



Louise Arbour

Haut Commissaire aux droits de l'homme des Nations Unies

Monsieur le Président Costa, Membres de la Cour, Mesdames, Messieurs, chers amis et collègues,

C'est un immense honneur pour moi de participer à l'audience de rentrée de la Cour européenne des droits de l'homme. J'ai toujours porté un grand intérêt aux travaux de la Cour et au rôle institutionnel clé qu'elle joue dans l'interprétation et le développement du droit international ayant trait aux droits humains, non seulement dans le cadre de mes fonctions actuelles de Haut Commissaire aux droits de l'homme mais également quand j'étais juge à la Cour suprême du Canada.

Monsieur le Président, le système régional européen de protection des droits humains a souvent valeur de modèle pour le reste du monde. Assurément, le système de protection établi sous l'égide de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales fournit la preuve qu'un mécanisme régional peut, voire doit, être le garant de la protection des droits humains lorsque les systèmes nationaux – même les plus performants – manquent à leurs obligations. L'expérience européenne démontre qu'un système régional peut – avec le temps et un engagement soutenu – développer sa propre culture de protection, en s'inspirant de ce que les différents systèmes juridiques nationaux et les différentes cultures offrent de meilleur. Le bien-fondé de cette approche a été confirmé tant en Amérique par la Cour interaméricaine des droits de l'homme que sur le continent africain, avec la création encore plus ambitieuse d'un mécanisme de protection régional, comprenant maintenant une Cour et associant l'intégralité des Etats africains.

En tant que Haut Commissaire aux droits de l'homme, je déplore depuis longtemps le fait que l'Asie ne bénéficie d'aucun système similaire. Certains doutent de la viabilité d'un tel système au vu de la taille et de la diversité du continent asiatique. L'exemple africain servira peut-être à démontrer le contraire. Un premier engagement politique a récemment vu le jour au niveau sous-régional : les Etats de l'ASEAN ont convenu en novembre dernier de l'établissement – en vertu de la Charte fondatrice – d'un système régional des droits humains pour les Etats appartenant à l'ASEAN. Je suis persuadée qu'à mesure que ce système se mettra en place,

les leçons de l'histoire et les enseignements tirés des expériences européenne, américaine et africaine permettront de développer un système de protection régional efficace doté d'une architecture solide, qui saura gagner la confiance des principaux intéressés. J'espère qu'un jour toute personne, partout dans le monde, pourra avoir recours à un mécanisme régional de ce type en cas de défaillance de son propre système national. Les mécanismes régionaux étant plus proches des réalités locales, ils seront inévitablement sollicités en premier lieu, alors que la protection internationale offerte dans le cadre des Nations unies demeurera plus souvent un dernier recours.

Monsieur le Président, plusieurs prétendent que la Cour européenne des droits de l'homme est devenue victime de son propre succès, vu le nombre déjà important et toujours croissant de dossiers dont elle est saisie. Ses procédures élaborées, il y a plusieurs années, ne permettent pas à la Cour de traiter un tel volume d'affaires dans des délais raisonnables. Je regrette ainsi que le Protocole n° 14, qui prévoit des procédures plus efficaces en amendant le système de contrôle de la Cour, n'ait pas été ratifié par tous les Etats parties à la Convention. J'espère sincèrement que cet instrument additionnel entrera en vigueur rapidement afin de permettre à la Cour de gérer de façon plus efficace le volume de plaintes qui lui est présenté.

Il est même possible que ces réformes ne décongestionnent que temporairement la Cour et qu'au final celle-ci doive s'écarter du concept d'accès personnel universel pour créer plutôt un système d'appels sélectifs, ce qui est déjà bien sûr pratique courante devant les cours d'appel au niveau national. Cela permettrait d'utiliser les effectifs judiciaires limités de la Cour de façon plus opportune, pour cibler les dossiers qui concernent de vrais débats de droit international et de droits humains, et offrirait par là même la possibilité d'intensifier la réflexion sur les questions juridiques hautement complexes ayant des implications sociétales profondes.

Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs les membres de la Cour, à mes yeux, le contrôle réalisé par la Grande Chambre est un système qui a largement démontré son utilité depuis qu'il a été instauré. L'existence d'un second degré de juridiction exercé par une instance à composition élargie améliore de manière générale la précision des concepts juridiques et la rigueur doctrinale. Elle confère à l'abondante jurisprudence produite par les sections en première instance une cohérence qui serait difficile à obtenir par d'autres moyens. Les décisions rendues par la Grande Chambre l'année passée le confirment incontestablement. Tel est le cas de l'arrêt *Vilho Eskelinen et autres c. Finlande*¹, qui a apporté des précisions théoriques sur les questions que pose l'accès à la justice dans le secteur public sous l'angle de l'article 6 de la Convention.

D'autres affaires conduisent la Cour à analyser de manière très approfondie des questions sensibles pour les Etats membres du Conseil de l'Europe, sur lesquelles le consensus européen fait largement défaut. Des arrêts tels que celui rendu en l'affaire *Evans c. Royaume-Uni*² – qui concernait l'utilisation non consentie d'embryons – posent les jalons des débats que suscitent, dans les cercles politiques et la société

1 [GC], n° 63235/00, 19 avril 2007.

2 [GC], n° 6339/05, 10 avril 2007.

tout entière, des problèmes sociaux complexes et difficiles à résoudre. Les affaires *Ramsahai c. Pays-Bas*³ et *Lindon et autres c. France*⁴ – qui concernaient respectivement l'emploi de la force et la diffamation – figurent parmi celles où la Cour a été appelée à se prononcer sur des événements très controversés dans les pays où ils sont survenus et à rendre une décision contribuant grandement à apaiser la polémique. Ces affaires démontrent de manière éclatante l'influence positive que la fonction judiciaire internationale peut exercer à différents niveaux.

L'examen de la jurisprudence de Strasbourg dans la perspective onusienne des droits humains me conduit à m'arrêter sur une décision particulièrement remarquable prononcée l'année dernière, qui soulève des questions aussi complexes que stimulantes. Il s'agit de celle que la Grande Chambre a rendue dans les affaires connexes *Behrami c. France* et *Saramati c. France, Allemagne et Norvège*⁵, où elle était appelée à statuer sur la recevabilité de requêtes dirigées contre ces Etats membres de la Mission des Nations unies au Kosovo (la MINUK) et de la présence internationale de sécurité au Kosovo (la KFOR) à raison d'opérations que celles-ci menaient dans ce pays. Dans la première affaire, un enfant avait été tué et un autre gravement blessé par l'explosion d'une sous-munition dont le désamorçage incombait à la MINUK et à la KFOR selon les requérants. La seconde avait trait à l'arrestation et à la détention d'un individu par la MINUK et la KFOR.

Symptomatiques de l'étroite imbrication du droit international des droits humains et du droit international général que l'on observe aujourd'hui, ces affaires ont conduit la Cour à se pencher sur un écheveau particulièrement complexe d'instruments juridiques internationaux où se juxtaposaient notamment la Charte des Nations unies, les projets d'articles de la Commission du droit international portant respectivement sur la responsabilité des organisations internationales et sur la responsabilité des Etats, un accord militaire- technique, les résolutions pertinentes du Conseil de sécurité des Nations unies, le règlement sur le statut, les privilèges et les immunités de la KFOR et de la MINUK ainsi que les principales procédures opérationnelles de la KFOR. Le Bureau des affaires juridiques des Nations unies, qui était intervenu dans la procédure, avait pour sa part soumis à la Cour des observations décrivant les éléments juridiques qui différenciaient la MINUK de la KFOR et concluant, à propos de l'accident causé par la sous-munition, que, « en l'absence des informations de terrain nécessaires de la part de la KFOR, l'inaction litigieuse ne saurait être attribuée à la MINUK ».

