

La commission des Lois du Sénat préconise un renforcement de la Cour européenne des droits de l'homme

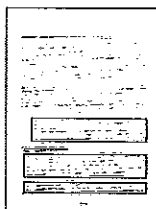
La commission des Lois du Sénat, présidée par l'ancien ministre Jean-Pierre SUEUR (PS, Loiret) vient de présenter le rapport de la mission d'information sur la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH), préparé par MM. Jean-Pierre MICHEL (PS, Haute-Saône) et Patrice GELARD (UMP, Seine-Maritime).

En préambule, les rapporteurs s'interrogent, à la suite du député (UMP, Seine-et-Marne) et président de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe Jean-Claude MIGNON lors de la conférence de Brighton, sur le "succès" de la Cour de Strasbourg : "est-ce que nous pouvons vraiment parler de succès dans ce contexte ? La Cour n'est-elle pas plutôt victime des défaillances au niveau national ? N'omettons pas de rappeler qu'environ la moitié des affaires pendantes devant la Cour concernent quatre Etats seulement, un seul d'entre eux représentant 27 % des requêtes totales et que 10 Etats, sur 47, totalisent près de 80 % des requêtes", notait le 19 avril dernier M. MIGNON. En effet, la CEDH a rendu depuis sa création en 1959 quelque 14 854 arrêts, dont près de la moitié dirigés contre quatre Etats : la Turquie (2747), l'Italie (2166), la Fédération de Russie (1212) et la Pologne (945). La France arrive toutefois en cinquième position avec 848 arrêts rendus la concernant (dont 627 concluant à une condamnation).

Améliorer le respect des droits de l'homme par les Etats-membres

Pour remédier à cette disparité entre Etats membres en matière de respect des droits de l'homme, la commission reprend les propositions faites par le directeur général des droits de l'homme et de l'Etat de droit au Conseil de l'Europe Philippe BOILLAT, qui préconise que chaque Etat membre mette en place des voies de recours internes permettant de sanctionner au niveau national les violations des droits reconnus dans la Convention ; que chaque Etat membre applique de façon anticipée la jurisprudence de la Cour notamment lorsque certaines décisions rendues à l'égard d'un autre Etat partie sont susceptibles de s'appliquer à son propre système juridique ; qu'un mécanisme de contrôle systématique, a priori, de la compatibilité des lois avec les droits et libertés garantis par la Convention soit mis en œuvre au niveau de chaque Parlement national ; que la jurisprudence de la Cour soit mieux connue et mieux diffusée, notamment par la traduction des arrêts en d'autres langues que le français et l'anglais ; que la formation des magistrats intègre systématiquement un module consacré à la Convention européenne des droits de l'homme et à la jurisprudence de la Cour.

En outre, elle "s'interroge sur l'opportunité d'aller plus loin" et suggère de ne pas écarter définitivement la possibilité, évoquée par la Grande-Bretagne, de prononcer des astreintes ou des sanctions financières à l'encontre d'Etats persistant à ne pas exécuter un arrêt de la Cour. "Un tel système, que la Cour de justice de l'Union européenne peut pour sa part mettre en œuvre, a fait la preuve de son efficacité s'agissant de l'application du droit communautaire par les Etats membres de l'Union européenne", souligne-t-elle. Les rapporteurs se sont également interrogés sur l'opportunité d'exclure un Etat partie qui refuserait durablement d'exécuter les arrêts de la CEDH, afin de "renforcer la crédibilité du système de protection des droits de l'homme en Europe". Ils précisent que "la possibilité d'une telle exclusion, en dernier ressort, est en théorie prévue à l'article 8 du Statut du Conseil de l'Europe" mais qu'elle n'a jamais été mise en œuvre.



Financièrement, les sénateurs tiennent à rappeler "l'extrême modicité du budget de la Cour européenne des droits de l'homme, compte tenu du nombre de justiciables qui relèvent de sa juridiction : environ 8 centimes d'euros par an et par habitant". Ils estiment en conséquence qu'"une légère augmentation de la contribution des Etats parties au budget du Conseil de l'Europe pourrait probablement être envisagée sans susciter de difficultés budgétaires majeures pour la plupart d'entre eux". Ils soulignent à cet égard le besoin de la Cour de se doter de juges et de juristes supplémentaires ainsi que l'absence d'avocats généraux qui "nuit à l'élaboration d'une doctrine publique claire".

