

**XXXIVe Assemblée régionale Europe de  
l'Assemblée parlementaire de la Francophonie**

*Panel 1 : Les parlements et les droits de l'homme : la coopération  
interparlementaire, un outil de la défense des droits de l'homme.*

**Intervention de  
M. Damien Cottier  
conseiller national (Suisse)  
président de la Commission des affaires juridiques et des droits de  
l'homme de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (APCE)**

*Barcelone, 24 octobre 2022*

Embargo : 24.10.2022, 11h30

Seul le texte prononcé fait foi

Madame la ministre de la Région de Catalogne,  
Madame la première vice-présidente du Parlement régional de Catalogne,  
Monsieur le président de l'Union interparlementaire,  
Monsieur le secrétaire général parlementaire de l'Ass. parl. de la Francophonie,  
Monsieur le Chargé de Mission Europe,  
Chers parlementaires,  
Mesdames et Messieurs,

Tout d'abord j'aimerais vous remercier de cette invitation.

Évidemment c'est toujours un plaisir de venir dans une ville aussi fascinante que Barcelone ! Mais pour deux autres raisons aussi :

D'une part je me réjouis que vous consacriez votre assemblée au thème important des droits de l'homme et du rôle des parlements.

D'autre part je me réjouis que nos organisations collaborent, entre elles et avec d'autres OI comme l'UIP présente ici. C'est important de ne pas mener des travaux

en parallèle mais de se parler et se coordonner, pour éviter les doublons et en cause assurer une efficacité accrue de notre action.

**L'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe** travaille depuis de nombreuses années sur la nécessité d'assurer un engagement actif des parlements dans la promotion et la protection des droits de l'homme ; en particulier, ceux garantis par la **Convention européenne des droits de l'homme**.

Tous les pays représentés ici sont partie à cette Convention. Signée à Rome en 1950 et ratifiée par les 46 États membres, cet instrument est le « joyau de la couronne » du Conseil de l'Europe. Elle offre aux habitant-e-s du continent, soit plus de 700 millions de personnes, une protection fondamentale de leurs droits et libertés individuelles.

A cela s'ajoute un instrument exceptionnel, unique au monde, le droit pour chaque individu de recourir pour faire entendre ses allégations de violations des droits humains par la Cour européenne des droits de l'homme basée à Strasbourg. Cette Cour rend des arrêts juridiquement contraignants pour les États qui ont violé de tels droits. Chaque habitant de ce continent peut donc s'adresser à la Cour de Strasbourg, s'il a épuisé les recours internes à son pays, pour faire valoir ses droits fondamentaux contre son propre gouvernement. Il n'y a là rien d'anodin ! en cause Car chacun de nos pays peut améliorer sa situation en matière de droits de l'homme : certains sont dans une meilleure situation que d'autres, mais aucun n'est parfait et le recours à la Cour permet d'assurer les droits de chaque individu contre l'arbitraire de l'État.

L'Assemblée parlementaire considère depuis longtemps que les parlements ont un rôle important à jouer. Ce sont les États qui sont garants du respect de la CEDH et bien sûr les États sont représentés à l'international par leur gouvernement. Mais en vertu de **principe de subsidiarité**, qui est au cœur du système de la Convention, ce ne sont pas que les seuls gouvernements qui sont responsable d'appliquer celle-ci, mais les parlements et les tribunaux de chacun des États parties ont un rôle essentiel à jouer.

J'aimerais souligner ce **principe de subsidiarité**. Les juges nationaux *sont eux-mêmes* des juges de la Convention, car ils doivent appliquer et respecter celle-ci dans l'ensemble de leurs décisions. Il n'y a pas un ordre juridique national et, quand celui-ci est épuisé, la possibilité d'aller à Strasbourg demande le respect des droits qui

découlent de la CEDH. Non, les droits reconnus et garantis pas la Convention doivent être intégrés et appliqués déjà dans les décisions de justice au niveau national.

De la même manière, les parlements nationaux sont des défenseurs de la Convention dans l'exercice de leurs compétences. Ils ont le devoir de veiller à ce que la protection des droits de l'homme prévue par la CEDH soit intégrée dans la législation et appliquée effectivement dans le pays.

