

Jean-Paul Costa

**Président de la Cour européenne
des droits de l'homme**



Mesdames et Messieurs,

Cette année, l'audience de rentrée de la Cour européenne des droits de l'homme sort de l'ordinaire car elle coïncide avec le cinquantième anniversaire de notre Cour.

Peut-être ces circonstances expliquent-elles le nombre exceptionnel de participants.

En tout cas, merci beaucoup pour votre venue qui est un chaleureux encouragement. J'aimerais saluer en particulier les nombreux anciens juges de la Cour et membres de la Commission qui se sont joints à nous ce soir.

Permettez-moi, au nom de mes collègues juges et membres du greffe, de vous souhaiter une bonne et heureuse année 2009.

Je me réjouis de voir de nombreux représentants des différents pouvoirs ou autorités, membres des exécutifs, parlementaires, les hauts responsables du Conseil de l'Europe, ainsi que les représentants permanents auprès du Conseil. Je me félicite de la présence des chefs des juridictions nationales et internationales. Les uns nous aident à faire respecter les droits garantis par la Convention, illustrant l'importance des recours internes et de la subsidiarité ; si la Convention est un « instrument vivant », c'est aussi vous qui la faites vivre. Les autres démontrent que l'existence, et le rôle accru, de nombreux tribunaux internationaux permettent la conjonction des efforts en faveur de la justice et des droits fondamentaux.

Je voudrais saluer plus personnellement deux invitées de marque.

Dame Rosalyn Higgins, qui dans quelques jours quittera la Cour internationale de justice qu'elle a servie et présidée avec éclat, va nous faire l'honneur de nous livrer ses réflexions sur la coopération judiciaire entre la Cour de La Haye, à vocation universelle et générale, et celle de Strasbourg, qui est régionale et spécialisée.

M^{me} Rachida Dati, garde des Sceaux, ministre de la Justice, a tenu à rappeler par sa présence que la République française est le pays hôte de notre juridiction. Elle clôturera cette cérémonie en nous indiquant à quel point la France et l'Europe sont attachées à la protection des droits et libertés.

Je les remercie profondément l'une et l'autre.

La période présente est celle des anniversaires. En décembre dernier, les soixante ans de la Déclaration universelle, fêtés partout dans le monde. Le 5 mai, notre « maison mère », le Conseil de l'Europe, commémorera lui aussi son soixantième anniversaire. Et nous-mêmes avons organisé le 13 octobre dernier un séminaire marquant les dix années de la transformation de notre juridiction en Cour unique et permanente.

Toutes ces célébrations m'incitent à avoir une vue rétrospective des cinquante années passées, avant de réfléchir sur le long terme, sur le « temps long », comme disait Fernand Braudel. Le monde, l'Europe et les droits de l'homme sont très différents en ce début du XXI^e siècle de ce qu'ils étaient après la Seconde Guerre mondiale. En outre, lors de la création de la Cour, nul n'imaginait la façon dont elle remplit à présent l'espace judiciaire européen. Son influence actuelle, en Europe et même au dehors, était difficilement prévisible. Vue rétrospectivement, cette évolution tient quelque peu du miracle, comme me l'a dit récemment un observateur autorisé.

Lorsque notre Cour a débuté, seuls douze Etats avaient ratifié la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Le « rideau de fer descendu sur l'Europe », dénoncé par Churchill en 1946, restait baissé. A l'Ouest subsistaient des dictatures, ce qui barrait l'entrée au Conseil de l'Europe à certains pays, et les guerres de décolonisation n'étaient pas achevées. L'état des libertés était bien au-dessous de ce qui est souhaitable.

Il est frappant que les premiers signataires de la Convention, tout en la rattachant clairement à la Déclaration universelle, aient exprimé leur attachement à des valeurs et conceptions communes : un régime politique démocratique, le respect des libertés et de la prééminence du droit. Il y avait là un engagement politique hardi puisque des Etats reconnaissaient aux personnes des droits et libertés, et créaient une juridiction pour veiller au respect de leurs propres engagements. Ce fut un geste dont il ne faut pas sous-estimer la grandeur et la portée.

Ce demi-siècle est loin d'avoir été idyllique. La paix internationale et civile, condition indispensable, faute d'être suffisante, à l'épanouissement des droits de l'homme, n'a pas régné partout ; le processus de démocratisation des Etats européens ne s'est pas déroulé sans heurt. La réconciliation des deux parties du continent ne s'est pas non plus traduite par une amélioration homogène et immédiate du régime des libertés.

