

Jean-Paul Costa

Président de la Cour européenne des droits de l'homme



Monsieur le Président du Comité des Ministres, Monsieur le Garde des Sceaux, Mesdames et Messieurs les Présidents, Excellences, Monsieur le Préfet de la Région Alsace, Monsieur le Secrétaire général du Conseil de l'Europe, Madame la Secrétaire générale adjointe, chers collègues, Mesdames, Messieurs,

Vous êtes très nombreux, et je vous en remercie au nom de la Cour, à assister à cette audience solennelle de rentrée de la Cour européenne des droits de l'homme. La présence d'un auditoire d'une telle ampleur, et les hautes fonctions exercées par ceux et celles qui le composent, nous font honneur, à mes collègues et à moi. Elles reflètent le respect et la considération portés à notre juridiction, partout en Europe et au-delà même de notre continent, et elles nous réconfortent et nous rassurent à un moment délicat de l'histoire, déjà quinquagénaire, de notre juridiction.

L'audience d'aujourd'hui revêt une signification particulière. Et tout d'abord parce qu'elle coïncide avec le départ de mon prédécesseur, le Président Luzius Wildhaber, qui a atteint hier à minuit la limite d'âge assignée aux juges par la Convention qui régit notre institution.

Je rendrai pour commencer, et je remplis ce devoir avec plaisir et sincérité, l'hommage qu'il mérite à Luzius Wildhaber. Élu au titre de la Suisse, juge de la Cour dès 1991, il en est devenu le président en 1998, grâce à la confiance de ses pairs, exprimée très largement et renouvelée deux fois depuis lors. L'accession à la présidence de Luzius Wildhaber s'est confondue avec l'entrée en vigueur du

Protocole n° 11, qui a profondément réformé notre système. Sous ses mandats successifs, celui-ci a été confronté à une augmentation que certains qualifient d'exponentielle. Le nombre des requêtes nouvelles a sextuplé en huit ans, frôlant à présent le niveau de 40 000 par an, et grâce aux efforts inlassables des juges et du personnel du greffe, et aussi aux moyens supplémentaires fournis à la Cour par les États membres du Conseil de l'Europe, la Cour a pu faire face, même si le nombre actuel des affaires en instance – près de 90 000 – atteint un niveau au-delà duquel la croissance risque d'être ingérable ; j'y reviendrai.

Luzius Wildhaber a présidé et dirigé cette Cour avec compétence et sagesse, avec fermeté et humanité, avec brio et efficacité. Et notamment il a déployé – avec succès – tous ses efforts personnels pour faire connaître l'institution de tous les systèmes judiciaires nationaux et de toutes les autorités étatiques, y compris dans les pays les plus récemment entrés au sein du système européen de protection des

droits de l'homme. Par son action, il aura puissamment élevé la connaissance et la prise de conscience, partout en Europe, des enjeux mêmes d'une telle protection. De cela, et de bien d'autres aspects de son activité au cours de ses années à Strasbourg, je tiens à le remercier et à lui rendre justice. Luzius Wildhaber laissera dans l'histoire le souvenir non seulement d'un juge et juriste éminent, mais d'un grand président. Je sais, je mesure déjà, que lui succéder est un honneur, et ne sera pas une tâche facile.

Mesdames et Messieurs, selon la tradition, cette cérémonie permet de retracer l'activité de la Cour pendant l'année écoulée. J'y procéderai assez rapidement, avant de consacrer l'essentiel de ce discours aux perspectives d'avenir.