Les parlements sont donc un rouage essentiel à la mise en œuvre effective des normes des droits de l'homme à l'échelon national et cela à plusieurs titres :

- en légiférant, y compris en vérifiant la compatibilité des projets de loi qui leur sont soumis avec la CEDH et la jurisprudence de la Cour,
- en allouant des ressources suffisantes à un tel contrôle,
- en demandant des comptes à l'exécutif,
- en établissant des relations avec les institutions nationales chargées de la protection des droits de l'homme
- en favorisant la création d'une culture des droits de l'homme, les parlementaires ayant aussi un rôle important dans la formation de l'opinion publique.

Il est évident que le respect des droits de l'homme est une condition indispensable à l'existence d'une démocratie effective. Le Conseil de l'Europe le rappelle souvent.

En 2011 l'Assemblée parlementaire adopte une **Résolution (1823 (2011)) intitulée « Les parlements nationaux : garants des droits de l'homme en Europe »**. Cette résolution était basée sur un rapport de la commission des questions juridiques et des droits de l'homme, que j'ai l'honneur de présider actuellement. Le rapporteur de l'époque était alors M. Christos Pourgourides, de Chypre.

L'Assemblée a estimé que les parlements nationaux « *sont exceptionnellement bien placés pour demander aux gouvernements des comptes sur l'exécution rapide et effective des arrêts de la Cour, ainsi que pour adopter rapidement les amendements législatifs nécessaires* ».

L'Assemblée a cité plusieurs exemples positifs d'États qui ont mis en place des structures parlementaires chargées du suivi de l'exécution des arrêts de la Cour, c'est

notamment le cas du Royaume-Uni, des Pays-Bas, de la Finlande, de l'Allemagne ou encore de la Roumanie.

Concrètement l'Assemblée a adressé plusieurs recommandations aux Parlements:

1. Elle les a invités à agir en aval, soit après une décision de la Cour, en leur demandant de « **prévoir une procédure parlementaire adéquate destinée à vérifier systématiquement la compatibilité des projets de loi avec les normes de la Convention et à éviter de futures violations (...), y compris par le suivi régulier de l'ensemble d'arrêts susceptibles d'avoir une incidence sur les ordres juridiques concernés** ». Cela veut dire que les parlements devraient être attentifs non seulement aux arrêts de la Cour rendus contre leur propre État et qui doivent être exécutés (j'y reviendrai), mais aussi aux arrêts concernant *d'autres États* qui soulèvent des questions qui pourraient se poser dans le système juridique de l'État concerné. En effet si ces arrêts ne sont pas juridiquement contraignants – lorsqu'elle juge un cas, la Cour ne rend une décision qu'à l'égard de l'État défendeur – il n'en reste pas moins qu'elle établit sa jurisprudence et que la chose devient ainsi *res interpretata*. Dans un cas similaire chaque État pourra donc être confronté à une décision identique de la Cour. Les États ont donc intérêt à tirer les leçons des violations de la Convention commises par d'autres États pour éviter de violer la Convention et de subir, à l'avenir, des arrêts défavorables à Strasbourg.
2. Dans sa résolution, l'Assemblée a aussi invité de manière plus générale les parlements à mettre en œuvre les **principes fondamentaux du contrôle parlementaire des normes internationales des droits de l'homme** (en annexe de la résolution). Elle invite donc les Parlements à agir non seulement en aval, mais aussi en amont d'une violation, à savoir que les parlements devraient établir des **structures** adéquates pour garantir le suivi et le **contrôle rigoureux du respect des obligations internationales en matière des droits de l'homme**. Il peut s'agir de **commissions des droits de l'homme** ou de structures analogues. L'Assemblée n'a pas souhaité prescrire un modèle unique, préférant adopter une approche flexible afin que les structures mises en place soient adaptées au contexte propre à chaque pays. Les **compétences de ces structures** devraient englober :

- a. la vérification systématique de la compatibilité des projets de loi avec les obligations internationales ;
- b. l'obligation des gouvernements de soumettre régulièrement des rapports consacrés à l'exécution des arrêts de la Cour ;
- c. l'initiative de propositions de loi et d'amendements à la législation;
- d. la possibilité de citer des témoins ou de recevoir des documents.

Ces structures devraient aussi avoir **accès à une expertise indépendante** dans le domaine des droits de l'homme et jouir de **ressources suffisantes** notamment de l'appui d'un **secrétariat spécialisé**. Enfin les Parlements devraient maintenir un **dialogue et une coopération régulière** avec les instances nationales et internationales spécialisées (notamment l'Ass parl (APCE), la Commissaire aux droits de l'homme du CoE, etc.), ainsi qu'avec des ONGs et la société civile.