Pourtant, si l'on compare 1959 et 2009, il est clair que l'état des droits de l'homme est globalement meilleur, en Europe au moins, que voici cinquante ans, et que l'application de la Convention et son contrôle par notre Cour y ont fortement contribué.

Nombreuses sont les réformes introduites sous l'influence des arrêts rendus ici et exécutés sous la supervision du Comité des Ministres. Par son interprétation de la Convention, notre Cour a graduellement élevé les niveaux de protection requis, ce qui a provoqué par émulation une harmonisation progressiste. Elle s'est d'ailleurs appuyée sur les autres organes et institutions du Conseil de l'Europe auxquels il est juste de rendre hommage.

Certes, même améliorées, les législations nationales ne sont pas toujours correctement appliquées. Nos arrêts se heurtent souvent à des retards d'exécution, voire à des refus d'exécuter, rares mais éminemment regrettables. La Convention n'est pas encore partout assez connue, invoquée, suivie d'effets. Cela est dû à plusieurs raisons, parmi lesquelles figurent les obstacles linguistiques mais peut-être plus encore certains réflexes souverainistes : il est vrai qu'il n'est pas « naturel » d'accepter toutes les conséquences de l'adhésion à un instrument international contraignant, en particulier d'exécuter des jugements qui peuvent être dérangeants, voire choquants. Il faut aux Etats beaucoup de vertu pour intégrer cette dimension ; il faut à notre Cour beaucoup de pédagogie, beaucoup de « diplomatie judiciaire », pour persuader les autorités nationales que ce mécanisme de garantie collective implique l'acceptation de règles communes.

Nos Etats ont fait, dans l'ensemble, de remarquables efforts pour appliquer les dispositions conventionnelles, et pour tirer les conséquences des arrêts de Strasbourg. Il convient d'être pragmatique. Il ne servirait à rien de psalmodier la maxime « Pacta sunt servanda », sur laquelle Grotius basait le droit des gens. Notre Cour n'a pu être influente, elle ne peut éviter les risques d'incompréhension, voire de rejet, que si elle respecte une certaine retenue, et si elle explique sans cesse aux juges et autres autorités nationales les fondements de ses prises de position. D'où l'importance des rencontres avec les autres tribunaux ; Rosalyn Higgins a toujours elle-même encouragé cet exercice.

En tout cas, la Cour de Strasbourg a acquis une stature et a exercé une influence qui contribue au développement des droits de l'homme. La Cour a interprété de façon dynamique la Convention ; elle a élargi la portée des droits garantis, tout en adaptant le texte fondateur à des évolutions technologiques et de société qui étaient imprévisibles en 1950. En même temps, la jurisprudence a développé des concepts comme la marge nationale d'appréciation, ainsi que le seuil de gravité des atteintes aux droits. Ces méthodes d'interprétation et les solutions auxquelles elles aboutissent ne sont évidemment pas à l'abri de la critique, et la Cour est donc parfois critiquée. Mais les réticences sont certainement moins fortes qu'il y a cinquante années ou même qu'il y a dix ans.



Analysons un instant les *statistiques*. L'activité de la Cour a augmenté spectaculairement. Lors de ses quarante premières années, elle a rendu un peu plus de huit cents arrêts sur le fond, soit une vingtaine par an, même si cette moyenne masque une augmentation graduelle, en forte pente. A l'époque, l'essentiel du système, sur le plan quantitatif, était assuré par la Commission européenne des droits de l'homme, qui a achevé son activité il y a dix ans. Depuis lors, la Cour a rendu des dizaines de milliers de décisions d'irrecevabilité (ou de radiation du rôle) et plus de neuf mille arrêts sur le fond (mille par an), et nettement plus que cette moyenne en 2008.

L'augmentation du nombre des requêtes a pour effet de laisser un déficit persistant. Le nombre d'arrêts reste beaucoup trop inférieur à celui des nouvelles requêtes (au cours de l'année 2008, quelque 1 900 requêtes ont donné lieu à des arrêts, et il y a eu 30 200 décisions, mais près de 50 000 nouveaux recours). Le nombre d'affaires pendantes (97 000 à la fin de 2008) ne cesse d'augmenter,

entraînant un retard croissant dans le traitement des requêtes, alors que la Cour devrait naturellement entendre la cause de chacun dans un « délai raisonnable », au sens de l'article 6 de la Convention.

