



## Jean-Paul Costa

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

En voyant le nombre et la qualité de l'auditoire venu, cette année encore, assister à l'audience solennelle de rentrée de notre Cour, je me sens l'agréable devoir de vous remercier, tous et toutes, pour votre présence dans cette salle. Et puisque, selon un usage qui n'est peut-être pas un principe général du droit mais qui est généralement reconnu, la période des vœux ne s'achève qu'à la fin du mois de janvier, permettez-moi, au nom de mes collègues et en mon nom, de vous souhaiter une heureuse année 2008, tant pour vous-mêmes que pour ceux qui vous sont chers.

Je suis également très heureux de pouvoir saluer M<sup>me</sup> Louise Arbour, Haut Commissaire aux droits de l'homme des Nations unies, qui a bien voulu accepter notre invitation et à qui, dans quelques minutes, je céderai la parole. A la suite d'une très brillante carrière nationale et internationale, Louise Arbour occupe actuellement un poste qui symbolise l'universalité des droits de l'homme et leur prise en charge par la communauté mondiale dans son ensemble. Sa présence est particulièrement heureuse au début d'une année qui marquera le 60<sup>e</sup> anniversaire de la Déclaration universelle des droits de l'homme. Sans la proclamation de la Déclaration universelle, sans la dynamique qu'elle a enclenchée, nous ne serions pas ici ce soir parce qu'il n'y aurait pas eu de conventions régionales telles que la Convention européenne, ou en tout cas pas si tôt et pas dans les mêmes conditions.

Mesdames et Messieurs, la rentrée judiciaire de 2007 avait coïncidé avec le départ de mon prédécesseur et ami, le Président Luzius Wildhaber, et avec ma prise de fonctions. Aussi est-il naturel que je dresse un bilan d'activité de notre Cour. Mais je voudrais d'abord revenir à cette notion de droits de l'homme, qui est au cœur même de notre action.

La situation des droits de l'homme dans le monde est fortement contrastée. En Europe, qui à certains égards est privilégiée par rapport à d'autres régions, cette situation est variable suivant les pays, mais soumise à des dangers communs. La globalisation ne touche pas que l'économie ; elle affecte tous les domaines de la vie internationale. Le terrorisme, par exemple, n'a pas épargné l'Europe au cours des dernières années, et il demeure une menace constante, qui oblige les Etats au difficile effort de concilier les impératifs de la sécurité avec la préservation des libertés fondamentales. De même, l'immigration est à la fois une chance et un défi pour notre continent, qui doit accueillir les victimes de persécutions et protéger la vie privée et familiale des immigrants, mais qui en même temps ne peut pas faire abstraction d'une inévitable régulation, pourvu qu'elle soit faite de

façon humaine et en respectant la dignité des personnes. La montée de la violence privée oblige la justice pénale à réprimer les actes illicites et à punir les coupables tout en rendant justice aux victimes ; mais cette obligation ne dispense pas les juges et l'administration pénitentiaire, les uns de respecter l'équité du procès et la proportionnalité des peines, l'autre de garantir les droits des détenus et de leur épargner des traitements inhumains ou dégradants.

Notre Cour se trouve placée au carrefour de ces tensions, voire de ces contradictions. Et que dire de l'évidente corrélation entre les conflits internes et internationaux et l'aggravation des risques pour les droits de l'homme, sinon que l'Europe n'est pas une île heureuse, à l'abri des guerres et des crises ? Certes, la *pax europæana* est globalement assurée, mais nombreux restent les foyers périlleux, dans les Balkans, dans le Caucase, aux marges du continent ; après tout, le conflit dans l'ex-Yougoslavie s'est achevé il n'y a guère plus de dix ans. Bref, notre Cour n'a pas à gérer que des situations tranquilles. En tout état de cause, la situation des droits de l'homme est partout fragile, elle peut s'aggraver sous la pression de circonstances particulières, les droits de l'homme sont toujours à reconquérir. Cette précarité des droits fondamentaux fut la raison de la création de notre Cour ; elle en reste la permanente justification. Il est vrai que les fondateurs du Conseil de l'Europe et les auteurs de la Convention ont parié sur une amélioration progressive, tout en liant étroitement les droits de l'homme, l'Etat de droit et la démocratie. Ces trois principes ne peuvent donc progresser qu'ensemble. Si on fait remonter le bilan aux années 1950, nul doute que, avec des hauts et des bas, tel a été le cas. Le système européen a sûrement contribué à consolider les droits fondamentaux, mais aussi à en étendre la liste, dans un mouvement à la fois créatif et ascendant.