J'aimerais souligner un élément politiquement important, lié au principe de subsidiarité. Plus les principes de la Convention – et la jurisprudence de la Cour - seront intégrés en amont dans les processus législatifs et judiciaires d'un pays, moins il y aura besoin de recourir à la Cour. Et c'est un point important parce que la Cour est actuellement confrontée à un nombre très élevé de cas dans certains pays, mais dont de nombreux concernent des questions similaires. La Cour a développé la pratique des « arrêts pilotes » mais si un pays adapte sa pratique ou sa législation et que ses propres tribunaux intègrent sa jurisprudence, les cas n'auront pas besoin d'aller à Strasbourg et seront réglés dans le pays.

Par ailleurs, lorsque les parlements nationaux assument leur part de responsabilité pour faire respecter les droits de l'homme dans leur pays, notamment lorsqu'un texte de loi a fait l'objet de délibérations participatives et d'un examen approfondi de compatibilité au regard de la Convention (idéalement par une commission des droits de l'homme ou une structure analogue), la Cour en tient dûment compte lorsqu'elle se prononce sur la manière d'appliquer la Convention. Elle l'a affirmé dans sa jurisprudence suite notamment à l'arrêt *Animal Defenders c. Royaume-Uni* de 2013. J'aimerais citer ici le juge Robert Spano à ce propos, l'actuel président de la Cour, qui en 2014 déclarait « *lorsqu'il s'agit de savoir si et dans quelle mesure la Cour accorde à un État membre une marge d'appréciation, la qualité de la prise de décision par le législateur et par les juridictions nationales est capitale pour apprécier la nécessité et*

*la proportionnalité d'une restriction imposée aux droits de l'homme et elle peut, en définitive, s'avérer déterminante dans les cas limite ».*

Autrement dit : la qualité du contrôle parlementaire devient un facteur important – voire déterminant - dans la mise en balance opérée par la Cour qui est tout à fait consciente de la légitimité démocratique des parlements et du fait qu'ils sont mieux placés qu'un juge international pour se prononcer sur certaines questions sociétales ou morales. Nous l'avons vu par exemple dans des affaires concernant les droits reproductifs (cas *Parrillo c. Italie* –concernant l'interdiction du don à la science d'embryons obtenus suite à une fécondation in vitro).

On peut donc dire – en forçant à peine le trait - que les Parlements ont un intérêt à mener une analyse détaillée du respect des droits de l'homme... aussi pour éviter par la suite une remise en cause de la législation adoptée par la Cour.

L'importance du rôle des parlements nationaux a été rappelés dans des **résolutions plus récentes de l'Assemblée portant spécifiquement sur la mise en œuvre des arrêts de la Cour EDH.**

Notamment sa **Résolution 2178 (2017)**, dans laquelle l'Assemblée a appelé les parlements à consacrer des débats à l'exécution des arrêts de la Cour, ainsi qu'à interroger les gouvernements sur cette question et à exiger qu'ils présentent des rapports annuels.

Plus récemment, dans sa **Résolution 2358 (2021)**, l'Assemblée s'est référée à la résolution de 2011 et a souligné une fois de plus la nécessité de mettre en place des structures parlementaires pour contrôler le respect des obligations internationales relatives aux droits humains, notamment celles qui découlent de la Convention et de la jurisprudence de la Cour.

La CEDH n'est d'ailleurs pas le seul traité du Conseil de l'Europe en matière des droits de l'homme qui garantisse des normes fondamentales en matière de Droits de l'homme. La commission des affaires juridiques et des droits de l'homme a aussi pour tâche de promouvoir les normes de la **Convention pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants**. Nous suivons de près les travaux du **Comité européen pour la prévention de la torture (CPT)**, qui a la faculté unique de visiter des lieux de détention de tous les États parties à la Convention et de publier des rapports sur ses visites. Notre commission a des liens étroits avec le CPT :

elle se charge tout d'abord de la pré-sélection des candidats au poste de membres du CPT, l'élection revenant au Comité des Ministres. Notre Commission au aussi des échanges réguliers avec les membres du CPT et son secrétariat.

Dans sa **Résolution 2264 (2019) « Améliorer le suivi des recommandations du CPT : renforcer le rôle de l'Assemblée parlementaire et des parlements nationaux »**, l'Assemblée a demandé aux parlements un soutien accru au travail du CPT. Par exemple, en réagissant rapidement à ses rapports sur leur propre pays, en donnant la priorité aux réformes législatives nécessaires pour assurer la mise en conformité avec les recommandations du CPT, en s'assurant que le mandat de leurs structures ou commissions des droits de l'homme comporte aussi la promotion des recommandations du CPT, ou encore en traduisant les rapports du CPT dans la langue nationale.