Certes, 800 millions de personnes en Europe sont des requérants potentiels devant notre juridiction, dont le mode de saisine quasi exclusif est le recours individuel (même s'il y a deux requêtes interétatiques pendantes, *Géorgie c. Russie*). Les requêtes sont actuellement dirigées, à concurrence de 57 %, contre quatre États (la Fédération de Russie, la Turquie, la Roumanie et l'Ukraine), dont la population cumulée ne se monte qu'à 35 % environ de celle de la totalité de l'Europe. Cela illustre le fait que l'engorgement de la Cour, qui est assurément un phénomène global, se concentre plus particulièrement sur un nombre limité de pays. Les efforts doivent être portés prioritairement sur eux.

Au cours du demi-siècle écoulé, nombre d'arrêts ont eu un grand retentissement et ont influé sur les droits nationaux. Ce n'est pas le lieu pour dresser un catalogue même succinct, nécessairement subjectif et réducteur. Au demeurant les recueils de « grands arrêts », dans différents pays et en différentes langues, sont suffisamment explicites. Je me restreindrai donc à la période récente, en signalant, sans les analyser en détail, quelques arrêts rendus par la Cour en 2008, naturellement accessibles sur son site Internet :

- *Saadi c. Italie*¹ concerne l'expulsion d'une personne soupçonnée de terrorisme dans un État dans lequel elle risquerait de subir des traitements inhumains ou dégradants ;
- dans *Korbely c. Hongrie*² la Cour a trouvé une violation de l'article 7 en raison de la condamnation pour crimes contre l'humanité d'une personne poursuivie pour un meurtre commis lors des événements de Budapest en 1956 ;
- dans *S. et Marper c. Royaume-Uni*³ la Cour a été confrontée à la conservation sans limite de temps d'empreintes digitales, d'échantillons biologiques et de profils ADN de personnes soupçonnées mais non condamnées ;
- *E.B. c. France*⁴ a trait à l'interdiction de la discrimination fondée sur l'orientation sexuelle en matière d'agrément en vue de l'adoption ;
- *Kovačić et autres c. Slovénie*⁵ : dans l'affaire du gel de fonds bancaires, qui a suivi la dissolution de l'ex-Yougoslavie, la Cour a approuvé la position de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe ; elle appelle les États successeurs à résoudre par la négociation les problèmes rencontrés par les milliers de personnes se trouvant dans la même situation que les requérants.

1 [GC], n° 37201/06, à paraître dans CEDH 2008.

2 [GC], n° 9174/02, à paraître dans CEDH 2008.

3 [GC], n° 30562/04 et 30566/04, à paraître dans CEDH 2008.

4 [GC], n° 43546/02, à paraître dans CEDH 2008.

5 [GC], n° 44574/98, 45133/98 et 48316/99, à paraître dans CEDH 2008.

Mentionnons enfin l'avis consultatif – qui constitue une première – rendu à la demande du Comité des Ministres sur certaines questions juridiques relatives aux listes de candidats présentées en vue de l'élection des juges de la Cour. La question centrale était celle de savoir si une telle liste pouvait être écartée du seul fait de considérations de sexe.



Sans complaisance, on peut affirmer le caractère positif et l'importance de l'activité déployée par la Cour depuis ses débuts. Mais quel avenir y a-t-il pour les droits de l'homme au XXI^e siècle, et quel avenir pour le système européen de protection juridictionnelle ?

Il est difficile de ne pas voir la *fragilité* des droits de l'homme et de leur protection.

La « résurrection » des droits de l'homme, à la fin des années 40, a certes été idéologique, mais cette idéologie s'est surtout incarnée dans un élan politique, quasi unanime. Aux Nations unies, la Déclaration universelle a été adoptée sans aucun vote contre. Il s'agissait d'une révolte (« Plus jamais ça »), et d'une aspiration (à la paix, à la justice, à la liberté).

