



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

**Colloque «Dix ans de la «nouvelle» Cour européenne des droits de l'homme :
bilan et perspectives »**

Strasbourg, 13 octobre 2008

Allocution d'ouverture par Jean-Paul Costa,
Président de la Cour européenne des droits de l'homme

Madame la Secrétaire Générale adjointe,
Mesdames et Messieurs,
Chers amis, et notamment cher ancien Président Bernhardt, chers anciens collègues
Juges,

C'est une satisfaction pour tous ceux qui sont attachés au respect des droits de l'homme d'avoir à célébrer, au cours des prochains mois, trois anniversaires : le 60^{ème} anniversaire de la Déclaration Universelle, texte fondateur auquel un colloque sera consacré ici-même les 8 et 9 décembre ; ensuite, le 50^{ème} anniversaire de la Cour qui va donner lieu à de nombreux événements tout au long de l'année 2009 ; enfin, le 10^{ème} anniversaire de ce que l'on a appelé la « nouvelle Cour européenne des droits de l'homme », issue de l'entrée en vigueur du Protocole 11, que nous célébrons aujourd'hui même.

Les anniversaires ne doivent pas être seulement tournés vers le passé. Ils doivent également être l'occasion de regarder l'avenir et leur bénéficiaire doit avoir non seulement une longue vie, mais si possible une vie meilleure.

Quelle est l'articulation entre ces trois événements ?

S'agissant de la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme de 1948, elle a une portée pour le monde entier et joue un rôle politique et moral qui lui confère un statut particulièrement éminent. Sans elle, rien n'eût été possible. La Déclaration a été un des premiers actes forts des Nations Unies, trois années après leur début, et elle a en quelque sorte engendré la plupart des autres instruments internationaux de protection des droits humains.

Notre Cour a, quant à elle, une compétence à la fois régionale et plus limitée *ratione materiae*, puisque la Convention européenne des droits de l'homme ne couvre pas les

droits économiques et sociaux. Cependant, la valeur juridiquement contraignante de la Convention lui confère une importance considérable, tant en raison de sa portée normative en droit interne que de la force obligatoire des arrêts de la Cour.

Enfin, le Protocole 11 a représenté une simplification du système de contrôle en supprimant la Commission européenne des droits de l'Homme, en modifiant le rôle du Comité des Ministres, et en faisant de la Cour une juridiction permanente et unique. Il a opéré une transformation radicale du système.

Les célébrations doivent conduire à une appréciation du passé afin de pouvoir envisager l'avenir.

S'agissant de la période de dix ans qui vient de s'écouler, elle comporte à la fois des aspects très positifs et des aspects moins favorables. Je les évoquerai successivement avant de dégager les perspectives d'avenir.

Les aspects très positifs

La consécration du droit de recours individuel et le caractère enfin obligatoire de la juridiction de la Cour sont incontestablement à mettre à l'actif de la réforme. Le caractère désormais purement juridictionnel du mécanisme représente un progrès indéniable par rapport au système antérieur. Le droit de recours individuel et la juridiction obligatoire ne dépendent plus de décisions des Etats ; ils existent *de plano* depuis l'entrée en vigueur du Onzième Protocole et, pour les Etats ayant ratifié la Convention après lui, dès leur ratification.

Dans le même temps, le nombre des arrêts et des décisions rendus par la Cour a considérablement augmenté.

Je me bornerai à rappeler que 7 771 requêtes étaient pendantes le 31 décembre 1998 et qu'actuellement le chiffre des affaires pendantes est approximativement de 95 000 (douze fois plus en dix ans).

Alors que l'« ancienne » Cour avait rendu 837 arrêts en près de quarante années d'existence, la Cour a rendu récemment son dix-millième arrêt depuis les origines, et elle en a rendu plus de 1 500 l'an dernier, en 2007. Surtout, cette intense activité sur le plan quantitatif ne s'est pas faite au détriment de la qualité des arrêts rendus par la Cour, notamment grâce aux arrêts et décisions rendus par la Grande Chambre, mais aussi grâce à de nombreux arrêts ou décisions de principe rendus par des Chambres, constituées au sein des quatre, puis des cinq Sections de la Cour.