Je sais que les statistiques peuvent être fastidieuses. Je me bornerai donc à citer quelques chiffres pour vous donner une idée de l'activité considérable que la Cour a déployée durant l'année 2006. Plus de 39 000 requêtes ont été enregistrées ou, pour être plus précis, attribuées à un organe décisionnel, appelant ainsi une décision judiciaire. Près de 30 000 d'entre elles ont abouti à une décision ou un arrêt. La différence démontre un déficit regrettable de presque 10 000 requêtes. Le nombre de requêtes pendantes au début de l'année 2007 atteint quasiment 90 000, dont plus de 65 000 attribuées à un organe décisionnel. Une comparaison avec l'année 2005 montre une augmentation du nombre total de nouvelles requêtes de 13 %. Quant au nombre d'affaires pendantes en fin d'année, il a augmenté de 12 %. Ces chiffres sont alarmants, et ce d'autant plus que la tendance à la hausse persiste au fil des années, même s'il a été possible de réduire quelque peu le déficit.

Face à cette situation, la Cour n'est bien entendu pas demeurée inactive. En 2006, le nombre d'affaires terminées a crû de 4 % tandis que le nombre d'arrêts rendus a augmenté de 40 %, ce qui reflète la politique de la Cour consistant à concentrer plus de ressources sur les affaires bien fondées. Au cours des deux dernières années, le nombre total de requêtes terminées a augmenté de 40 %, alors qu'à l'évidence les ressources financières et humaines mises à la disposition de la Cour, même si elles sont en hausse, n'ont nullement augmenté dans les mêmes proportions.

En réalité, notre Cour s'efforce d'accroître constamment son efficacité en rationalisant et en modernisant son organisation. Le greffe a procédé à une restructuration de ses divisions et a commencé à appliquer certaines des mesures recommandées par Lord Woolf of Barnes dans le rapport qu'il a rédigé à l'issue de son étude du fonctionnement de la Cour menée en 2005. Une unité a été spécialement mise en place au sein du greffe pour s'occuper de l'arriéré, c'est-à-dire des requêtes les plus anciennes. Enfin, le 1^{er} avril 2006, nous avons créé une cinquième section, ce qui a entraîné une diminution du nombre de juges dans chaque section et du nombre de juges siégeant comme suppléants dans chaque affaire, et a naturellement augmenté le nombre d'affaires traitées par chacun des juges. J'ajouterai que les juges et les agents du greffe ont déployé des efforts tout particuliers pour que la Cour soit prête à fonctionner selon les modalités prévues par le Protocole n° 14 dès que celui-ci entrera en vigueur. Ces efforts ont essentiellement porté sur les méthodes de travail et le règlement de la Cour. D'après une évaluation provisoire, sans aucune augmentation de ressources, l'application du Protocole n° 14

permettra à la Cour d'augmenter sa productivité d'au moins 25 %. Cela seul montre que, bien qu'il ne soit pas en lui-même suffisant, le Protocole n° 14 nous est indispensable. J'y reviendrai.

Une activité aussi intense sur le plan quantitatif ne s'est pas faite, je le crois, au détriment de la qualité des arrêts rendus par la Cour. Même si, comme c'est le cas pour toute juridiction, certaines décisions peuvent être critiquées (et d'ailleurs nos arrêts ne sont pas tous rendus à l'unanimité), il me semble que les observateurs s'accordent tous à dire que la qualité et l'impact des arrêts rendus à Strasbourg suscitent le respect. Les arrêts adoptés en 2006 ont concerné un grand nombre d'États membres et certains ont tranché des questions nouvelles.

Permettez-moi de citer un petit nombre d'exemples tirés de notre jurisprudence récente.

Les affaires *Sørensen et Rasmussen c. Danemark*¹ ont donné à la Cour l'occasion de se pencher sur les droits sociaux. La Cour a dit que la présence dans des contrats de travail de clauses de monopole syndical allait à l'encontre du droit d'association négatif, en l'occurrence du droit à ne pas être contraint d'adhérer à un syndicat, et emportait violation de l'article 11 de la Convention.

Dans l'affaire *Giniewski c. France*², la Cour a conclu à la violation de la liberté d'expression en ce que l'auteur d'un article paru dans un quotidien avait été condamné pour diffamation, alors même que la sanction était très modérée. L'article exprimait le point de vue que la doctrine défendue par l'Église catholique sur le judaïsme pouvait avoir conduit à l'antisémitisme contemporain et donc indirectement aux camps de concentration.

