

Jean-Paul Costa

Président de la Cour européenne des droits de l'homme

AUDIENCE SOLENNELLE DE LA COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME À L'OCCASION DE L'OUVERTURE DE L'ANNÉE JUDICIAIRE

Mesdames et Messieurs,

Nous avons grand plaisir, mes collègues et moi, à saluer votre présence à l'ouverture de l'année judiciaire de notre Cour. Elle nous encourage à poursuivre notre action et à la développer. Permettez-moi, en vous remerciant, de vous souhaiter une bonne et heureuse année 2010.

Il y a un an, plusieurs d'entre vous étiez présents en ces lieux pour une audience de rentrée exceptionnelle, puisqu'elle coïncidait avec le 50^{ème} anniversaire de notre Cour.

Cette année est aussi particulière : c'est celle du 60^{ème} anniversaire de la Convention européenne des droits de l'homme.

Il est réconfortant de voir rassemblés les représentants des différents pouvoirs ou autorités, membres des exécutifs, parlementaires, les hauts responsables du Conseil de l'Europe, ainsi que les Ambassadeurs, représentants permanents auprès du Conseil. Je me félicite de la présence des chefs des juridictions nationales et internationales, avec qui la Cour coopère étroitement. L'un d'entre eux, mon ami Jean-Marc Sauvé, Vice-président du Conseil d'Etat de la République française, a bien voulu accepter d'être notre invité d'honneur, ce dont je le remercie profondément, et je suis certain que ce qu'il nous dira tout à l'heure suscitera le plus vif intérêt. Le séminaire, cet après-midi, avait pour titre « La Convention vous appartient ». Ce thème montre l'importance du rôle des juridictions nationales, qui au premier chef appliquent et interprètent notre Convention. Toujours davantage, elles prennent une part essentielle de la charge de protéger les droits fondamentaux.

Je salue plus personnellement M. Thorbjørn Jagland, nouveau Secrétaire Général du Conseil de l'Europe, qui assiste pour la première fois à notre audience de rentrée. Il a pris ses fonctions, après avoir exercé de hautes responsabilités dans son pays, il y a quelques mois seulement. Nos excellents premiers contacts augurent bien de notre coopération future. Dès son arrivée, Thorbjørn Jagland, confirmé par le soutien que lui a exprimé la semaine dernière le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, a pris des initiatives très positives, me semble-t-il, en vue de la réforme du Conseil et du renforcement de la Cour. Qu'il soit remercié de ses efforts et encouragé à les poursuivre avec succès. Je suis prêt à le soutenir. Le Conseil de l'Europe et la Cour, dont les sorts ont toujours été liés, doivent avancer ensemble.

Je souhaite également une très cordiale bienvenue à M. Jean-Marie Bockel, Secrétaire d'Etat à la Justice auprès du ministre d'Etat, garde des Sceaux, ministre de la Justice et des Libertés, qui représente le Gouvernement de la France, pays hôte de cette juridiction.

Monsieur le Ministre, vous connaissez bien le Conseil de l'Europe pour avoir siégé au sein de son Assemblée parlementaire, pour être un éminent élu de l'Alsace, et j'ai été très sensible au fait que vous avez réservé à la Cour une de vos premières visites officielles, au mois de juillet dernier. Votre engagement à nos côtés est un gage de succès.

Les célébrations permettent de regarder en arrière, mais incitent tout autant à réfléchir sur le long terme. Après ces cinquante années, notre institution doit se tourner résolument vers l'avenir, le sien propre et celui des droits de l'homme sur notre continent.

Nous attendions beaucoup de 2009, non sans une certaine inquiétude. 2009 aura, je pense, largement tenu ses promesses et plusieurs éléments positifs sont intervenus depuis un an, de nature à rassurer et à stimuler.

I. Les éléments positifs

Il y a un an, la situation n'était pas très satisfaisante : depuis dix ans, les différentes tentatives de réformer le système n'avaient pu aboutir ; le Protocole 14 n'était toujours pas entré en vigueur, bloquant le processus de réforme, par exemple la mise en oeuvre du rapport du Comité des Sages ; la situation des juges, dépourvus de pension et sans protection sociale, était anormale.