Pour assurer le suivi de ses recommandations l'Assemblée a pris des décisions pratiques :

- Depuis 2013, le Conseil de l'Europe (Division de soutien de projets parlementaires de l'APCE) a organisé une série des conférences pour les parlementaires nationaux et des séminaires adressés aux juristes des structures des droits de l'homme des parlements. Ces activités de **coopération interparlementaire** (menées avec la participation de notre Commission, le greffe de la CourEDH et le service de l'exécution des arrêts de la Cour du Conseil) sont ouvertes à l'ensemble des parlementaires nationaux.
- En 2018, un **manuel à l'usage des parlementaires intitulé « Les parlements nationaux, garants des droits de l'homme en Europe »**, a été publié afin d'aider les parlementaires nationaux à s'acquitter de leurs responsabilités en matière des droits de l'homme. D'abord en anglais et en français, et ensuite, grâce aux contributions volontaires des Etats membres et des fonds du programme conjoint avec l'UE, ce manuel a été traduit en 12 autres langues européennes. Je vous recommande vivement d'en prendre connaissance : il s'agit d'un outil pratique qui présente des exemples concrets de mesures que les parlements peuvent prendre pour améliorer l'application des arrêts de la Cour. Le Manuel résume aussi des bonnes pratiques nationales dont chacun peut s'inspirer, p.ex. :

- le contrôle législatif exercé par la *Commission mixte des droits de l'homme au Royaume-Uni (Joint Committee on HR)*, qui examine la compatibilité de certains projets de loi avec la Convention ou d'autres traités. (Notre commission aura d'ailleurs prochainement l'occasion d'avoir un échange avec la commission mixte du britannique sur des sujets d'intérêt commun).
- Un autre exemple mentionné dans le manuel est la participation des parlementaires à la rédaction et à la mise en œuvre de nouvelles conventions, comme la Convention d'Istanbul sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique. Dans ce cas, un réseau de parlementaires avait participé à la campagne du Conseil de l'Europe « Stop à la violence domestique faite aux femmes » entre 2006-2008. Les représentants de l'Assemblée ont ensuite participé aux réunions du comité intergouvernemental qui a rédigé la Convention, ouverte à la signature en 2011. Les membres de l'Assemblée se sont finalement mobilisés dans leurs parlements respectifs en faveur de sa signature et de sa ratification.
- Une autre pratique est d'exiger des rapports du gouvernement, non seulement sur l'application des arrêts de la Cour mais aussi sur la jurisprudence d'autres pays. En Suisse p.ex. nous recevons cette information quatre fois par an au sein de la Délégation parlementaire auprès du Conseil de l'Europe. Par contre, nous n'avons pas de rapport annuel public à ce sujet et aucune commission du Parlement n'en est saisie, ce qui existe dans d'autres pays et qui pourrait être une possibilité d'amélioration. D'autres pays le font et nous pourrions nous en inspirer. La Lituanie a ainsi deux fois l'an des discussions en commission sur l'exécution des arrêts de la Cour concernant ce pays. De tels rapports existent dans 19 pays sous une forme ou une autre. Par ailleurs, l'Allemagne, les Pays-Bas ou le Royaume-Uni p.ex. s'intéressent aussi aux arrêts concernant *d'autres pays*. Et cela a des effets concrets, p.ex. dans l'arrêt de 2005 *Siliadin c. France* et un autre dossier connexe, la CourEDH avait estimé que la France n'avait pas pris des mesures



suffisantes pour lutter contre la traite des êtres humains dans le cas de la protection des requérantes qui étaient des mineures étrangères. Suite à cet arrêt, concernant la France, le Royaume-Uni et plusieurs autres pays ont modifié activement leur législation pour assurer une meilleure protection de ces mineurs.