Nous nous sommes efforcés, avec succès me semble-t-il, de maintenir une jurisprudence cohérente, ce qui est d'autant plus difficile que le nombre de décisions rendues est sans commune mesure avec la période antérieure. Notre Cour a su également relever ce défi et trancher dans des domaines nouveaux tels que par exemple la bioéthique, l'éducation ou l'environnement. Elle a affirmé sa jurisprudence en matière de protection des droits des étrangers, y compris dans le contexte de la lutte (légitime) contre le terrorisme. Elle a également abordé de nouveaux problèmes de société, par exemple dans le domaine sexuel. Elle a renforcé des évolutions jurisprudentielles amorcées auparavant : les notions d'obligations positives des Etats, d'effet horizontal de la Convention, ou encore d'interprétation évolutive des droits garantis. Nos sociétés évoluent et de nouvelles problématiques

apparaissent. La diversité accrue des cas traités témoigne de ce que, de plus en plus, les justiciables se tournent vers la Cour et la considèrent souvent comme une cour constitutionnelle européenne, bien qu'il n'existe évidemment pas de Constitution européenne.

Nous avons également renforcé nos liens avec les autres juridictions internationales, ce qui est indispensable si on veut maintenir des jurisprudences convergentes et éviter les conflits ou les contradictions. Je pense à la Cour internationale de Justice et à la Cour de Justice des communautés européennes, mais je ne saurais oublier les autres juridictions régionales en matière de droits de l'homme ou les juridictions pénales internationales. Les différentes cours nationales ou internationales se citent à présent les unes les autres dans leurs jugements. Cela montre l'internationalisation du droit, particulièrement dans un domaine comme celui des droits et libertés, qui par excellence transcende les frontières.

Tout ceci n'a pu se faire que grâce au travail considérable accompli par les juges et par les membres du greffe qui, tous, ont travaillé sans relâche pour que le système fonctionne efficacement. Je me permets de les remercier.

Je vois aussi une raison de me réjouir dans le fait que la Convention est de mieux en mieux mise en œuvre par le juge national, en particulier par les Cours suprêmes et constitutionnelles. C'est une bonne application de la subsidiarité, qui est absolument nécessaire. Les législateurs vont dans le même sens, par exemple quand ils mettent en place des voies de recours interne à épuiser, sous peine d'irrecevabilité de la requête portée à Strasbourg, ou quand ils traduisent sans délai par des lois ou des règlements les effets à tirer de nos arrêts. Tous les contacts que j'ai me montrent qu'il y a une prise de conscience par les exécutifs, les Parlements, les juges, de la nécessité pour les Etats de prévenir les violations des droits de l'homme, et d'y remédier lorsqu'elles n'ont pu être évitées. La Convention devient un texte de référence, et la Cour, chargée d'assurer le respect des engagements des Etats parties, constitue un aiguillon du progrès des droits et libertés.

Toutes ces améliorations ne doivent pas cependant masquer certains aspects moins favorables de l'évolution récente.

Les aspects moins favorables

Il me faut parler de l'engorgement de la Cour et des délais trop longs dans lesquels, de ce fait, elle rend ses décisions. Pour ne citer que quelques chiffres, en 2007, le nombre d'affaires attribuées à une formation judiciaire a été de 41 700, le nombre de requêtes tranchées de 28 792, ce qui fait un déficit de presque treize mille ; pour les neuf premiers mois de 2008, le nombre d'affaires attribuées à une formation judiciaire est de 37 550, ce qui constitue une augmentation non négligeable, et le nombre de requêtes jugées s'élève à 22 073 soit un déficit de plus de quinze mille. Et les très nombreuses requêtes engendrées par les événements du Caucase vont aggraver notre charge.

Les causes de l'engorgement sont connues : le Conseil de l'Europe, qui comptait 23 membres en 1990, lors de l'adhésion du premier Etat d'Europe centrale, la Hongrie, en comprend actuellement 47. Tout nouvel Etat membre du Conseil de l'Europe doit d'ailleurs désormais signer la Convention le jour de son adhésion et la ratifier dans un délai bref, généralement d'une année.

En outre, certains nouveaux Etats membres sont de gros pourvoyeurs de requêtes, puisque trois d'entre eux (la Fédération de Russie, la Roumanie et l'Ukraine) sont à l'origine de près de la moitié du nombre total et cette proportion est de 56 % si on y ajoute la Turquie.