Des solutions ont été apportées.

Pour le Protocole 14, une première étape fut franchie à Madrid, le 12 mai 2009. Les Hautes parties contractantes à la Convention européenne des droits de l'homme décidèrent, par consensus, de mettre en application à titre provisoire, à l'égard des Etats ayant exprimé leur consentement, les dispositions procédurales du Protocole 14 : la formation de juge unique et les nouvelles compétences des comités de trois juges. A ce jour, déjà dix-neuf Etats sont concernés par ces nouvelles procédures, qui ont été mises en place dès le début de l'été 2009 et qui se sont révélées prometteuses en termes d'efficacité.

La Cour a déjà adopté, par exemple, plus de 2 000 décisions selon la procédure de juge unique ; les premiers arrêts rendus par des comités de trois juges ont été adoptés le 1^{er} décembre. Plus important encore : le vote par la Douma d'Etat de la Fédération de Russie, le 15 janvier, puis par le Conseil de la Fédération, avant-hier, de la loi autorisant la ratification du Protocole 14 a ouvert la voie à son entrée en vigueur dans toutes ses dispositions et à l'égard des quarante-sept Etats membres. C'est là une décision très attendue mais qui n'était pas évidente il y a quelques mois à peine ; il faut la saluer et la considérer comme de bon augure pour l'avenir de notre système, sur lequel va se pencher sous peu la Conférence ministérielle d'Interlaken, dont je parlerai.

Quant à la situation sociale des juges, dénoncée par mon prédécesseur, Luzius Wildhaber, qui est présent et que j'ai plaisir à saluer, puis par moi, depuis les débuts de la « nouvelle » Cour, une Résolution a été adoptée par le Comité des Ministres, le 23 septembre 2009, dotant les juges d'une pension de retraite et leur assurant une couverture sociale appropriée. Il faut remercier le Secrétariat Général, ainsi que le Comité des Ministres, à travers les Ambassadeurs ici présents, d'avoir enfin mis un terme à une anomalie : la Cour était la seule juridiction sans système de protection sociale institutionnel. Le mécanisme mis en place contribuera aussi à l'indépendance des juges, indispensable à celle de la juridiction qu'ils composent.

Un autre évènement majeur, retardé par les vicissitudes de la construction européenne, est l'entrée en vigueur, le 1^{er} décembre dernier, du Traité de Lisbonne. Le Traité stipule que l'Union européenne adhère

à la Convention européenne des droits de l'homme, ce que rend possible l'article 17 du Protocole 14. Cette adhésion complètera les fondations d'un espace juridique européen des droits fondamentaux. La jurisprudence de la Cour de Justice de Luxembourg et celle de notre Cour, qui coopèrent étroitement et loyalement, ont largement concouru à cette édification. Mais il est temps, comme l'ont voulu les auteurs du Traité de Lisbonne et du Protocole 14, de consolider en matière de droits de l'homme l'Europe, celle des 27 et celle des 47, évitant toute divergence entre les standards de protection, et resserrant les liens entre le Conseil de l'Europe et l'Union européenne. Il faut se réjouir de la volonté politique ainsi clairement exprimée, qui devrait permettre de mettre rapidement au point les modalités de l'adhésion.

Parallèlement, la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne a acquis avec le Traité de Lisbonne valeur juridique contraignante. La Charte, qui s'est inspirée de la Convention tout en la complétant et la modernisant, renvoie à celle-ci de façon spécifique, comme l'ont voulu ses auteurs. Adhésion de l'Union à la Convention, force contraignante de la Charte des droits fondamentaux : on n'a pas fini de mesurer ce que ces deux innovations, longtemps demeurées en germe, vont apporter à l'Europe des citoyens, après un demi-siècle de construction juridique européenne. Pour ce qui la concerne, notre Cour est prête à aborder cette nouvelle étape et à y jouer tout son rôle dès maintenant. L'adhésion à la Convention de l'Union européenne ouvre d'ailleurs de nouvelles perspectives, non seulement à la Cour, mais au Conseil de l'Europe tout entier.

