



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

La subsidiarité : des racines à l'essence

Discours de la juge Julia Laffranque, présidente du Comité d'organisation du séminaire marquant traditionnellement l'ouverture de l'année judiciaire de la Cour européenne des droits de l'homme

M. le Président, Mesdames, Messieurs, chers collègues,

« Mais lorsque l'on considère les pays du Conseil de l'Europe dans leur ensemble, l'influence de la Cour de Strasbourg a été bénéfique. [...] L'Europe a besoin de la Convention et l'Europe a besoin de la Cour. C'est sans aucune réserve que j'exprime ma conclusion que Strasbourg est une véritable force au service du bien. »

Ce sont là les mots très récemment prononcés par l'Honorable Lord Phillips of Worth Matravers, Président fondateur de la Cour suprême du Royaume-Uni, lors de la conférence donnée par lui au Centre de droit européen [*Centre of European Law, The Dickson Poon School of Law*] du King's College à Londres le 17 juin 2014.¹

Dans l'Europe d'aujourd'hui, en janvier 2015, les droits fondamentaux de l'homme font face à de nombreux défis et menaces. Il est impossible d'exagérer la valeur de la Convention européenne des droits de l'homme dans de telles conditions ; la Cour européenne des droits de l'homme prend sa mission au sérieux et il continuera d'en être ainsi à l'avenir.

Toutefois, la Cour européenne des droits de l'homme ne peut assumer à elle seule la responsabilité de l'application en Europe des normes en matière de droits de l'homme. La protection des droits de l'homme et de l'état de droit n'est pas seulement un devoir pour la Cour de Strasbourg, il s'agit également d'une tâche nationale, à laquelle doivent participer les pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire.

L'année dernière, lors de la journée internationale des droits de l'homme qui a eu lieu le 10 décembre 2014, l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, l'APCE, a appelé les Etats à réaliser des progrès correspondant à la « contribution [et au progrès] extraordinaire[s] » de la Cour de Strasbourg en affermissant le principe de subsidiarité et en assurant une meilleure application des normes de la Convention européenne au niveau national.² La commission des questions juridiques de l'APCE a évoqué la « responsabilité partagée »³ des Etats et de la Cour s'agissant de la mise en œuvre efficace de la Convention européenne des droits de l'homme.

¹ <http://www.kcl.ac.uk/law/newsevents/newsrecords/2013-14/assets/Lord-Phillips-European-Human-Rights--A-Force-for-Good-or-a-Threat-to-Democracy-17-June-2014.pdf> (page consultée en mars 2015).

² Voir le site web de l'APCE : Respect des droits de l'homme : une tâche nationale, ainsi qu'une tâche pour la Cour de Strasbourg : <http://assembly.coe.int/nw/xml/News/News-View-FR.asp?newsid=5345&lang=1&cat=5>, ainsi que le rapport de la commission des questions juridiques et des droits de l'homme : L'efficacité de la Convention européenne des droits de l'homme : la déclaration de Brighton et au-delà, Rapporteur : M. Yves Pozzo di Borgo, France, Groupe du parti populaire européen, AS/Jur (2014) 33 : <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-fr.asp?fileid=21565&lang=fr> (pages toutes deux consultées en mars 2015).

³ *Ibid.* (Rapport, p. 4 paragraphe 5).

La réunion de la Conférence de haut niveau qui se tiendra à Bruxelles les 26 et 27 mars 2015, à l'initiative de la présidence belge du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, sera consacrée à « La mise en œuvre de la Convention européenne des droits de l'homme, notre responsabilité partagée ». ⁴

Il ne faut cependant pas confondre partage de la responsabilité de protéger les droits de l'homme et velléité de se décharger de cette responsabilité. Il n'y a pas, dans le mécanisme de protection de la Convention, ceux qui sont dedans et ceux qui sont dehors ; la subsidiarité doit nous permettre à tous de contribuer au renforcement du régime des droits de l'homme en Europe, pour le plus grand bien de ceux qu'il protège.

Mesdames et messieurs, laissez-moi vous souhaiter la bienvenue à l'édition 2015 du « Dialogue entre juges », et spécialement à ce séminaire intitulé « La subsidiarité : une médaille à deux faces ? », et permettez-moi également d'exprimer le vœu que l'année se poursuive de manière plus plaisante qu'elle n'a commencé dans cette partie du monde.

La subsidiarité, qui constitue l'une des « caractéristiques fondamentales » du système de la Convention ⁵, fait l'objet d'une analyse approfondie dans le document de référence préparé pour le séminaire et avec lequel vous avez tous eu le temps de vous familiariser. ⁶ La subsidiarité a un effet miroir ; il s'agit d'une médaille à deux faces. Par exemple, l'ordre des sous-titres de notre séminaire pourrait aisément être inversé : on aurait ainsi d'abord le rôle des autorités nationales, et ensuite celui du mécanisme de la Convention ; un degré considérable de recoupement entre ces deux « faces » est en tous les cas inévitable.