Dans son arrêt *Sejdovic c. Italie*³, la Cour a estimé contraire au principe d'équité de la procédure le fait qu'un accusé ait été jugé en son absence alors qu'il n'avait pas été démontré qu'il avait cherché à se soustraire à la justice ou qu'il avait de manière non équivoque renoncé à son droit de se défendre personnellement, sans avoir eu ensuite la possibilité d'obtenir qu'un tribunal statue de nouveau sur l'accusation pénale dirigée contre lui.

Dans l'affaire *Stec et autres c. Royaume-Uni*⁴, après avoir considéré que la création de prestations sociales, même sans cotisations de la part du bénéficiaire, engendrait un intérêt patrimonial relevant de l'article 1 du Protocole n° 1, qui porte sur la protection de la propriété, la Cour a jugé que l'avantage conféré aux femmes par la législation britannique n'était pas contraire à l'article 14 de la Convention – lequel interdit la discrimination – combiné avec l'article 1 du Protocole n° 1. La Cour a notamment fondé sa conclusion sur une décision de la Cour de justice des Communautés européennes (CJCE), considérant qu'il y avait lieu « d'attacher un poids particulier à la valeur hautement persuasive de la conclusion à laquelle a abouti la CJCE ».

1 [GC], nos 52562/99 et 52620/99, 11 janvier 2006.

2 N° 64016/00, 31 janvier 2006.

3 [GC], n° 56581/00, 1^{er} mars 2006.

4 [GC], nos 65731/01 et 65900/01, 12 avril 2006.

Comme dans la précédente affaire *Broniowski c. Pologne*⁵, l'affaire *Hutten-Czapska c. Pologne*⁶ a donné à la Cour l'occasion de rendre un arrêt pilote. Cette procédure, qui est selon moi porteuse d'espoir pour l'avenir, consiste à constater l'existence d'une violation structurelle (en l'occurrence de l'article 1 du Protocole n° 1) puis à dire que l'Etat, tout en conservant le choix des moyens, doit garantir, dans son ordre juridique, un mécanisme propre à redresser cette violation structurelle. Dans l'affaire *Hutten-Czapska*, le problème concernait le système de contrôle des loyers et la Cour, dans le dispositif de son arrêt, a dit que la Pologne devait ménager un juste équilibre entre les intérêts des propriétaires et l'intérêt général de la collectivité, conformément aux normes de protection du droit de propriété énoncées dans la Convention.

Enfin, dans l'affaire *Jalloh c. Allemagne*⁷, la Cour – très partagée dans son vote – a rendu un arrêt concluant à la violation de l'article 3 de la Convention. Un procureur avait ordonné qu'un médecin administre un émétique au requérant, soupçonné d'avoir avalé un sachet contenant de la drogue, pour le faire vomir. Sous l'effet du médicament, le requérant a régurgité le sachet, et il a en fin de compte été condamné pour trafic de stupéfiants. La Cour a conclu que le requérant avait été soumis à des traitements inhumains et dégradants contraires à l'article 3.

Ces exemples, choisis parmi beaucoup d'autres que j'aurais pu citer, montrent que l'énorme quantité d'affaires que la Cour doit traiter ne l'empêche pas de rendre des décisions très importantes et soigneusement rédigées. Bien qu'ils n'aient pas d'effet *erga omnes*, ses arrêts influencent les juges et législateurs de tous les États parties et contribuent réellement à l'harmonisation des normes européennes dans le domaine des droits et libertés. A cet égard, j'aimerais rendre hommage aux juridictions internes, qui appliquent de plus en plus volontiers la jurisprudence de Strasbourg – voire la devancent – permettant ainsi à la coopération judiciaire de devenir une réalité.

J'en viens maintenant à ce qui me paraît l'essentiel : quel rôle joue notre Cour ? Quelles sont ses perspectives d'avenir ?