L'année qui vient de s'écouler est aussi positive en ce qui concerne l'activité juridictionnelle de notre Cour : le nombre total de décisions a progressé de manière significative, de 11% environ ; ce taux est même de 27% pour les requêtes qui se sont terminées par des arrêts proprement dits (près de 2 400).

Sans autosatisfaction, qui ne serait pas de mise, on peut affirmer que ce progrès dans l'efficacité n'a pas porté préjudice à la qualité et à la portée de nos jugements, parfois critiqués, ce qui est normal, mais dont l'importance est reconnue. Les efforts de la Cour ne doivent toutefois pas se relâcher car, quelle que soit la matière, les justiciables tendent de plus en plus à la saisir, y compris dans des domaines nouveaux ou très sensibles. La tentation existe même de recourir à « Strasbourg » pour servir d'arbitre ultime, toutes les fois que les acteurs de la vie politique ou de la société, ou des relations internationales, se trouvent dans l'embarras ou ont du mal à trancher un conflit. A mon avis, la Cour n'a probablement pas été créée pour résoudre tous les problèmes, et je vous laisse méditer sur l'excès d'honneur qui nous est ainsi fait : ne s'agit-il pas, souvent, d'un cadeau empoisonné ? Cadeau d'ailleurs difficile à refuser, sous peine d'encourir le reproche de la fuite ou du déni de justice... En tout cas, mieux vaut l'excès d'honneur que l'indignité (si je puis me permettre de citer Racine et son « Britannicus »).

Mais certains présents, loin d'être empoisonnés, nous honorent sans réserve. Ainsi, la Cour a été fière de recevoir, pour la première fois en tant qu'institution, une distinction internationale, en l'occurrence le « Four Freedoms Award », décernée par la Fondation Roosevelt Stichting. Je me rendrai en mai à Middelburg, aux Pays-Bas, pour recevoir cette haute récompense, au nom de notre juridiction, en présence de Sa Majesté la Reine Béatrix.

Je mentionnerai aussi, comme un signe, le nombre de plus en plus élevé de personnes qui visitent la Cour, plus de 17 000 en 2009, juges des cours et tribunaux, y compris des cours suprêmes et constitutionnelles, procureurs, avocats, universitaires, étudiants. Nous les accueillons avec plaisir car il faut être ouvert sur l'Europe et sur le monde. Je me réjouis de notre rapprochement avec les autres cours régionales des droits de l'homme, en Amérique, en Afrique, maintenant en germe en Asie. Le fait d'être considéré, de plus en plus, non comme un modèle mais comme une source d'inspiration, est un motif de fierté. M. Roland Ries, maire de Strasbourg ici présent, est également très sensible, je crois, au rayonnement de la « Cour

de Strasbourg » et soutient cette coopération. La Ville et la Cour ont elles-mêmes des relations étroites et cordiales.

Cette année, notamment faute de temps, je n'analyserai pas la jurisprudence de l'année écoulée. Je voudrais cependant souligner que des arrêts et décisions importants ont été rendus dans des matières très variées : de la garde à vue à la conservation des empreintes génétiques, du droit à pension de retraite en fonction de la nationalité aux régimes spéciaux de détention, du sort des personnes disparues lors de conflits au régime des immunités parlementaires et au droit de concourir aux élections, pour ne citer que quelques exemples.

Il faut rappeler l'importance, certes non exclusive, de la Grande Chambre qui tranche des questions graves d'interprétation ou d'application de la Convention, ou d'intérêt général. La Grande Chambre a rendu dix-huit arrêts en 2009. Cela représente moins de 1% du total des arrêts de la Cour, mais ils sont de grande portée.

Les sujets de satisfaction ont été nombreux en 2009. Mais il subsiste des zones d'ombre, autrement dit des soucis (« concerns ») qu'il serait illusoire de ne pas rappeler.