Ayant relevé que la KFOR était une entité exerçant des pouvoirs que le Conseil de sécurité lui avait légalement délégués en application du chapitre VII de la Charte et que la MINUK était un organe subsidiaire de l'ONU instauré en vertu du même texte, la Grande Chambre n'a pas suivi cette approche et a estimé, à l'unanimité, que « l'action et l'inaction litigieuses [étaient], en principe, attribuables à l'ONU ». Dans un autre passage de sa décision, elle a indiqué que les actes litigieux « [étaient] directement imputables à l'ONU ». Partant de ce principe, la Cour a recherché s'il y avait lieu de lever ce voile pour identifier les Etats membres

3 [GC], n° 52391/99, 15 mai 2007.

4 [GC], nos 21279/02 et 36448/02, 23 octobre 2007.

5 (déc.) [GC], nos 71412/01 et 78166/01, 2 mai 2007.

dont les forces avaient été effectivement impliquées dans les actes ou les omissions litigieux. Comme il fallait peut-être s'y attendre, la Cour s'est déclarée incompétente *ratione personae* pour examiner les griefs dirigés contre les États défendeurs et a conclu à l'irrecevabilité des requêtes en se fondant sur les objectifs des Nations unies et sur la nécessité de préserver l'efficacité des opérations de cette organisation.

Il va sans dire que pareille conclusion laisse de nombreuses questions sans réponses, notamment en ce qui concerne les conséquences qui pourraient – ou devraient – découler d'actions ou d'omissions « en principe attribuables à l'ONU ». Ne serait-ce que pour des raisons de principe, je souhaiterais que les Nations unies veillent à ce que leurs opérations et leurs pratiques respectent les garanties juridiques que les États doivent observer. À cet égard, il me semble que l'on pourrait tirer de l'expérience des spécialistes du droit et des responsables politiques – voire des solutions dégagées par la jurisprudence – des enseignements extrêmement précieux pour savoir comment parvenir à ce résultat et mettre en place des mesures de réparation en cas de manquement. La lutte contre le terrorisme, dont le système onusien des régimes de sanctions constitue un élément, pose des problèmes similaires qui ont été relevés notamment par la Cour de justice des Communautés européennes, qui a aussi indiqué dans ses décisions les moyens permettant d'y remédier. Je suivrai avec grand intérêt les réponses que la Cour apportera à ces questions, très délicates du point de vue jurisprudentiel mais d'une importance vitale.

Monsieur le Président, qu'il soit national ou régional, tout ordre juridique soumet ses acteurs à la tentation de s'en tenir aux fondements normatifs sur lesquels il repose. Ayant siégé dans des juridictions internes, je sais combien il est facile d'y succomber. Je sais aussi qu'elle peut grandir à mesure que la jurisprudence nationale s'enrichit et que le sentiment qu'il faut rechercher ailleurs des modèles et des sources d'inspiration décline. C'est pourquoi je souhaiterais souligner combien il est important d'observer que la Cour se réfère fréquemment et explicitement à des instruments juridiques qui lui sont extérieurs, et en particulier – de mon point de vue – aux traités relatifs aux droits humains élaborés par l'ONU ainsi qu'aux conclusions, aux observations générales et aux décisions sur des communications individuelles émanant des organes de contrôle des traités des Nations unies.

Pour ne citer qu'un exemple récent d'affaire où la Cour a fait appel à diverses sources externes, je mentionnerai l'arrêt *D.H. et autres c. République tchèque*⁶, où la Grande Chambre s'est amplement référée aux dispositions du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, à celles de la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale ainsi qu'à celles de la Convention relative aux droits de l'enfant, et où elle a renvoyé aux observations générales pertinentes du Comité des droits de l'homme des Nations unies ainsi qu'aux constatations opérées par celui-ci au sujet d'une communication individuelle dirigée contre l'État défendeur. La Cour s'est aussi appuyée sur des recommandations générales du Comité pour l'élimination de la discrimination raciale qui portaient respectivement sur la définition de la discrimination, sur la ségrégation raciale et l'apartheid ainsi que sur la discrimination à l'égard des Roms.