Récemment sont apparus de nouvelles menaces et un nouveau contexte : le terrorisme, la criminalité (organisée ou non), les trafics de diverses sortes. Tout cela peut provoquer une crispation et une tendance à privilégier l'ordre et la sécurité. Les afflux d'immigrants clandestins, poussés par la misère et le désespoir, pèsent sur les politiques, mais ils s'accompagnent aussi de xénophobie, de racisme, d'intolérance, ou y contribuent. L'amalgame fait, parfois de façon hâtive, entre certains comportements se réclamant de la religion et la violence, voire le terrorisme, exacerbe les passions, alors que la liberté de religion est un droit de l'homme fondamental qui implique le dialogue, non l'invective.

En outre, la nature des droits s'est complexifiée. Le développement des sciences et des techniques, dans des domaines tels que l'informatique ou la biologie, facteur de progrès, peut créer de nouveaux risques pour la vie privée et pour les libertés.

Par ailleurs, les instruments de garantie avaient été conçus pour protéger les personnes contre les atteintes portées à leurs droits par les États, alors que ces atteintes émanent souvent de groupes ou de personnes non soumis à l'autorité étatique.

De même, les conflits à trancher n'opposent plus nécessairement la liberté à la défense de l'ordre public. Ils confrontent souvent deux droits de l'homme également garantis et dignes de protection, par exemple la liberté d'expression et le respect de la vie privée, d'où des arbitrages malaisés pour les législateurs et pour les juges, y compris pour nous-mêmes.

Enfin, l'idéologie de la défense des droits est moins portée par la vague qu'au début des années 50. Elle se heurte aux difficultés de l'instauration ou du maintien de la paix, au retour du matérialisme et de l'individualisme, à l'exaltation

des intérêts nationaux, depuis peu à la crise financière et économique, qui pourrait faire passer les libertés au second plan. Le vieux mot de « *realpolitik* », popularisé par Bismarck, fait périodiquement son retour.

Plus fragile, plus complexe, la protection des droits de l'homme doit-elle conduire à leur effacement ?

Non. Je plaide plutôt pour leur consolidation, pour leur renouveau, pour leur *aggiornamento*.

Il faut renforcer l'existant, c'est-à-dire réaffirmer les droits dits « classiques », que Jean Rivero appelait les droits-libertés en les distinguant des droits-créances. C'est aussi faire reculer les zones de non-droit et admettre que les femmes, les enfants, les personnes âgées, les handicapés, les détenus, toutes les personnes vulnérables, les minorités, doivent eux aussi bénéficier de façon égale des libertés.

En outre, de nombreuses Constitutions européennes soulignent maintenant l'importance des droits économiques et sociaux, ainsi que de ceux dits de la troisième génération. Il en va de même de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne qui, en vertu du Traité de Lisbonne, aura la même force contraignante que les traités. Certes, il ne faut pas étendre les droits protégés à l'infini. Mais il est logique de ne plus jeter sur eux le même regard qu'il y a cinquante ans. Paradoxalement, la crise actuelle, ne serait-ce que parce qu'elle appelle à un surcroît de solidarité, offre un éclairage différent de celui des années de croissance de l'après-guerre.

Cette analyse appelle une perspective de long terme et une volonté politique commune.

Il me semble que les Etats parties à la Convention devraient, cinquante ans après, se réinterroger collectivement sur les droits et libertés qu'ils entendent garantir pour le futur à leurs citoyens, sans bien entendu revenir en arrière par rapport aux acquis. Nul d'ailleurs ne songe à un recul après un demi-siècle de progrès et de développements.

Nos Etats devraient dans le même élan se pencher sur la façon dont ces droits doivent être protégés. Le principe de la garantie collective me paraît intangible, mais les aspects pratiques de la protection des droits et de leur encadrement peuvent être repensés.

Cette réflexion pourrait prendre forme au premier semestre de 2010 par exemple, à l'occasion d'une grande conférence politique. Elle traduirait un nouvel engagement et serait la meilleure façon de donner à notre Cour, qui n'existe que par la volonté des Etats, une légitimité réaffirmée et un mandat reprécisé. Certes, ces objectifs concerneraient aussi les autorités nationales, sans oublier le rôle si important que joue, en matière de droits fondamentaux, une juridiction à laquelle nous lient des relations fortes, la Cour de justice des Communautés européennes. Je salue la présence ici de son président.