II. Les zones d'ombre

La première concerne l'écart croissant entre le nombre de requêtes parvenues au greffe et celui des décisions rendues. En 2009, plus de 57 000 requêtes nouvelles ont été enregistrées. Ce chiffre considérable est supérieur de près de 22 000 au nombre, pourtant sans précédent, de décisions et d'arrêts prononcés au cours de la même période. Autrement dit, chaque mois, l'écart entre les entrées et les sorties augmente de plus de 1 800 affaires. Traduite en nombre de requêtes pendantes, la situation n'est pas moins alarmante. A la fin de 2009 presque 120 000 affaires étaient en instance. Ce nombre a augmenté de 23% en un an et de 50% en deux ans. Tous les hauts magistrats ici présents auront une claire perception d'un tel chiffre. Pour affiner ces informations, 55% des requêtes sont en provenance de quatre pays, lesquels représentent (ou ne représentent que) 35% de la population des membres du Conseil de l'Europe. Si les requêtes contre ces quatre États étaient en proportion avec le nombre de leurs habitants, cela ferait 25 000 affaires en moins, ce qui montre que des efforts spécifiques peuvent contribuer à alléger sensiblement le stock que nous gérons.

Le nombre total d'affaires en instance est, on doit le répéter, énorme : si on imaginait un « moratoire », sous la forme de l'arrêt de l'enregistrement de nouvelles requêtes, il faudrait de nombreuses années, au rythme actuel, pour résorber ces dossiers. Les délais dans lesquels la cause des justiciables est entendue sont souvent déraisonnables au sens de l'article 6 de la Convention, que la Cour, sur ce point en tout cas, ne peut guère respecter. Cette critique nous est souvent adressée, notamment par les juridictions nationales. Nous en sommes pleinement conscients et notre objectif est évidemment que cette situation ne perdure pas.

Le nombre très élevé des affaires a, d'ores et déjà, des conséquences négatives.

D'abord, le nombre de juges étant, de par la Convention, limité à un par Haute Partie contractante, la « production » ne peut être accrue indéfiniment. Malgré la précieuse assistance des agents du Greffe, mes collègues ne peuvent raisonnablement étudier beaucoup plus d'affaires qu'à présent.

Ensuite, l'augmentation du contentieux est susceptible, malgré toutes les précautions prises, d'accroître les risques de contradictions dans la jurisprudence.

Enfin, elle rend également plus difficile l'exécution rapide des arrêts. La tâche du service qui assiste le Comité des Ministres dans la surveillance de l'exécution s'alourdit proportionnellement au nombre des arrêts, dans un contexte budgétaire difficile. Lui aussi se trouve presque au bout de ses possibilités.

Notre Cour se trouve dans une situation paradoxale. Nous devons faire face à un très grand nombre de requêtes dépourvues de chances de succès dont beaucoup (près de 90 sur 100) sont rejetées après un examen complet, mais suivant une motivation succincte, difficilement acceptée par les requérants. Certes, rien ne saurait sembler-t-il être reproché aux Etats défendeurs du fait de ces très nombreuses affaires, puisque ces requêtes sont irrecevables.

Toutefois, une question se pose : comment des dizaines de milliers d'affaires peuvent-elles être portées chaque année devant la Cour, alors qu'elles sont vouées à l'échec ? Il existe certainement un manque d'information sur la Convention et les droits qu'elle garantit, sur les règles de procédure, sur le minimum de formalisme requis. Ne faudrait-il pas mieux informer les requérants ? Et comment ? Nous avons souvent recommandé aux avocats de mieux conseiller leurs clients. Mais comment faire lorsqu'il n'y a pas d'avocats ? Quel peut être le rôle des Etats, sans qu'ils soient soupçonnés d'entraver l'exercice du droit de recours individuel ? Des solutions pratiques et simples à mettre en oeuvre peuvent être trouvées au niveau national, permettant de diminuer le nombre excessif de requêtes qui nous parviennent. La société civile peut certainement jouer aussi un rôle utile à cet égard.