- Par ailleurs la publication – et la traduction dans les langues nationales – des bilans et plans d'action, que les gouvernements sont obligés d'adopter dans les 6 mois suivant un arrêt les condamnant à Strasbourg, peut être un instrument utile pour assurer la transparence des processus nationaux et informer à la fois le Parlement et l'opinion publique.
- Il en va de même des arrêts de la Cour. Ainsi en Ukraine, l'agent du gouvernement a le devoir de faire traduire et publier dans les journaux officiels du pays les arrêts importants de la CourEDH.
- A cet égard j'aimerais signaler le lancement d'une plateforme par le Conseil de l'Europe et la Cour le 18 octobre dernier. Cet outil en ligne, appelé CEDH-KS, permet aux professionnels du droit, aux universitaires et au grand public d'avoir facilement accès à des informations complètes et actualisées sur la jurisprudence de la Cour.
- Enfin les Parlements nationaux pourraient participer davantage à la sélection des juges de la Cour européenne des droits de l'homme. La procédure prévoit que le gouvernement du pays concerné présente une liste de trois candidats. Cette liste est ensuite analysée par un organe spécialisé du comité des ministres. Puis par une commission de l'Assemblée donne un avis. *In fine* c'est l'Assemblée parlementaire qui élit le ou la juge du pays concerné. Mais dans plusieurs pays le Parlement national est associé ou consulté sur l'élaboration de la liste nationale. C'est aussi un moyen d'intervention du Parlement. Et celui-ci peut par la suite établir un dialogue avec le juge élu au titre de son pays, avec le greffe de la Cour ainsi qu'avec l'agent qui représente le gouvernement auprès de la Cour. Ces discussions sont importantes pour échanger des informations et mieux comprendre les préoccupations des uns et des autres.

Pour l'année en cours (**2022**), l'Assemblée a identifié des **domaines prioritaires de coopération** à financer par les contributions volontaires des parlements nationaux, parmi lesquels les activités du Réseau parlementaire pour le droit des femmes de vivre sans violence, de l'Alliance parlementaire contre la haine, et du Réseau des parlementaires de référence pour un environnement sain. Ces réseaux rassemblent des parlementaires de délégations nationales auprès de l'Assemblée parlementaire et ont comme mission de faciliter le suivi et l'impact des résolutions de l'Assemblée, ainsi que les échanges d'expériences entre parlementaires, à travers l'organisation de conférences et séminaires, et la production de matériaux de sensibilisation et de renforcement des capacités (tels que des manuels à l'usage des parlementaires comme le manuel sur la Convention d'Istanbul).

L'Assemblée peut aussi mener des activités de coopération interparlementaire visant spécifiquement un pays ou une région. Actuellement, nous avons un **projet avec le Maroc (2020-2023)**, qui a un statut de partenaire pour la démocratie au sein de l'Assemblée. L'objectif principal de ce projet est de fournir aux parlementaires du Maroc et à leur personnel les outils nécessaires pour renforcer le rôle du Parlement en tant que garant de la démocratie parlementaire, à travers une meilleure efficacité des mécanismes de contrôle de l'exécutif et de concertation avec la société civile.

La **coopération interparlementaire** est donc un outil très important de notre Assemblée pour **améliorer le suivi, la visibilité et l'impact de nos résolutions dans les États membres**. Elle contribue à son tour à une mise en œuvre plus efficace des normes du Conseil de l'Europe à l'échelle nationale, en associant les parlements nationaux à cette tâche.

Je conclus,

On voit donc que les Parlements peuvent et doivent jouer un rôle à plusieurs titres, en particulier :

- Suite à des arrêts de la Cour non seulement concernant leur pays mais aussi d'autres pays en invitant le gouvernement à les informer de manière systématique ;
- En amont du processus législatif en veillant à ce que la législation respecte les obligations internationales et que cette analyse soit faite de manière approfondie ;

- En intervenant dans le cadre de la négociation de nouvelles conventions en matière de droits de l'homme (p.ex. sur l'intelligence artificielle : le texte d'une nouvelle convention va être prochainement négocié) ;
- Et en s'impliquant dans la désignation des candidats, notamment pour le poste de juge à la CEDH, puis en établissant un dialogue avec la Cour et ses organes.

Je suis convaincu que la défense et la garantie des droits de l'homme est non seulement une **obligation** pour les parlements, mais aussi une **opportunité**. Il faut que les parlements la saisissent et contribuent davantage au système de la Convention et au renforcement des autres mécanismes de contrôle du Conseil de l'Europe. La protection et la promotion des droits de l'homme est une **responsabilité partagée** entre les pouvoirs de l'État, y compris son pouvoir législatif, et les organes internationaux.

L'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe – et sa commission des affaires juridiques – seront toujours là pour appuyer les parlements nationaux dans cette tâche.

Merci de votre attention.

*Référence :*

*Manuel « les Parlements nationaux garants des droits de l'homme » :*  
<https://pace.coe.int/fr/pages/jur-handbook>