'ordre public.

Il est je crois évident, et l'expérience de nombre des Cours participant à la conférence d'aujourd'hui le confirmera sans aucun doute, qu'il y a une limite au nombre d'affaires sur lesquelles on puisse se prononcer correctement au cours d'une période donnée. Par exemple, la Cour suprême des Etats-Unis rend de quatre-vingts à quatre-vingt-dix arrêts par an. La Cour constitutionnelle fédérale allemande a, si je ne m'abuse, rendu dix-sept arrêts en 2000. La Cour de justice des Communautés européennes a prononcé quelque 240 arrêts en 2001. A Strasbourg, nous avons rendu presque 900 arrêts en 2001, en plus de 9 000 et quelques décisions d'irrecevabilité. C'est déjà pour moi un chiffre préoccupant et franchement excessif, même s'il s'agissait pour la plupart d'affaires répétitives et simples à trancher, par exemple des plaintes de durée excessive de procédure, qui relèvent plus de l'arithmétique que du raisonnement juridique. Mais même ces affaires-là prennent du temps et c'est pourquoi il est selon moi essentiel que la Cour se voie dotée des moyens de réduire l'afflux des affaires afin de pouvoir se concentrer sur son rôle constitutionnel.

Avec cette conséquence logique que, indépendamment d'un système permettant de liquider rapidement et à peu de frais les requêtes qui ne remplissent pas les conditions de recevabilité, il faut soulager la Cour des affaires répétitives, manifestement bien fondées et, en plus, des affaires qui ne posent pas de problème en ce sens que la question de principe a déjà été résolue. Si l'obligation que le constat d'une violation de la Convention fait peser sur un Etat défendeur est d'éliminer les causes de la violation pour empêcher qu'elle ne se reproduise, les requêtes ultérieures qui présentent un grief découlant des mêmes circonstances devraient être considérées comme un problème d'exécution. C'est particulièrement vrai pour

⁸ Décision des Délégués des Ministres, 7.2.2001.

⁹ EG(2001)1 du 27.9.2001, disponible sur le site Internet du Comité des Ministres, <http://cm.coe.int>.

les violations de caractère « structurel »¹⁰. Une fois que la Cour a établi l'existence d'une violation structurelle ou d'une pratique administrative, cela sert-il réellement l'objectif général – élever le niveau de la protection des droits de l'homme dans l'Etat concerné – que de continuer à rendre des arrêts constatant la même violation ? Ici nous nous trouvons carrément dans le conflit entre intérêt général et redressement pour l'individu. Si le redressement pour l'individu constitue l'objectif primordial du système de la Convention, alors bien sûr dans la situation que je viens de décrire la Cour doit continuer à rendre des arrêts de manière à pouvoir octroyer une indemnité à l'individu victime de la violation. Pourtant, si nous envisageons le système de satisfaction équitable instauré par l'article 41 de la Convention, nous voyons qu'il ne vient guère à l'appui de la théorie du redressement pour l'individu. D'abord, c'est un pouvoir discrétionnaire puisque la Cour alloue une satisfaction « s'il y a lieu ». La jurisprudence de la Cour montre que ce n'est pas une conséquence automatique du constat de violation. D'où la pratique bien établie de la Cour consistant à dire, le cas échéant, que le constat de violation fournit en soi une satisfaction équitable suffisante¹¹. Cela démontre aussi à coup sûr le caractère d'« ordre public » du système.

Mais prenons un exemple concret. Si la Cour devait constater une violation de l'article 3, lequel prohibe les traitements inhumains et dégradants, à propos des conditions régnant dans les prisons de l'un des nouveaux Etats contractants et que les éléments de preuve montrent qu'il s'agit là d'une situation courante dans l'Etat concerné, serait-il raisonnable que la Cour traite les milliers de requêtes que les détenus se trouvant dans des conditions semblables risqueraient d'introduire ? L'octroi d'une indemnité sans aucun doute substantielle à titre individuel – toujours à supposer que la Cour soit à même de traiter les affaires concernées – hâterait-il la solution du problème, contribuerait-il à éliminer les causes de la violation initiale ? Très probablement pas et surtout pas si l'on pense qu'une des causes de la situation dénoncée est peut-être le manque de ressources. Dans le même temps, la crédibilité de la Cour se trouverait affaiblie si celle-ci devait continuer à constater des violations sans obtenir de résultat apparent. L'arrivée de milliers d'affaires sur la même question engorgerait le système de manière pratiquement irrémédiable. On pourrait alors en arriver à des arrêts rendus cinq ou six ans, voire plus, après l'introduction de la requête. Non seulement ces lenteurs sont inacceptables, mais elles compliquent le processus d'exécution parce que les Etats peuvent prétendre que la situation telle qu'elle est représentée dans l'arrêt ne correspond plus à la réalité. Je parle des conditions pénitentiaires, mais le même problème pourrait se poser, de fait se posera sans aucun doute, à propos du dysfonctionnement structurel du système judiciaire de certains Etats contractants. Nous en avons déjà un avant-goût avec les affaires de procédure italiennes. Nous nous rendons maintenant compte que presque la moitié des Etats contractants ont des problèmes avec la durée des procédures judiciaires ; nous savons aussi que nombre d'entre eux rencontrent de graves difficultés parce que des décisions judiciaires définitives et contraignantes ne sont pas exécutées.