Il faut que les citoyens, les justiciables, sachent que si sont en jeu pour eux les droits tirés de la Convention – et ceux-là seuls – ils disposent de six mois pour saisir la Cour de Strasbourg après avoir épuisé toutes les voies de recours internes, mais que celle-ci n'est pas une quatrième instance et ne peut dès lors rejuger le procès, ou annuler l'arrêt. Il faut un effort de tous, y compris les ONG, les Barreaux, le monde académique, pour sans cesse rappeler que le droit de recours est un droit, mais qu'il ne peut ouvrir toutes les espérances et couvrir toutes les activités et tous les aspects de la vie des êtres humains que nous cherchons à garantir. Cet effort devrait être organisé en liaison avec la Cour elle-même.

Il faut faire preuve d'imagination, car nous sommes face à deux contraintes majeures : le souci de préserver le droit de recours individuel, auquel nous sommes tous attachés et qui reste la pierre angulaire d'un mécanisme de garantie collective qui s'applique à 800 millions de justiciables, d'une part, et, d'autre part, la difficulté d'obtenir des ressources financières et humaines supplémentaires, dans le contexte de crise actuel.

Toutefois, une seconde catégorie de requêtes devrait en toute logique obtenir satisfaction au niveau national. Elles sont au contraire vouées au succès, en vertu de jurisprudences bien établies, et la Cour n'a plus qu'à les appliquer et à répéter les conclusions auxquelles elle a déjà abouti.

Le fait que les affaires répétitives doivent être traitées à Strasbourg révèle une inadaptation des systèmes nationaux, ainsi, souvent, qu'un dysfonctionnement dans l'exécution des arrêts par les Etats. C'est aux Etats qu'il appartient de donner satisfaction aux victimes des violations manifestes de la Convention. C'est aux Etats qu'il incombe de protéger les droits de l'homme et d'effacer les conséquences des violations; la Cour doit assurer le respect des engagements étatiques mais ne peut se substituer à eux. Elle ne doit certes pas être un tribunal de quatrième instance, mais encore moins une juridiction de premier ressort ou une simple caisse de compensation financière.

L'engagement des Etats est précisément l'un des enjeux de la Conférence d'Interlaken qui aura lieu dans moins de trois semaines, et je terminerai par là.

III. L'avenir : Interlaken et après

Il y a un an, j'exprimais le voeu que les Etats parties à la Convention se réinterrogent ensemble sur les droits et libertés qu'ils entendent garantir à leurs citoyens, sans revenir en arrière par rapport aux acquis ; et j'appelai à l'organisation d'une grande conférence politique qui traduirait un nouvel engagement, et serait la meilleure façon de donner à notre Cour une légitimité réaffirmée et un mandat reprécisé. J'avais annoncé que, le moment venu, j'enverrais un mémorandum aux Etats : cela a été fait le 3 juillet dernier.

Je tiens à rendre hommage aux autorités de la Suisse, pays qui assure la présidence du Comité des Ministres depuis le 18 novembre dernier, qui ont décidé d'organiser, les 18 et 19 février 2010, à Interlaken, une conférence de haut niveau sur l'avenir de la Cour européenne des droits de l'homme. C'est un geste généreux et d'une grande clairvoyance politique à mes yeux.

Cette réponse de la Suisse à l'appel lancé il y a un an vient à point nommé pour renforcer à court et à long terme l'efficacité de la Cour. Celle-ci a en effet besoin de décisions des Etats sur les réformes statutaires et structurelles qui doivent être entreprises. C'est dire les espoirs que tous les acteurs du système placent dans la conférence d'Interlaken. Notre Cour attend de celle-ci la feuille de route claire qui lui est indispensable.

Mesdames et Messieurs, j'ai déjà été long. Par ailleurs, je ne saurais entrer dans les détails, ni surtout préjuger les décisions qui seront prises à l'issue d'Interlaken. Cependant, quelques axes doivent être esquissés.