6 [GC], n° 57325/00, 13 novembre 2007.

Cette approche ouverte et généreuse me paraît exemplaire en ce qu'elle prend acte de l'universalité des problèmes juridiques ainsi que de l'imbrication des systèmes régional et international.

Le droit international est un domaine réellement menacé par une fragmentation inutile dans la mesure où les diverses instances chargées de l'interpréter risquent d'adopter des positions incohérentes – ou pire, carrément contradictoires – si elles ne tiennent pas suffisamment compte des diverses approches possibles et si elles ne motivent pas avec la rigueur qui s'impose le choix de la solution qui leur paraît la meilleure. Les conséquences en seraient particulièrement graves pour les droits humains, surtout dans l'hypothèse d'une divergence d'opinions quant à la portée des obligations d'un même État. Les garanties consacrées par la Convention européenne et par des instruments tels que le Pacte international relatif aux droits civils et politiques se recoupant largement, l'exploitation par la Cour des sources normatives onusiennes limite les risques d'incohérence jurisprudentielle et accroît la probabilité que chacun des deux ordres juridiques concernés parvienne à des solutions plus satisfaisantes.

Il existe bien sûr des disparités dans le contenu de certaines dispositions des traités susmentionnés, et les différences que l'on observe dans les méthodes d'interprétation de tel ou tel point de droit selon que l'on se place dans l'un ou l'autre des deux systèmes sont parfois justifiées. J'ose cependant espérer que les divergences dans les solutions juridiques respectivement données par la Cour et un organe tel que l'ancien Comité des droits de l'homme à des problèmes essentiellement analogues sont rares, exceptionnelles. Indépendamment de toute considération tenant à la nécessité d'user avec circonspection des rares instances judiciaires internationales et de préserver la courtoisie entre les institutions juridiques internationales, il me semble plus conforme aux principes que les plaignants puissent débattre en détail d'une question de droit international des droits humains devant l'une des juridictions internationales plutôt que de déférer systématiquement à plusieurs de ces instances des problèmes juridiques essentiellement identiques. Il en résulte, à mon avis, qu'une instance internationale appelée à connaître d'un point de droit ayant déjà été soigneusement analysé par un organe du même type devrait se montrer particulièrement attentive à son raisonnement et exposer avec rigueur les arguments qui la conduiraient à s'écarter des positions initialement adoptées et à parvenir à une conclusion juridique différente. En définitive, les ordres juridiques sont complémentaires plutôt que concurrents, et il leur est parfaitement possible de cantonner leur action aux domaines qui leur sont propres tout en se renforçant mutuellement pour autant que leurs organes fassent preuve de circonspection dans leurs interprétations. Je me réjouis à l'idée que les juges de la Cour et les membres des institutions établies par les traités puissent se rencontrer et échanger des vues sur les questions que je viens d'évoquer.

Permettez-moi d'ajouter que j'ai relevé avec enthousiasme l'accroissement spectaculaire du nombre d'invitations à intervenir adressées par la Cour à des *amicus curiae*, dont les observations lui offrent des perspectives nouvelles et des approches juridiques différentes dont elle peut utilement s'inspirer afin de diversifier autant que possible les bases de ses interprétations de la Convention. Dans l'exercice de mes fonctions de Haut Commissaire aux droits de l'homme, j'ai recours depuis ces deux dernières années à cette pratique, qui m'a amenée à soumettre des observations au

Tribunal spécial pour la Sierra Leone, à la Cour pénale internationale, à la Haute Cour irakienne et à la Cour suprême des États-Unis lorsqu'il m'a semblé que mon opinion sur un aspect précis du droit international des droits humains pouvait être utile à ces juridictions. Je suis convaincue que des occasions comme celles-là se présenteront un jour devant votre Cour et j'espère être alors en mesure de contribuer utilement à votre travail de cette manière.