A mes yeux, la Cour européenne des droits de l'homme tient une place capitale, de par son existence et grâce à sa jurisprudence, dans l'amélioration lente et progressive de la protection des droits de l'homme. Pour moi, l'article le plus important de la Convention est son article premier : « Les Hautes Parties contractantes reconnaissent à toute personne relevant de leur juridiction les droits et libertés définis au titre I de la (...) Convention ». Les Hautes Parties contractantes, ce sont les quarante-six États membres ; mais j'espère bien que, dans un avenir proche, l'Union européenne le deviendra elle aussi : l'actuelle panne du Traité établissant une Constitution pour l'Europe est un incident fâcheux de l'histoire, mais l'Européen convaincu que je suis sait bien que la construction européenne ne s'est pas faite sans heurts ni coups d'arrêt et que, comme Galilée le disait de notre planète, « *eppur, si muove* », « et pourtant, elle tourne », et donc l'Europe tourne et finit toujours par avancer, et pas seulement l'Europe des juges.

5 [GC], n° 31443/96, CEDH 2004-V.

6 [GC], n° 35014/97, 19 juin 2006.

7 [GC], n° 54810/00, 11 juillet 2006.

C'est aux États membres du Conseil de l'Europe qu'il appartient au premier chef de veiller au respect des droits et libertés de ceux, nationaux ou étrangers, qui relèvent de leur juridiction, au sens de l'article 1^{er} que je viens de citer. Serait-ce faire preuve d'optimisme, voire d'angélisme, que d'estimer que, depuis la signature de la Convention en 1950, cette obligation de respecter les droits de l'homme est globalement de mieux en mieux remplie ? Des dictatures ont disparu et fait place à des régimes démocratiques dans le Sud de notre continent ; le mur de Berlin est tombé et le rideau de fer s'est levé, il y a déjà plus de quinze ans. Malgré de graves conflits comme la guerre en ex-Yougoslavie, les problèmes kurde ou tchéchène, malgré le terrorisme, dont la Cour a considéré dès 1978 qu'il constituait une grave violation des droits de l'homme, et que les États ont le devoir de lutter contre lui, sur le long terme, la barbarie dans l'ensemble recule, la démocratie progresse, les droits de l'homme s'épanouissent.

Ce processus est largement dû aux États eux-mêmes et à leurs peuples. Mais, sans oublier l'apport de l'opinion publique, qui est de plus en plus internationale, des organisations non gouvernementales, de la presse, des Barreaux, comment nier la contribution essentielle de notre Cour ? Celle-ci n'est pas le fruit d'une génération spontanée : elle a été voulue par la Convention (donc par les États), dont l'article 19 est l'écho ou le miroir de son article 1^{er} : « Afin d'assurer le respect des engagements résultant pour les Hautes Parties contractantes de la (...) Convention, il est institué une Cour européenne des droits de l'homme (...) »

Ses jugements, qu'ils rejettent une requête ou qu'ils condamnent un Etat, font autorité et tracent la ligne de démarcation entre ce qui est tolérable et ce qui ne l'est pas. Nous sommes, et mes collègues et moi en sommes fiers, nous sommes l'institution qui a le devoir et le pouvoir de dire « halte ! », et ceci en vertu de l'engagement solennel et librement consenti des États, ce qui d'ailleurs est, à mon avis, assez admirable de leur part : ils admettent que la justice doit prévaloir sur la raison d'Etat.

Pascal disait : « La justice sans la force est impuissante ; la force sans la justice est tyrannique » ; mais il ajoutait : « Il faut donc mettre ensemble la justice et la force ; et pour cela faire que ce qui est juste soit fort, ou que ce qui est fort soit juste. » Il me semble que le texte signé à Rome le 4 novembre 1950, la Convention, constitue un pari que je n'ose dire pascalien : faire, grâce à un abandon de souveraineté, que la justice européenne des droits de l'homme soit forte, ce qui veut dire respectée.