Il s'agit de réaffirmer le droit de recours individuel tout en essayant de réguler l'augmentation du nombre des requêtes nouvelles, sept fois plus élevé qu'il y a dix ans et deux fois plus élevé qu'il y a six ans. Il convient de créer au sein de la Cour des mécanismes de filtrage qui, au-delà des bénéfiques effets du Protocole 14, permettront un tri efficace, de sorte que la Cour puisse consacrer l'essentiel de son énergie à traiter les problèmes nouveaux et les violations les plus graves. Il faut développer les procédures déjà mises au point – arrêtpilotes, règlements amiables, déclarations unilatérales – pour régler de façon expédiente et équitable des affaires très nombreuses et de même type. Il faut prévenir le contentieux et mieux exécuter les arrêts. Peut-être doit-on aussi développer le rôle consultatif, ou de donneur d'avis, de notre Cour. C'est très important.

Plus fondamentalement, Interlaken devrait faciliter le retour à ce que les métaphores sportives ou politiques appellent les « fondamentaux ». Back to basics ! La Convention, complétée par plusieurs Protocoles, a été conçue au milieu du siècle dernier comme un traité multilatéral de garantie collective des droits. Ses auteurs n'ont jamais entendu se décharger sur la Cour et lui attribuer une responsabilité exclusive ni même prédominante. La Convention a au contraire insisté sur les obligations des Etats. Obligation d'assurer les droits conventionnels aux personnes relevant de leur juridiction. Devoir d'instaurer des recours effectifs devant des instances nationales, et en particulier d'organiser des systèmes judiciaires indépendants, impartiaux, transparents, équitables, raisonnablement rapides. Engagement de se conformer aux arrêts de la Cour au minimum dans les litiges auxquels les Etats sont parties, et de plus en plus lorsque des arrêts identifient, pour d'autres Etats, des dysfonctionnements analogues. Respect de l'indépendance institutionnelle de la Cour, et contribution à son efficacité, notamment en prenant en charge ses frais de fonctionnement. Tous ces devoirs sont implicitement et même explicitement assignés par la Convention européenne des droits de l'homme aux Etats parties. C'est à ce prix et à cette condition que notre Cour –

création des Etats – peut jouer le rôle qu’eux-mêmes lui ont attribué : elle doit assurer le respect de leurs engagements, donc les surveiller, le cas échéant les condamner, non se substituer à eux.

Encore une fois, Mesdames et Messieurs, la Convention vous appartient. Mais les droits et libertés sont à tous, à toutes les personnes, et il vous incombe au premier chef de les en faire bénéficier.

Dans le fond, plus qu’un traité ordinaire, la Convention est un Pacte, d’une singulière hardiesse si l’on y songe. C’est un Pacte fondateur, car il a créé ce que la Cour elle-même a eu l’occasion de qualifier « d’ordre public constitutionnel pour la protection des droits humains ». Interlaken doit fournir la possibilité de confirmer solennellement ce Pacte, pour ne pas dire de le re-fonder, soixante années après. *Pacta sunt servanda* ; il ne suffit pas de respecter les conventions : il peut être bon de les confirmer.

Cependant, quelle que soit l’importance de la conférence qui se tiendra dans trois semaines et des décisions qui y seront prises, tout ne se fera bien sûr pas d’un seul coup. Interlaken sera le lieu et le moment d’une prise de conscience et le début d’un processus. Il y aura un après-Interlaken. Encore faut-il que cette grande occasion soit saisie. Puis-je renouveler le souhait qu’un grand nombre d’acteurs politiques représentent les Etats lors de la conférence ? Les enjeux de cette partie sont tels qu’ils le méritent tout à fait et même le requièrent.

Mesdames et Messieurs, avant de céder la parole à mon collègue et ami, Jean-Marc Sauvé, permettez-moi de terminer comme j’avais commencé, sur une note d’optimisme.

Il me semble qu’il existe dans le système européen de protection des droits de l’homme, tel qu’il est et tel que l’ont enrichi cinquante années d’acquis jurisprudentiels, toutes les virtualités propres à lui garantir un avenir bénéfique. Comme l’a dit Saint-Exupéry, « l’avenir n’est jamais que du présent à mettre en ordre ». Est-il impossible de procéder à cette mise en ordre ? Je ne le crois pas. Mais puisque c’est possible, c’est nécessaire. Et ce sera fait, grâce à la volonté de tous.

Je vous remercie de votre attention.