Il s'ensuit que ce type de problème doit être considéré comme relevant du processus d'exécution. Mais ce processus ne doit pas se contenter de « condamner ». Une fois un problème structurel identifié, si les gouvernements veulent sérieusement élever le standard des droits de l'homme à travers l'Europe, ils doivent faire en sorte que le Conseil de l'Europe soit à même d'aider l'Etat concerné à le résoudre, notamment en lui fournissant les conseils d'experts, en mettant en place des formations à l'intention des juges ou de la police, etc. En d'autres termes, je crois que nous devons reconsidérer certes le mode de fonctionnement de la

¹⁰ Voir Botazzi c. Italie, 28.7.1999, CEDH 1999-V.

¹¹ Cette formule a été employée pour la première fois dans l'arrêt Golder c. Royaume-Uni, 21.2.1975, série A n° 18.

Cour, mais aussi celui de l'ensemble du système de la Convention et en particulier la façon d'envisager l'exécution ; il ne faut pas, selon moi, se contenter d'exercer des pressions sur l'Etat défendeur, il faut aussi le cas échéant lui prêter l'assistance voulue pour juguler le problème que soulève l'arrêt.

Il me semble donc que la manière la plus simple de procéder est de permettre à la Cour de concentrer ses efforts sur les décisions de « principe », les décisions qui font jurisprudence. Ce serait aussi le meilleur moyen de maintenir les normes minimales communes dans l'ensemble de l'Europe. L'abaissement des standards est souvent évoqué dans les milieux de l'Union européenne comme une conséquence possible de l'élargissement du Conseil de l'Europe. L'examen des affaires tranchées au cours des trois dernières années dément cette crainte. Il y a pourtant un risque à plus long terme, un risque que l'on peut éviter si la Cour s'en tient au rôle plus « constitutionnel » que je préconise.

Permettez-moi de bien préciser les choses une fois encore. Ce que je dis aujourd'hui ne représente pas nécessairement les vues de mes collègues de la Cour. Il se peut fort bien que certains d'entre eux désapprouvent fortement l'approche que je recommande. Je peux aussi concevoir que les organisations non gouvernementales, fortement attachées – et c'est compréhensible – au principe du redressement pour l'individu, opposent de la résistance à des changements qui atténuent le droit à un plein accès à la Cour. Il reste que des milliers de requêtes étant introduites chaque année, le droit de recours individuel se trouvera de toute manière gravement limité par l'impossibilité matérielle de traiter toutes ces requêtes dans un délai tant soit peu raisonnable. Peut-on vraiment affirmer que l'on puisse garantir un accès véritable et effectif avec 30 000 affaires chaque année ? N'est-il pas préférable d'adopter une attitude plus réaliste face à ce problème et de préserver l'essence du système, en se conformant à son objectif fondamental, la requête individuelle étant vue comme un moyen d'atteindre une fin, non comme une fin en soi, comme une loupe qui révèle les imperfections des ordres juridiques internes, comme le thermomètre qui vérifie la température démocratique des Etats ? N'est-il pas préférable que la Cour rende bien moins d'arrêts, mais qu'elle en rende rapidement en les motivant longuement, et en y fixant les principes jurisprudentiels avec une clarté impérieuse qui les rendrait *de facto* contraignants à l'égard de tous, tout en mettant en évidence les problèmes structurels qui sapent la démocratie et l'état de droit dans certaines parties de l'Europe ?