Mais, avant d'être forte, encore faut-il que la justice soit juste. Et j'entends parfois dire que notre Cour ne serait pas juste, qu'elle rendrait des jugements non juridiques, mais politiques. J'ai moi-même, au cours de missions variées, entendu cette accusation, et l'expérience m'a montré que lorsqu'on explique la réalité des choses calmement, elle finit par se dissiper ; les accusateurs se désistent. Je plaide fermement non coupable, et, je crois, tous mes collègues avec moi. Dans un monde lui-même politisé autant qu'il est médiatisé, les hommes et les femmes qui composent notre juridiction rendent, malaisément mais avec une grande honnêteté, une justice qui se fonde sur le Droit, lequel n'est pas une science exacte, et sur l'équité, qui est une notion subjective par essence. Je nie qu'ils rendent des jugements politiques,

ou qu'ils pratiquent je ne sais quels doubles ou triples standards ; parce que c'est tout simplement faux. Nos arrêts, je l'ai dit, sont ouverts à la critique. Nous pouvons nous tromper, mais nous ne cédon à aucune politisation.

J'en viens pour finir à l'avenir de la Cour de Strasbourg. Je constate d'abord qu'elle est maintenant universellement connue et respectée, même loin des rivages de l'Europe, de la « vieille Europe »... Mais son avenir dépend de son efficacité. Faute d'efficacité, elle perdrait sa crédibilité, son autorité morale et juridique, et finalement sa raison d'être. Or cette efficacité dépend de nous, certes, qui faisons tout ce que l'ingéniosité et l'énergie peuvent nous dicter pour trouver des solutions pragmatiques à notre engorgement. Mais elle dépend aussi de vous. Elle dépend des cours et autorités nationales, responsables au premier chef de l'application de la Convention européenne des droits de l'homme. Plus les remèdes seront apportés au niveau national et moins l'afflux des requêtes à Strasbourg sera justifié, sans même parler de l'indispensable prévention des violations, par la réforme des textes et la modification des pratiques.

Ne nous faisons pas d'illusion : la source ne va pas se tarir rapidement. Mais entre le tarissement et le « tsunami », il y a beaucoup de place pour le progrès effectif du principe de subsidiarité.

Le futur de notre Cour dépend aussi de vous, représentants des États. Je ne parlerai pas ici, ce n'est ni le lieu ni le moment, des moyens budgétaires et humains qui seraient indispensables tant au Conseil de l'Europe qu'à la Cour, lesquels – faut-il le rappeler ? – sont tous deux, ensemble, des piliers de la grande Europe, de la plus grande Europe. Mais je pense au Protocole n° 14, et à plus long terme aux suites à donner au rapport du Groupe des sages.

Le Protocole n° 14 a été voulu par les États. Il a fait suite aux travaux du groupe d'évaluation, institué par la Conférence interministérielle de Rome dès novembre 2000 et dont le rapport date de septembre 2001. Ces initiatives s'inscrivaient dans un processus que le Président Wildhaber avait qualifié de « réforme de la réforme », parce qu'il est devenu rapidement clair que le Protocole n° 11 ne suffirait plus à l'efficacité du système.

Le Protocole n° 14 a été élaboré grâce à des travaux intergouvernementaux. Il a été achevé et ouvert à la signature dès le 13 mai 2004. Depuis lors, les quarante-six États l'ont signé ; quarante-cinq l'ont ratifié. Un seul manque encore à l'appel, et c'est d'autant plus surprenant que les plus hautes autorités de cet État se déclarent favorables à notre Cour et à son renforcement. Je ne répéterai pas comme Caton, « *delenda est Carthago* », car il ne s'agit pas de détruire, mais au contraire de consolider et de construire, mais je répéterai inlassablement : « il faut faire entrer en vigueur le Protocole 14 ». Et le plus tôt sera le mieux. Je suis intimement persuadé que cet impératif catégorique, comme disait Kant, est également une décision fondée sur la raison pratique, pour citer à nouveau le philosophe de Königsberg. Et donc j'espère, je suis sûr, que la raison prévaudra.

