



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

Conférence de haut niveau

Brighton 18-20 avril 2012

Sir Nicolas Bratza, Président de la Cour européenne des droits de l'homme

Monsieur le Président, Mesdames et messieurs les ministres,
Monsieur le Secrétaire général, Excellences, Mesdames, Messieurs,

Permettez-moi de commencer par remercier le Royaume-Uni d'accueillir cette conférence, qui fait suite à celles qui se sont tenues à Interlaken et à Izmir, et d'avoir pris soin de consulter la Cour tout au long de sa préparation. Nos remerciements vont également à tous les Etats qui se sont efforcés d'entretenir la dynamique du processus de réforme engagé à Interlaken et de renforcer l'efficacité du système de la Convention. Je voudrais aussi saisir cette occasion pour exprimer ma gratitude à tous ceux qui ont contribué à ce processus, notamment les organisations non gouvernementales qui apportent leur soutien à la Cour sans ménager leur peine.

D'emblée, je dois vous dire que je me félicite de ce que, comme lors des conférences d'Interlaken et d'Izmir, la Déclaration commence par réaffirmer la ferme volonté des Etats membres de garantir le respect de la Convention et des droits fondamentaux. En ces temps où, de



COUNCIL OF EUROPE
CONSEIL DE L'EUROPE

plus en plus, certains voient dans les droits de l'homme et la Convention la cause de la plupart des maux de nos sociétés, il n'est pas inutile de rappeler la résolution collective des Etats membres du Conseil de l'Europe de maintenir et de renforcer le système qu'ils ont établi. Nous ne devons pas perdre de vue le but pour lequel il a été mis en place : contrôler le respect des normes minimales nécessaires au fonctionnement d'une société démocratique dans un Etat de droit. Nous ne devons pas non plus oublier la spécificité de la Convention, traité destiné à garantir collectivement le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales : ce n'est ni un traité ordinaire ni une déclaration d'intentions, c'est un instrument contraignant pour les Etats contractants, qui énonce des droits et des libertés dont ils doivent garantir l'exercice.

La Déclaration réaffirme également l'attachement des Etats parties au droit de recours individuel, et elle reconnaît l'extraordinaire contribution qu'apporte la Cour à la protection des droits de l'homme en Europe depuis plus de 50 ans. En instaurant une Cour pour garantir le respect des engagements qu'ils ont pris dans la Convention, les Etats membres du Conseil de l'Europe ont consenti à mettre en place un système pleinement judiciaire fonctionnant selon les règles de l'Etat de droit. Or, la principale caractéristique d'une cour de justice dans un système régi par l'Etat de droit est son indépendance. Pour s'acquitter de sa mission, la Cour européenne ne doit pas seulement être indépendante, elle doit aussi être perçue comme telle. Pour cette raison, nous sommes, je dois le dire, mal à l'aise avec l'idée selon

laquelle les Etats peuvent, en quelque sorte, dicter à la Cour la manière dont sa jurisprudence doit évoluer ou dont elle doit exercer les fonctions judiciaires qui lui sont conférées.

Je voudrais dire très humblement qu'il faut garder cela à l'esprit dans toute discussion relative à des propositions de réforme. Une éventuelle modification de la Convention doit en respecter l'objet et le but et répondre aux principes de l'Etat de droit, notamment celui de l'indépendance des juges. En réalité, le critère à retenir dans ce domaine est celui de savoir dans quelle mesure la modification envisagée, quelle qu'elle soit, aidera vraiment la Cour à faire face plus aisément aux difficultés auxquelles elle sera confrontée.

Cela étant dit, il y a aussi dans cette Déclaration bon nombre de points auxquels la Cour souscrit pleinement, notamment en ce qui concerne l'accent mis sur les mesures qui doivent être prises par les Etats eux-mêmes ou la reconnaissance de la responsabilité partagée dans le bon fonctionnement du système qui appelle de la part des autorités nationales la prise de mesures effectives de prévention des violations et l'ouverture de recours. Le texte expose de manière complète les différents domaines d'action. Il souligne aussi, à juste titre, que le Conseil de l'Europe joue à cet égard un rôle important d'assistance aux Etats.

Soyons clairs : le principal problème auquel la Cour est confrontée demeure l'important volume d'affaires portées devant elle. La mise en œuvre imparfaite de la Convention au niveau national est l'une des

principales causes de l'accumulation d'affaires bien fondées, accumulation qui constitue le plus grave problème auquel la Cour ait à faire face. Il est regrettable également que plus de 30 000 des affaires pendantes concernent des violations répétitives de la Convention, en d'autres termes des cas dans lesquels les Parties contractantes n'ont pas pris de mesures effectives pour remédier à un problème systémique sous-jacent déjà constaté par la Cour précédemment. Il faut espérer que la Déclaration fournira une base plus solide pour répondre à cette situation inacceptable.

Cependant, nous savons aussi que si une action plus effective des Etats tant de manière générale qu'à la suite d'un arrêt constatant une violation est indispensable pour la survie du système de la Convention à long terme, elle n'apportera pas de solution à court et moyen terme. Pour cette raison, la Cour a élaboré une stratégie claire de traitement des affaires qui lui sont soumises. Nous admettons volontiers qu'il nous incombe aussi, en particulier dans le climat économique difficile que nous connaissons actuellement, de tirer le meilleur parti possible des ressources dont nous disposons. Nous sommes heureux de pouvoir dire que dans un rapport récent, qui n'a pas encore été rendu public, les commissaires aux comptes indépendants du Conseil de l'Europe ont approuvé sans équivoque les choix politiques et stratégiques opérés par la Cour dans l'organisation de son travail. Je voudrais ajouter que les derniers chiffres sont aussi encourageants : depuis l'été dernier, le nombre de requêtes traitées a augmenté de 98% et le nombre d'affaires pendantes a énormément diminué. En

outre, nous recevons moins de requêtes que les années précédentes. La perspective de réduire ou même d'éliminer l'arriéré et d'atteindre ainsi l'équilibre visé à Interlaken est désormais possible, mais elle nécessitera des ressources supplémentaires et c'est pour cela que je salue chaleureusement la proposition du Secrétaire Général de mettre en place un fonds.