Il y a également un certain parallèle entre le sujet de cette année et ceux abordés lors de séminaires précédents. ⁷ La subsidiarité, examinée sous différents angles, a toujours été présente dans nos discussions.

⁴ Une conférence similaire, sur le thème de « L'application de la Convention européenne des droits de l'homme et des libertés fondamentales au niveau national et le rôle des juges nationaux » s'est tenue à Bakou les 24 et 25 octobre 2014, sous les auspices de la présidence azerbaïdjanaise du Comité des Ministres (de mai à novembre 2014). L'une des principales conclusions d'une autre conférence récente sur l'avenir à long terme du système de la Convention, qui s'est déroulée à Oslo les 7 et 8 avril 2014, était que le processus de réforme ne devait pas se limiter à la Cour, mais qu'il devait inclure également d'autres organes du Conseil de l'Europe, dont le Comité des Ministres, et, ce qui est important, la mise en œuvre des droits garantis par la Conventions au niveau national, voir Geir Ulfstein, Clôture de la conférence. Résumé, Actes de la Conférence, p. 189 : <http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/cddh/reformechr/Publications/Proceedings-Oslo-2014.pdf> (page consultée en mars 2015).

⁵ Voir la Conférence devant le Conseil d'Etat à Paris, le 19 avril 2010, Intervention introductive de Jean-Paul Costa, Président de la Cour européenne des droits de l'homme, Conseiller d'Etat honoraire http://www.echr.coe.int/NR/rdonlyres/20D3F764-49E8-4B74-BD51-BA728BEA379F/0/20100419_Discours_PresidentCosta_Conseil_d_Etat_Paris.pdf (page consultée en juillet 2011)

⁶ Séminaire marquant l'ouverture officielle de l'année judiciaire : La subsidiarité : une médaille à deux faces ? 1. Le rôle du mécanisme de la Convention. 2. Le rôle des autorités nationales. Document de référence, 30 janvier 2015, 1. Préparé par le comité d'organisation, présidé par le juge Laffranque et composé des juges Raimondi, Bianku, Nußberger et Sicilianos, assistés de R. Liddell pour le Greffe. Ce document, qui ne reflète pas le point de vue de la Cour, a pour but de fournir un cadre aux rapporteurs et une base aux discussions du séminaire : http://www.echr.coe.int/Documents/Séminaire_background_paper_2015_ENG.pdf (page consultée en mars 2015)

⁷ Par exemple, parmi les plus récents : Séminaire - Dialogue entre juges 2014 : « La mise en œuvre des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme : une responsabilité judiciaire partagée ? », Séminaire - Dialogue entre juges 2012 : « Comment assurer une plus grande implication des juridictions nationales dans le système de

Dans les faits, le principe de subsidiarité du système de protection de la Convention a évolué de manière graduelle. Il a tout d'abord été développé dans la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme⁸, puis il a été abordé par les conférences intergouvernementales, avant d'être confirmé par la déclaration de Brighton.⁹ Ce n'est que récemment qu'il a été prévu d'inclure ce principe dans le texte du préambule de la Convention : il y prendra sa place dès que le Protocole no. 15¹⁰, ouvert à la signature en juin 2013, entrera en vigueur.

L'idée de subsidiarité est également présente dans la procédure d'avis consultatif, créée par le Protocole no. 16 de la Convention¹¹, avec la possibilité pour la Cour de Strasbourg d'aider les juridictions internes lorsqu'elles examinent des questions relevant de la Convention, pour en permettre la résolution au niveau national.

Permettez-moi de remonter plus loin dans le temps et de dire juste un mot sur la genèse du principe de subsidiarité lui-même. Il semble que le latin *subsidium* ou *subsidiarius* ait eu une connotation militaire, désignant des troupes fraîches ou des renforts¹², mais la notion de subsidiarité en tant que principe d'organisation de la société est en général attribuée à l'église catholique de la fin du XIXe siècle. On peut cependant retrouver ses origines chez Aristote et Thomas d'Aquin. Plus tard, ce fut au tour d'Althusius, théoricien calviniste, d'exprimer ses réflexions sur la subsidiarité et le fédéralisme dans le but de préserver l'autonomie de sa ville.¹³ Plus ou moins à la même époque, certains exprimaient des idées libertaires dans leur quête d'une définition de la relation entre l'Etat et l'individu. Au cours des siècles suivants, Locke, Montesquieu et von Humboldt se préoccupèrent de limiter l'intervention de l'Etat, et ce concept fut repris dans certaines constitutions nationales. La subsidiarité est un principe bien connu des Etats fédéraux.