Une ratification rapide serait d'autant plus logique qu'au 3^e Sommet du Conseil de l'Europe, en mai 2005, à Varsovie, les chefs d'État et de gouvernement ont décidé la création d'un Groupe des sages, chargé de faire des propositions sur l'avenir à moyen et à long terme de la Cour et du système européen de protection des droits de l'homme. Le mandat prévoyait même que, dans leur rapport, les sages examineraient les premiers effets de l'application du Protocole ! Or le rapport, lui, existe déjà, et il a été soumis officiellement, avant-hier, par son président, M. Gil Carlos Rodríguez Iglesias, ancien président de la CJCE, au Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, et les délégués des ministres ont unanimement salué la qualité et la richesse de ce rapport. Je remercie moi-même les onze sages pour leur travail et pour leurs propositions, sur lesquelles notre Cour donnera son avis. Mais, au risque de me répéter, j'observe que le rapport des sages *présuppose* le Protocole n° 14 ; il n'est nullement un substitut à celui-ci, encore moins un « plan B » (si j'ose dire).

La Cour, vous le voyez, est donc confrontée à des problèmes délicats, en particulier des problèmes de gestion du calendrier, qui créent une incertitude fâcheuse, y compris quant à la situation personnelle de mes collègues.

Cela dit, au-delà de ces difficultés techniques qui sont solubles, mais surtout si l'entrée en vigueur du Protocole n° 14 intervient bientôt, c'est l'avenir du système qui est en jeu. Celui-ci repose sur un mécanisme unique en son genre : l'accès direct de 800 millions de justiciables à une juridiction internationale chargée de veiller, en dernier ressort, à la protection de leurs droits les plus fondamentaux.

Je suis personnellement favorable à ce droit de recours individuel, conquis de haute lutte, et donc à son maintien.

Mais ne nous voilons pas la face. J'ai trop milité en faveur du principe de réalité, au-delà des apparences, pour ne pas percevoir que, sans des réformes importantes, certains disent radicales, l'afflux de requêtes devant une juridiction submergée risque de tuer *de facto* le recours individuel. Celui-ci deviendra une sorte de catoblépas, cet animal fabuleux qui, selon la légende, se dévorait lui-même !

En 2006 la Cour a rendu plus de 1 500 arrêts sur le fond, ce qui est en une seule année presque deux fois plus que le total des arrêts délivrés par l'ancienne Cour en presque quarante ans, de 1960 à 1998 ! Mais ce nombre élevé ne doit pas cacher que près de 95 % des requêtes jugées en 2006 l'ont été non pas par des arrêts mais par des décisions, qui les ont déclarées irrecevables ou les ont rayées du rôle. Est-il à la gloire d'une juridiction qui a de hautes ambitions et de grandes responsabilités que d'écarter autant de requêtes comme dénuées de tout fondement ? Est-ce défendre efficacement les droits de l'homme que de statuer sur le bien-fondé des plaintes une fois sur vingt seulement ? En l'état actuel des choses, notre Cour ne peut pas faire autrement. Faisons, tous ensemble, s'il vous plaît, qu'il en soit autrement à l'avenir. Et commençons par donner aux instruments dont nous avons besoin la force juridique propre à leur faire produire leurs effets positifs.

Mesdames, Messieurs, j'ai conscience d'avoir été long. Mais puisque janvier est le mois des vœux, permettez-moi avant de conclure d'abord de vous présenter à tous et à toutes, au nom de tous mes collègues et en mon nom, mes vœux les meilleurs pour 2007, ensuite d'exprimer solennellement un souhait : que le plus grand système de protection des droits et libertés qui existe dans le monde trouve un nouveau souffle, et sorte de ses difficultés actuelles – avec votre concours, j'y insiste – rasséréiné et renforcé.

Un slogan de mai 1968, en France, disait « soyez réalistes, demandez l'impossible ! ». C'est au contraire parce que je crois que c'est possible que je considère mon souhait comme réaliste.

Je vous remercie vivement de votre attention.