Monsieur le Président, le dernier point que je souhaite aborder est une entreprise qui me tient à cœur depuis longtemps et qui consiste à introduire les droits économiques, sociaux et culturels dans ce qui devrait être leur environnement naturel : les prétoires. Le clivage artificiel que l'on a créé il y a des décennies en scindant le bloc que formaient les droits interdépendants exhaustivement énumérés par la Déclaration universelle des droits de l'homme en deux catalogues prétendument distincts – regroupant, pour l'un, les droits civils et politiques et, pour l'autre, les droits économiques, sociaux et culturels – a eu des conséquences désastreuses car il a engendré des idées fausses sur la hiérarchie des droits. C'est surtout sur le terrain de la justiciabilité des droits qu'il est difficile de combattre le postulat selon lequel les droits économiques, sociaux et culturels relèveraient essentiellement du domaine de l'idéal, ce qui les distinguerait des droits civils et politiques, droits « opposables ». Au niveau interne, certaines juridictions ont été plus audacieuses que d'autres sur ce point. Au plan international, les discussions concernant l'élaboration d'un protocole facultatif qui permettrait aux individus de présenter des réclamations individuelles pour violations alléguées du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels progressent lentement.

Cela étant, la jurisprudence de la Cour contribue grandement à ouvrir la voie à une évolution dans ce domaine. Le fait que la plupart des garanties énumérées par la Convention revêtent un caractère civil et politique n'a pas empêché la Cour de se saisir de nombreuses questions économiques, sociales et culturelles à travers le prisme de droits théoriquement civils en se fondant sur l'idée que tous les droits sont interdépendants. C'est ainsi qu'elle a pris position sur des questions sanitaires par le biais du droit à la sécurité, faute de pouvoir s'appuyer sur un droit à la santé qui ne figure pas en tant que tel dans la Convention, démontrant de la sorte qu'il est possible de traiter efficacement des questions juridiques de diverses manières. Ce type d'approche est précieux pour les juridictions internes qui souhaitent aborder des questions d'ordre collectif dans une perspective juridique mais qui ne disposent souvent que de textes constitutionnels se limitant eux aussi à l'énoncé de droits civils et politiques.

Le tout premier Protocole additionnel à la Convention européenne garantit un droit social classique, le droit à l'éducation. Comme chacun le sait, l'article 2 de cet instrument énonce expressément que « nul ne peut se voir refuser le droit à l'instruction ». La jurisprudence que la Cour élabore pour délimiter de manière juridiquement rigoureuse le périmètre de ce droit est à mes yeux particulièrement importante en ce qu'elle définit les conditions dans lesquelles les droits de cette catégorie peuvent être soumis à un traitement judiciaire en tous points identique à celui que l'on applique aux divers droits civils et politiques, qui nous sont plus familiers. À cet égard, je me suis félicitée de l'arrêt rendu en novembre dernier en l'affaire D.H. et autres précitée, où la Grande Chambre de la Cour a jugé que le système de scolarisation des enfants roms en République tchèque violait le droit à

l'éducation combiné avec l'interdiction de la discrimination. La voie que la Cour a tracée dans cet arrêt de principe sera d'une grande importance pour les juridictions nationales et les cours régionales, qui sont de plus en plus souvent confrontées à des questions économiques, sociales et culturelles.

Monsieur le Président, permettez-moi de conclure mon allocution en félicitant la Cour pour la vitalité et l'énergie de sa jurisprudence, et de souligner l'importance que revêt son travail par rapport au système plus général de protection internationale des droits humains avec lequel le système européen a tant de similitudes. Aussi rigoureuses que soient les normes déjà établies, il me semble qu'il est encore possible de raffiner les approches et d'améliorer les complémentarités naturelles existantes.

Permettez-moi maintenant de vous remercier de m'avoir accordé le droit d'audience et de vous souhaiter une année judiciaire productive. Je vous assure que c'est avec beaucoup d'enthousiasme que je suivrai les résultats de vos délibérations cette année et bien au-delà.

Je vous remercie.