Mais une autre explication à l'encombrement de la Cour, générateur de délais regrettables, réside dans un double phénomène quant à la typologie des recours. Certains requérants, le plus souvent par ignorance de la Convention et du rôle de la Cour, forment des requêtes qui n'ont aucune chance de succès, mais doivent tout de même être étudiées. Celle-ci est par ailleurs saisie de nombre d'affaires répétitives, certes bien fondées, mais qui devraient être résolues au niveau national, une fois les principes jurisprudentiels bien établis à Strasbourg. Les Etats ont leur responsabilité, faute d'avoir mis en œuvre les réformes internes nécessaires ou faute de les mettre en œuvre rapidement. Deux exemples de problèmes qui devraient être réglés nationalement sont la durée excessive des procédures et l'inexécution des jugements nationaux. Certains observateurs regrettent aussi l'absence d'effet *erga omnes* de la Convention qui faciliterait pourtant les choses en contraignant les Etats à modifier leur législation et les juges leur jurisprudence à la suite d'un arrêt rendu par la Cour contre un autre Etat. Je dois cependant dire que, de plus en plus, heureusement, des autorités et juridictions nationales tirent les leçons de jurisprudences qui ne les concernent pas personnellement, ce qui tend à un effet *erga omnes* de fait.

Peu après l'entrée en vigueur du Protocole 11, il est apparu que le système allait accumuler des retards préjudiciables. Le Protocole 14, élaboré par l'ensemble des Etats membres, a pour objet de rendre le fonctionnement de la Cour plus efficace. Ouvert à la signature dès le printemps de 2004, il a été signé par tous les Etats parties à la Convention, mais une ratification manque encore, depuis deux ans, pour que le Protocole entre en vigueur, celle de la Fédération de Russie.

Dans le même temps, un rapport sur les méthodes de travail fut confié à Lord Woolf of Barnes et certaines des mesures contenues dans ce rapport sont d'ores et déjà appliquées. Surtout, les Chefs d'Etat et de Gouvernement des Etats membres du Conseil de l'Europe, réunis à Varsovie en 2005, décidèrent de confier à un groupe de Sages une réflexion sur l'efficacité du mécanisme de contrôle de la Convention européenne des droits de l'homme. Rédigé par le groupe, placé sous la présidence de M. Gil Carlos Rodríguez Iglesias, ce rapport contient des propositions qui touchent à l'efficacité à long terme du mécanisme de la Convention, mais, en l'absence d'entrée en vigueur du Protocole 14, il ne peut guère être pris en considération, car il est censé prendre précisément cette entrée en vigueur comme point de départ.

Face à cette situation, comment envisager l'avenir, c'est le troisième et dernier volet de mon intervention.

L'avenir

Le recours individuel, directement porté devant la Cour, caractéristique majeure du système européen, et lente conquête encore unique au monde, constitue un acquis incontestable et salué de toute part. Mais il faut le concilier avec un traitement rapide et efficace des requêtes. Comment ne pas poser la question de la nécessaire plus grande autonomie de gestion et de financement de la Cour, source d'efficacité accrue ? Enfin, si on considère la croissance du Greffe, on comprend que

l'augmentation de ses moyens humains ne saurait se faire à l'infini et qu'un greffe pléthorique ne serait plus gérable. Des réformes sont donc indispensables.

J'ai déjà dit que la voie de la subsidiarité et de la solidarité entre systèmes nationaux et contrôle européen me semblait fructueuse pour réduire le flux des entrées, en tout cas des entrées inutiles. Il faut aller plus loin, notamment en instituant toujours plus de recours internes, à condition évidemment que ces recours soient effectifs et aboutissent à un redressement loyal et complet. Le colloque de Stockholm en juin 2008, dans le cadre de la présidence suédoise du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, intitulé « vers une mise en œuvre renforcée de la Convention au niveau national » devrait porter des fruits précieux.

Les arrêts pilotes constituent également une voie encore insuffisamment utilisée mais porteuse d'espoirs et qu'il faut développer. Sans doute devrions-nous également réfléchir sur les « class actions », ou plus précisément sur les requêtes collectives et sur la façon de les traiter efficacement.

Je constate à l'occasion de mes déplacements ou lorsque des personnalités rendent visite à la Cour, que l'autorité, le rayonnement, le prestige de notre juridiction sont intacts. Je sais aussi que, malgré des difficultés, son influence contribue à une protection toujours meilleure, dans les pays, des droits définis dans la Convention.

Pour que les perspectives de notre Cour soient à la hauteur de son bilan, il faut que tous ensemble nous réfléchissions à l'avenir, que nous appelions de nos vœux un souffle nouveau. Ce n'est pas facile. Le nombre même des recours - qui ne sont pas tous, loin s'en faut, sans fondement -, révèle à la fois que la défense des droits de l'homme appelle une vigilance constante, et que quelque 800 millions d'Européens font confiance à notre Cour pour l'assurer. Je ne suis pas pessimiste pour l'avenir. A condition bien entendu que la volonté existe, la volonté des Etats mais aussi celle de la société civile, les droits de l'homme ne déclineront pas au XXI^{ème} siècle. Ils doivent au contraire progresser.

Je vous remercie.