Progrès indéniables de la France

S'agissant plus particulièrement de la France, qui n'a adhéré à la Convention européenne des droits de l'homme qu'en mai 1974 et reconnu le droit au recours individuel qu'en novembre 1981, MM. MICHEL et GELARD observent qu'elle "n'a pas toujours été exemplaire dans le respect de ses obligations". Entre 1959 et 2011, elle a ainsi été condamnée 627 fois, dont 281 fois pour durée excessive de la procédure et 251 fois pour violation du droit à un procès équitable. "Elle a également souvent tardé à mettre son droit en conformité avec la jurisprudence de la Cour", signalent-ils en citant la question de la garde à vue. Des progrès indéniables ont toutefois été accomplis au cours des années récentes pour mieux exécuter les arrêts de la Cour.

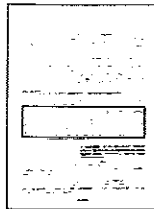
Pour améliorer encore la situation de la France, les sénateurs souhaitent notamment que la France adhère au protocole facultatif, que le comité des ministres a été invité par la conférence de Brighton à rédiger d'ici fin 2013, et qui permet aux juridictions suprêmes nationales de saisir directement la CEDH pour une demande d'avis consultatif.

Ils ont sur ce point voulu connaître la position de MM. Jean-Marc SAUVE, vice-président du Conseil d'Etat, et Vincent LAMANDA, Premier président de la Cour de cassation. Alors que "le premier s'y est déclaré favorable, le second s'est dit plutôt réservé sur cette possibilité – rappelant que la Cour européenne des droits de l'homme se prononçait en principe in concreto, au vu des circonstances de l'espèce, et que dans ce contexte, il apparaissait difficile de soumettre une demande d'avis à la Cour sans l'inviter à prendre position sur le cas d'espèce", indiquent les sénateurs. Précisons que lorsque la Cour de cassation transmet à l'occasion des questions préjudicielles à la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE), celle-ci se prononce sur l'interprétation d'une norme, et non sur le fond de l'affaire.

Au-delà de ce renforcement du dialogue entre les juridictions françaises et la Cour de Strasbourg, les rapporteurs estiment nécessaire de poursuivre les efforts engagés pour mieux diffuser une culture "Convention européenne des droits de l'homme", notamment en donnant une place plus importante dans les cursus universitaires à l'enseignement des libertés publiques. Les sénateurs plaident enfin pour que, désormais, les études d'impact annexées aux projets de loi tout comme les rapports législatifs des commissions consacrent systématiquement une partie à la conformité du projet ou de la proposition de loi examinée avec les stipulations de la Convention et la jurisprudence de la Cour.

Pour une adhésion de l'Union européenne à la Convention européenne ?

Enfin, MM. MICHEL et GELARD se sont interrogés sur l'intérêt pour l'Union européenne d'adhérer à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, comme le permet le Traité de Lisbonne dans son article 62.



"A ce jour, cette adhésion n'a pas été formalisée, en raison des difficultés pratiques nombreuses qu'elle soulève (question de la préservation du monopole d'interprétation du droit communautaire par la CJUE, modalités de participation de l'Union européenne aux organes du Conseil de l'Europe, mise en place d'un mécanisme de codéfendeur, notamment), qui continuent de faire l'objet de négociations", font-ils savoir. Cependant, l'adhésion aurait pour avantage d'offrir une nouvelle possibilité de recours aux particuliers. En effet, ils "pourront désormais – après avoir épuisé toutes les voies de recours nationales – saisir la Cour européenne des droits de l'homme d'une plainte pour violation supposée des droits fondamentaux par l'Union européenne (et non seulement par les Etats membres) – alors qu'aujourd'hui l'accès des particuliers à la Cour de justice de l'Union européenne est extrêmement restreint", expliquent-ils.