Quant à l'année 2007, elle aura été pour nous celle de certaines désillusions, révélatrices d'une crise déjà ancienne, mais qui heureusement sont contrebalancées par des perspectives plus encourageantes. Les chiffres montrent que les tendances constatées depuis plusieurs années n'ont fait que s'accroître. En 2006, 39 000 requêtes nouvelles avaient été enregistrées en vue d'une décision judiciaire. En 2007, ce nombre dépasse 41 000, en augmentation de 5 %. Le nombre total d'arrêts et de décisions rendus, lui, a légèrement diminué (de 4 %) et se situe autour de 29 000. Logiquement le nombre total d'affaires en instance est passé de 90 000 à 103 000 (dont 80 000 attribuées à une formation judiciaire), en hausse de 15 % environ. Un peu plus de 1 500 arrêts ont été rendus sur le fond. Par ailleurs, la proportion des requêtes terminées à la suite d'une décision d'irrecevabilité ou de radiation du rôle demeure considérable : 94 %. Cette proportion est révélatrice d'une anomalie. Ce n'est pas la vocation d'une cour créée pour protéger le respect des droits et libertés que de rejeter l'immense majorité des plaintes, et le nombre excessif de celles-ci montre à tout le moins que la finalité de l'institution est mal comprise.

Ces éléments statistiques appellent deux compléments. D'une part, l'effort des juges et des membres du greffe ne s'est nullement relâché en 2007. Il s'est même accentué, et je tiens à leur en rendre hommage. Des tâches complémentaires, mais importantes, ont alourdi leur travail. Ainsi, il n'y a jamais eu autant de demandes d'application de mesures provisoires : en 2007, plus de 1 000 ont été présentées,

et 262 accordées, le plus souvent dans des affaires délicates touchant aux droits des étrangers et au droit d'asile, qui exigent de gros efforts, le plus souvent dans la précipitation.

En fait, l'écart entre les entrées et les sorties s'explique essentiellement par la hausse du nombre de requêtes nouvelles, mais aussi par le début d'une politique nouvelle. Nous avons en effet décidé d'axer davantage nos efforts sur les affaires fondées, notamment sur celles de caractère complexe. Cela explique la légère diminution des affaires rejetées, en particulier par les comités de trois juges. Nous réfléchissons aussi aux moyens de développer la méthode des arrêts pilotes (ce que recommande le Groupe des sages dont je reparlerai), et avons commencé à développer une définition plus systématique des affaires prioritaires. D'autre part, le retard accumulé est très inégalement réparti puisque les requêtes formées contre cinq Etats représentent près de 60 % du total des requêtes en instance ; la Fédération de Russie concentre à elle seule près du quart du « stock » total des requêtes devant la Cour.

Il me faut d'ailleurs indiquer que cette situation en effet alarmante n'a pas empêché la Cour de rendre d'importants arrêts, dont je donnerai quelques exemples dans un instant. Je peux en outre témoigner que l'autorité et le prestige de la Cour ne sont pas entamés. Je l'ai observé au cours des missions que j'ai effectuées dans les Etats et lors des rencontres à haut niveau qui se sont faites à Strasbourg. Les visites à la Cour sont d'ailleurs devenues une étape incontournable de tout voyage ici, et il arrive qu'elles proviennent d'autres continents que l'Europe, attentifs à notre juridiction et à son activité. Nos arrêts sont mieux connus et dans l'ensemble mieux exécutés, même si des efforts restent à faire – je tiens en passant à remercier le Comité des Ministres, chargé de veiller à cette exécution ; et les nombreuses rencontres avec les juridictions nationales et internationales, ainsi que la participation croissante de la Cour à des actions de formation de juges et de magistrats permettent de mieux faire connaître la Convention et notre jurisprudence. D'importants progrès ont été réalisés sur le plan informatique et des technologies modernes pour faciliter l'accès à l'information en provenance du greffe (y compris l'accès aux requêtes au stade de leur communication au Gouvernement) et même pour permettre d'assister, par notre site Internet, aux audiences de la Cour, à présent visibles dans le monde entier par tout internaute. Je remercie le gouvernement de l'Irlande de nous avoir fourni une aide précieuse dans ce domaine.