Ces chiffres prometteurs ne doivent pas cependant nous faire baisser la garde en nous berçant dans l'illusion que plus aucune mesure n'est nécessaire pour aider la Cour. En particulier, comme elle le souligne dans son avis préliminaire établi pour la présente conférence, même avec un filtrage efficace et une meilleure priorisation, un grand nombre d'affaires restent en souffrance. Il s'agit en outre d'affaires susceptibles d'être recevables et bien fondées.

Que reste-t-il à faire ? Dans son avis préliminaire, la Cour expose ses propres idées sur les nouvelles mesures envisageables. Cependant, dans le cadre de la préparation de la conférence, plusieurs points ont fait l'objet de débats nourris : est-il opportun et nécessaire de renforcer la notion de subsidiarité et la doctrine de la marge d'appréciation ? Faut-il ajouter un nouveau critère aux nombreuses conditions de recevabilité qui permettent déjà à la Cour de rejeter chaque année la grande majorité des requêtes dont elle est saisie ? Le dialogue avec les juridictions nationales doit-il être institutionnalisé au moyen d'une procédure d'avis consultatifs ?

Pour ce qui est de la subsidiarité, la Cour a clairement dit que le système de la Convention appelait une responsabilité partagée impliquant, d'une part, une relation de respect mutuel entre elle et les juridictions nationales et, d'autre part, le respect des processus démocratiques. Cela étant, l'application de ce principe dépend de la bonne mise en œuvre de la Convention au niveau interne et ne pourra jamais exclure totalement un contrôle de la Cour. Il ne peut s'agir en aucun cas de signer une sorte de chèque en blanc.

La doctrine de la marge d'appréciation est complexe et suscite beaucoup de discussions. Nous ne contestons pas son importance : c'est un outil précieux, conçu par la Cour elle-même pour délimiter la portée de son contrôle. La notion de marge d'appréciation est variable et ne se prête pas à une caractérisation précise. C'est en partie pour cette raison que nous avons du mal à saisir la nécessité et l'opportunité de tenter de l'inscrire dans la Convention et ainsi de la traiter différemment des nombreux autres outils d'interprétation élaborés par la Cour dans l'exercice de la mission judiciaire qui lui a été confiée.

Nous nous félicitons de ce qu'aucune proposition de nouveau critère de recevabilité n'ait été faite dans la Déclaration et nous sommes reconnaissants à ses auteurs d'avoir tenu compte des préoccupations de la Cour à cet égard. Dans ce contexte, permettez-moi de répéter que dans les faits, la Cour a pour pratique de déclarer irrecevables les affaires dans lesquelles elle estime que les juridictions internes ont dûment examiné le grief au regard de la Convention.

La Cour a discuté de l'idée consistant à envisager que les juridictions nationales supérieures puissent lui demander un avis consultatif. Elle n'est pas opposée par principe à une telle procédure, cependant il se pose un certain nombre de questions quant à la manière dont elle fonctionnerait en pratique.

Monsieur le Président, avant de conclure, je voudrais affirmer à nouveau que la Cour appuie sans réserve l'idée d'une adhésion rapide de l'Union européenne à la Convention. Bien entendu, nous souscrivons pleinement à l'appel lancé en ce sens dans la Déclaration.

Monsieur le Président, l'introduction par la Convention du droit de recours individuel devant une instance internationale a changé le droit international d'une manière que peu de gens auraient espéré ou cru voir durer. Nous n'avons pas besoin de regarder aujourd'hui bien loin hors des frontières européennes pour comprendre qu'il reste plus que jamais nécessaire d'appliquer le principe selon lequel les Etats ne doivent pas pouvoir bafouer en toute impunité les droits fondamentaux des individus qui relèvent de leur juridiction.

Cela étant, il n'est pas étonnant que les gouvernements et même les opinions publiques de différents pays trouvent certains des arrêts de la Cour difficiles à accepter. La nature même de la protection des droits fondamentaux et de l'état de droit implique que l'on doit parfois garantir les intérêts d'une minorité contre l'avis de la majorité. Il ne faut pas que cela fasse perdre de vue aux gouvernements les avantages concrets très réels que les décisions de la Cour ont apportés à leur propre pays au plan interne. Je ne doute pas d'ailleurs qu'ils

soient conscients de la valeur de l'influence élargie du système de la Convention sur le continent européen et même au-delà. Nous serons tous d'accord, j'en suis certain, pour dire que tous les partenaires européens bénéficient de la consolidation de la démocratie et de l'Etat de droit sur l'ensemble du continent. La stabilité politique et la bonne gouvernance, facteurs essentiels de la croissance économique, reposent sur des institutions démocratiques fortes fonctionnant sous le règne effectif de l'Etat de droit.

Monsieur le Président, mesdames et messieurs, la Convention et son mécanisme d'application demeurent un modèle unique et précieux de justice internationale, dont on ne saurait trop souligner la valeur en tant que garantie de la démocratie et de l'Etat de droit dans l'Europe élargie du vingt et unième siècle. Beaucoup de choses ont changé ces 50 dernières années, mais un besoin, pourtant, est demeuré tout aussi impérieux au fil du temps : celui de bénéficier de la Convention et d'une Cour forte et indépendante.