Pour donner une étiquette à une telle conférence, qu'il faudrait préparer avec soin et qui ne peut avoir d'effets réels sans la participation de hauts responsables, j'ai lancé la formule d'« Etats généraux des droits de l'homme en Europe ». Mais peu importe le titre, en dépit de son intérêt en termes de communication,

dès lors que l'idée et l'objectif seraient acceptés. La Cour envisage de justifier le besoin de ces « Etats généraux » et d'explicitier leur contenu en adressant aux pays membres un « mémorandum » à cette fin.

Il s'agit pour les Etats, garants des droits de l'homme, de leur donner un second souffle. Cela permettrait de soutenir notre Cour, de revigorer cette quinquagénaire en lui offrant une cure de jeunesse.

La situation actuelle n'est pas satisfaisante (les quelques chiffres que j'ai évoqués le montrent clairement). Depuis dix ans, les processus de réforme n'ont pas pu encore aboutir. Le Protocole n° 14, je le regrette, n'est toujours pas entré en vigueur, pour des raisons bien connues ; le rapport du Groupe des sages, qui contient de bonnes propositions, s'en trouve lui-même bloqué. Il ne faut certes pas renoncer à ces réformes, je pense même qu'elles doivent voir le jour, mais il faut aussi les inscrire dans une perspective plus vaste.

Malgré les difficultés budgétaires, les Etats ont accru les moyens de la Cour – par exemple le nombre des membres du greffe a presque triplé en dix ans ; il est vrai que le nombre des arrêts et décisions, lui, a été multiplié par huit ! Il faut remercier nos contributeurs et leur dire clairement que nous continuerons, dans les années à venir, à avoir besoin de leurs efforts.

Mais peut-on continuer ainsi indéfiniment ? Peut-on faire croître notre Cour et son greffe sans aucune limite ? Ne risque-t-on pas de s'épuiser dans une course sans fin ?

Le système ne sera plus viable si on ne freine pas l'afflux des requêtes, sans bien entendu tarir celles qui sont nouvelles et justifiées. Pourtant la Cour s'autoréforme. Elle est en train de développer des méthodes de travail nouvelles, comme un tri plus systématique des requêtes, afin de traiter par priorité les plus importantes ou les plus graves, le recours accru aux arrêts pilotes, en coopération avec les Etats et le Comité des Ministres, l'encouragement aux règlements amiables. Dans le prolongement des séminaires de Bratislava et de Stockholm sous les présidences slovaque et suédoise, la Cour s'appuie davantage sur les agents des Gouvernements, en toute indépendance bien entendu ; et elle attend beaucoup des mesures à prendre au niveau national pour prévenir les violations et y remédier. Elle compte aussi sur les barreaux. Ceux-ci, dans des conditions souvent difficiles, parfois dangereuses, jouent, comme les organisations non gouvernementales, un rôle, que je veux saluer, en faveur des requérants. Ils peuvent également nous aider en prévenant des contentieux inutiles ou sans espoir.

Enfin, une partie de l'engorgement vient de requêtes répétitives. Aussi la Cour attend-elle beaucoup du Comité des Ministres pour l'exécution rapide de nos arrêts.

Notre Cour n'est nullement passive. Mais elle ne surmontera pas les difficultés si elle ne reçoit pas une claire indication de l'engagement ou du réengagement des Etats. Il lui faut, cinquante ans après, une « feuille de route » réactualisée, y compris sur le plan des modes de protection.

Comme l'écrivait Claude Lefort, « les droits ne se dissocient pas de la conscience des droits. » C'est vrai pour les personnes et pour la société civile, qui fait tant pour promouvoir les droits de l'homme. C'est aussi vrai pour les États eux-mêmes. La prééminence du droit signifie soumission des États au droit, et elle doit se faire en toute conscience. Le moment semble venu pour une nouvelle prise de conscience, entraînant un nouvel élan.

Mesdames et Messieurs, il est temps que je cède la parole aux deux oratrices. Je finirai sur un pari. Dans vingt ans, dans cinquante ans, il y aura toujours des personnes humaines qui souffriront, dans leur chair, dans leur liberté, dans leur dignité. Faisons en sorte qu'au moins nous, Européens, puissions, par des moyens juridiques, atténuer leurs souffrances et éviter qu'elles ne se reproduisent. Réfléchissons aux moyens de donner à la garantie des droits un caractère toujours plus concret, plus effectif, moins illusoire. C'était la volonté des Pères fondateurs, et beaucoup a été fait. Il nous faut consolider et rebondir. Je fais devant vous le pari, mais avec votre aide, que cela est possible.

Merci.