C'est toutefois le pape Léon XIII, et son encyclique « *Rerum Novarum* » de 1891, que l'on crédite traditionnellement d'avoir établi la subsidiarité en tant que principe fondamental visant à juguler le pouvoir excessif de l'Etat tout en soulignant le devoir qui incombe à ce dernier de protéger les personnes vulnérables.¹⁴ Avec en toile de fond la montée du totalitarisme, l'encyclique « *Quadragesimo Anno* » de 1931 de Pie XI contient l'énoncé classique du « principe de la subsidiarité de fonction » ou das « Prinzip der Subsidiarität » : « De même qu'on ne peut enlever aux particuliers pour les transférer à la communauté les

la Convention ? » Les documents de référence pour ces deux séminaires sont disponibles sur : http://www.echr.coe.int/Pages/home.aspx?p=court/events/ev_sem&c= (page consultée en mars 2015).

⁸ Par exemple la décision de la Cour du 23 juillet 1968 dans l'affaire « de la linguistique belge », § 10, Série A no. 6, p. 35, et du 7 décembre 1976, *Handyside c. Royaume-Uni*, no. 5493/72, § 48; ECHR 1976-5.

⁹ Adoptée lors de la Conférence de haut niveau sur le futur de la Cour européenne des droits de l'homme (Brighton, Royaume-Uni, du 18 au 20 avril 2012) : http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/cddh/CDDH-DOCUMENTS/CDDH_2012_007_en.pdf (page consultée en mars 2015).

¹⁰ Protocole no. 15 modifiant la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, Strasbourg, 24 juin 2013, Série des Traités du Conseil de l'Europe - No. 213.

¹¹ Protocole no. 16 à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, Strasbourg, 2 octobre 2013, Série des Traités du Conseil de l'Europe - No. 214.

¹² Voir les dictionnaires juridiques et The Latin Lexicon : <http://latinlexicon.org/definition.php?p1=2056951> (page consultée en mars 2015).

¹³ Sur l'histoire de la subsidiarité, voir Emil Kirchner, dans *Encyclopedia of Democratic Thought*, Paul Barry Clarke, Joe Foweraker (eds.), New York : Routledge, 2001, pp. 688 à 691.

¹⁴ *Rerum Novarum*, Lettre encyclique du Pape Léon XIII sur le capital et le travail, Libreria Editrice Vaticana : http://w2.vatican.va/content/leo-xiii/en/encyclicals/documents/hf_l-xiii_enc_15051891_rerum-novarum.html (page consultée en mars 2015).

attributions dont ils sont capables de s'acquitter de leur seule initiative et par leurs propres moyens, ainsi ce serait commettre une injustice, en même temps que troubler d'une manière très dommageable l'ordre social, que de retirer aux groupements d'ordre inférieur, pour les confier à une collectivité plus vaste et d'un rang plus élevé, les fonctions qu'ils sont en mesure de remplir eux-mêmes ».¹⁵

Mais faisons maintenant un bond dans le temps pour arriver en 1985, lorsque la Charte européenne de l'autonomie locale fut adoptée à Strasbourg. L'article 4 paragraphe 3 de ce document incarne le principe de subsidiarité en énonçant que l'exercice des responsabilités publiques doit, de façon générale, incomber, de préférence, aux autorités les plus proches des citoyens. L'attribution d'une responsabilité à une autre autorité doit tenir compte de l'ampleur et de la nature de la tâche et des exigences d'efficacité et d'économie.¹⁶

Entre temps, dans les années 1970 et 1980, on avait assisté au sein de ce qui était alors les Communautés européennes à un débat sur la réforme institutionnelle dans le cadre duquel s'était peu à peu installé le sentiment que l'Europe devait effectuer une transition vers le principe de subsidiarité. Pourtant, ce n'est qu'avec le traité de Maastricht, adopté en 1992, que ce principe fut officiellement entériné par le droit fondamental de l'UE.¹⁷ La formule actuelle est celle de l'article 5 paragraphe 3 du traité sur l'Union européenne (version consolidée à la suite du traité de Lisbonne).¹⁸ En vertu du principe de subsidiarité, dans les domaines qui ne relèvent pas de sa compétence exclusive, l'Union intervient seulement si, et dans la mesure où, les objectifs de l'action envisagée ne peuvent pas être atteints de manière suffisante par les Etats membres, que ce soit au niveau central ou au niveau régional et local, mais peuvent l'être mieux, en raison des dimensions ou des effets de l'action envisagée, au niveau de l'Union. Le principe de subsidiarité est également reflété dans la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (article 51).¹⁹ Contrairement au concept de subsidiarité de l'UE, qui limite l'intervention de l'UE lorsque sont en jeu des objectifs de l'UE qui peuvent être atteints au niveau local, le principe de subsidiarité dans la Convention a essentiellement une perception positive s'agissant des parties contractantes.