La place de la Cour européenne des Droits de l'Homme dans le paysage constitutionnel européen sera donc fonction de son rôle futur qui, si je ne me trompe pas dans mon analyse, sera de plus en plus « constitutionnel » dans le sens que je me suis efforcé d'expliquer. Dans ce cadre, il faudra, notamment, clarifier les relations entre la Convention et le droit communautaire européen. Je me félicite donc de la Déclaration de Laeken du 15 décembre 2001, qui invite la Convention chargée de préparer la réforme institutionnelle de l'Union à réfléchir au point de savoir « si la Charte des droits fondamentaux doit être intégrée dans le traité de base et [à] se poser la question de l'adhésion de la Communauté européenne à la Convention européenne des droits de l'homme. » En attribuant une « importance particulière » à la jurisprudence de Strasbourg, la Cour de justice des Communautés européennes a démontré son attachement à une conception cohérente des droits fondamentaux en Europe. Les droits fondamentaux occupent une place de plus en plus prépondérante en droit communautaire, pas seulement dans la jurisprudence de la Cour de justice, mais dans les textes fondateurs de l'Union. L'article 6 § 2 du Traité de l'Union européenne établit désormais un lien formel entre l'Union et les droits fondamentaux et il importe de relever à ce propos qu'il indique la Convention européenne des Droits de l'Homme comme seul texte de

référence. La Charte des droits fondamentaux, proclamée à Nice le 7 décembre 2000, voit dans la Convention le niveau minimal de protection à garantir, tout en précisant que ce niveau minimal ne fait pas obstacle à l'octroi d'une protection plus étendue. Par cette solution, elle reconnaît que lorsque les Etats membres de l'Union mettent en œuvre le droit communautaire, ils engagent leur responsabilité tant sous l'angle de ce dernier que sous celui de la Convention européenne des Droits de l'Homme. D'où l'importance de solutions cohérentes en la matière.

Des travaux sont en cours sur ce sujet. A Strasbourg, un groupe d'experts gouvernementaux est en train d'examiner les questions juridiques et techniques que soulèverait l'adhésion de la Communauté. Un autre groupe envisage la réforme du système de la Convention. Ces deux courants devront se mêler : les travaux sur la réforme doivent nourrir le débat sur l'adhésion et inversement. En toute hypothèse, nous ne devons pas perdre de vue l'objectif global, préserver pour toute l'Europe, membres de l'Union et non-membres confondus, un système de protection des droits de l'homme qui garantisse et continue de garantir de manière effective sa finalité cardinale, la « sauvegarde et le développement des droits de l'homme et des libertés fondamentales »¹² à travers la communauté des Etats à partir des standards minimum communs énoncés dans la Convention européenne afin que « l'Europe des droits de l'homme demeure une entité unique fondée sur des valeurs communes »¹³. La structure qui en résultera se doit, encore une fois, d'être cohérente, mais elle doit s'adapter à la réalité de la situation. Autrement dit, nous devons définir une démarche qui continue de respecter la logique de la subsidiarité grâce à des procédures internes effectives, mais qui parallèlement puisse convenir aux Etats dotés de niveaux très avancés de protection constitutionnelle comme aux Etats dont la protection constitutionnelle est encore en cours de consolidation. Ce qui suppose que l'on donne à la Cour la possibilité de se borner à des arrêts à caractère « constitutionnel ».

Le groupe d'évaluation a estimé que la place de la Cour européenne des Droits de l'Homme dans le paysage constitutionnel constituait le centre nerveux d'un système de protection des droits de l'homme qui irradie dans les ordres juridiques internes de quarante et un (quarante-trois) Etats européens¹⁴. Nous pouvons aussi dire que la présence de la Cour ici aujourd'hui parmi ses partenaires ayant une compétence constitutionnelle traduit bien la place qu'elle occupe. Quelle que soit l'évolution du système, ce sont les juridictions nationales dotées d'une compétence constitutionnelle qui le feront fonctionner. Permettez-moi de redire que c'est précisément pourquoi la Cour de Strasbourg accorde la plus haute importance à ses relations avec vos juridictions. Nous avons eu le plaisir de rencontrer nombre d'entre vous ; c'est un échange que nous devons poursuivre si nous voulons pleinement nous comprendre les uns les autres. Cet échange mutuel d'informations permet aux juges internationaux de mieux prendre la mesure des problèmes qui se posent au niveau national, et aux juges nationaux d'avoir une plus fine perception de la jurisprudence de la Convention et du raisonnement qui l'inspire. Vous êtes vous aussi concernés par le processus de réforme de la Convention. Je souhaite que vous le souteniez et que vous contribuiez à la discussion.

¹² Préambule de la Convention.

¹³ Préface du rapport du groupe d'évaluation, voir note 9 ci-dessus.

¹⁴ *Ibidem*.