Et ceci nous ramène à Strasbourg. Bien que la subsidiarité puisse être vue ici, dans une certaine mesure, comme une limite au mécanisme de contrôle de la Convention, les ONG ont exprimé leur préoccupation, par exemple en rapport avec la déclaration d'Izmir, parce qu'elles considéraient que le principe de subsidiarité ne justifiait pas, par comparaison, que

¹⁵ Quadragesimo Anno. Lettre encyclique du Pape Pie XI sur la reconstruction et l'ordre social. A tous Nos Vénérables Frères, les Patriarches, Primats, Archevêques et Evêques du monde catholique, en grâce et communion avec le Siège Apostolique. Paragraphe 79, Libreria Editrice Vaticana : http://w2.vatican.va/content/pius-xi/en/encyclicals/documents/hf_p-xi_enc_19310515_quadragesimo-anno.html (page consultée en mars 2015).

¹⁶ Charte européenne de l'autonomie locale, Strasbourg, 15 octobre, 1985, Série des Traités du Conseil de l'Europe - No. 122.

¹⁷ Le traité de Maastricht. Dispositions modifiant le traité instituant la Communauté économique européenne (et le traité sur l'Union européenne). Maastricht, 7 février 1992. Un article 3b devait être inséré : « *La Communauté agit dans les limites des compétences qui lui sont conférées et des objectifs qui lui sont assignés par le présent traité. Dans les domaines qui ne relèvent pas de sa compétence exclusive, la Communauté n'intervient, conformément au principe de subsidiarité, que si et dans la mesure où les objectifs de l'action envisagée ne peuvent pas être réalisés de manière suffisante par les Etats membres et peuvent donc, en raison des dimensions ou des effets de l'action envisagée, être mieux réalisés au niveau communautaire. L'action de la Communauté n'excède pas ce qui est nécessaire pour atteindre les objectifs du présent traité.* »

¹⁸ Version consolidée du Traité sur l'Union européenne, telle qu'adoptée 2010/C/83/01 et à compter de mars 2015 Journal officiel C 326, 26/10/2012 pp. 0001 et suivantes.

¹⁹ Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, JO C 326, 26.10.2012, pp. 391 à 407

les États exercent une pression inappropriée sur la Cour eu égard à l'interprétation et l'application par elle de la Convention.²⁰ La subsidiarité exige par-dessus tout une action/obligation positive des États pour préserver les garanties de la Convention et pour maintenir les exigences concernant l'épuisement des voies de recours internes ; les autorités nationales sont les premières garantes des droits et libertés fondamentaux.

Afin de boucler la boucle, il est intéressant de terminer ce petit exposé sur l'historique et les différentes notions de la subsidiarité en se référant à un autre pape, cette fois-ci au pape François, qui en novembre dernier s'est rendu en visite à Strasbourg au Parlement européen et au Conseil de l'Europe. Dans son discours, il rappela que la Cour représente la conscience de l'Europe en ce qui concerne les droits et la dignité de l'homme.²¹ Il réaffirma par ailleurs la centralité de la personne humaine qui, autrement, se trouverait à la merci des modes et des pouvoirs du moment ainsi que le rôle central des idéaux qui ont façonné l'Europe depuis ses débuts, tels que la paix, la subsidiarité, la solidarité réciproque, un humanisme centré sur le respect de la dignité de la personne humaine.²²

Mesdames et Messieurs, au nom du comité organisateur du séminaire annuel, je vous remercie tous d'être venus aujourd'hui, je vous souhaite des débats fructueux et j'encourage en particulier les tribunaux et juges nationaux à rendre visite à la Cour dans le futur ; nos portes sont ouvertes pour nos collègues. Maintenant, donnons la parole à nos éminents orateurs.

²⁰ The principle of subsidiarity does not, by contrast, justify states placing inappropriate pressure on the Court with regard to its interpretation and application of the Convention, Joint statement for the High Level Conference on the future of the European Court of Human Rights Izmir, Turkey, 26-27. Avril 2011: <http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/conferenceizmir/Amnesty%20International%20-20Joint%20NGO%20Statement.pdf> (page consultée en juillet 2011).

²¹ « Je pense particulièrement au rôle de la Cour Européenne des Droits de l'Homme, qui constitue en quelque sorte la "conscience" de l'Europe pour le respect des droits humains. », Discours du pape François au Conseil de l'Europe, Strasbourg (France), 25 novembre 2014, p. 33 ; également disponible à l'adresse suivante : <http://www.voltairenet.org/article186047.html> (page consultée en mars 2015).

²² Voir discours du pape François au Parlement Européen, Strasbourg, 25 novembre 2014, p.13 ; également disponible à l'adresse suivante : http://w2.vatican.va/content/francesco/fr/speeches/2014/november/documents/papa-francesco_20141125_strasburgo-parlamento-europeo.html (page consultée en mars 2015).