Je voudrais à présent donner quelques exemples de la jurisprudence récente de notre Cour, qui frappe par sa diversité.

Les requêtes *Behrami c. France et Saramati c. France, Allemagne et Norvège*<sup>1</sup> concernaient des événements au Kosovo. Je n'en parlerai pas en détail, Mme Louise Arbour étant mieux placée pour analyser ces décisions, rendues dans le contexte des opérations de maintien de la paix menées au Kosovo par les Nations unies, à travers la KFOR et la MINUK. Je me bornerai à dire que la Cour a estimé que les actions et omissions des Parties contractantes ne relevaient pas de son contrôle et a rejeté les requêtes comme irrecevables.

<sup>1</sup> (déc.) [GC], nos 71412/01 et 78166/01, 2 mai 2007.

La Cour a dû à nouveau constater des cas de torture à raison de traitements infligés à des personnes se trouvant en détention, et conclure à une double violation de l'article 3 de la Convention : sous l'angle matériel, pour l'existence des sévices eux-mêmes et, sous l'angle procédural, pour l'absence d'enquête effective au sujet des allégations de torture, malgré des constatations médicales. Ainsi, dans l'affaire *Mammadov c. Azerbaïdjan*<sup>2</sup>, un dirigeant d'un parti d'opposition fut victime pendant sa garde à vue de la *falaka*, c'est-à-dire de coups sur la plante des pieds. Ainsi encore, dans l'affaire *Tchitaïev c. Russie*<sup>3</sup>, deux frères russes d'origine tchéchène endurèrent des souffrances particulièrement graves et cruelles.

Dans son arrêt *Gebremedhin [Gaberamadhien] c. France*<sup>4</sup>, la Cour s'est penchée sur la procédure dite de « l'asile à la frontière », lorsque le demandeur d'asile est placé dans une zone d'attente à l'aéroport et se heurte à une décision de refus d'admission sur le territoire. Si ce demandeur court un risque sérieux de torture ou de mauvais traitements dans son pays d'origine, l'article 13 de la Convention exige, selon la Cour, qu'il ait accès à un recours de plein droit suspensif. Or tel n'avait pas été le cas en l'espèce. Je signale qu'un tel recours a été introduit par le législateur quelques mois après notre arrêt et pour s'y conformer.

Les questions soulevées par l'affaire *Evans c. Royaume-Uni*<sup>5</sup> revêtaient un caractère éthiquement délicat. Il s'agissait du prélèvement d'ovules en vue d'une fécondation *in vitro*. La requérante se plaignait que le droit interne autorisât son ex-compagnon à révoquer son consentement à la conservation et l'utilisation d'embryons, ce qui l'empêchait d'avoir un enfant avec lequel elle eût un lien génétique. La Cour admet que la notion de « vie privée » recouvre le droit au respect des décisions de devenir ou de ne pas devenir parent. Elle ne juge donc pas contraire à l'article 8 de la Convention l'obligation légale d'obtenir le consentement du père pour conserver et implanter des ovules fécondés. En revanche, elle a considéré dans l'affaire *Dickson c. Royaume-Uni*<sup>6</sup> que l'article 8 en question avait été violé en raison du refus opposé à une demande d'insémination artificielle présentée par un détenu dont l'épouse se trouvait en liberté, un juste équilibre n'ayant pas été ménagé entre les intérêts publics et privés en présence.

Enfin, la Cour a conclu dans deux affaires importantes à la violation du droit à l'instruction, garanti par l'article 2 du Protocole n° 1. La première, *Folgerø et autres c. Norvège*<sup>7</sup>, concernait le refus de dispenser totalement les élèves des écoles publiques du primaire et du premier cycle du secondaire du cours de christianisme, religion et philosophie. Très partagée dans son vote, la Cour a estimé que l'Etat défendeur n'avait pas assez veillé à ce que les informations et connaissances figurant au programme de ce cours soient diffusées de manière suffisamment objective, critique et pluraliste. Dans la seconde affaire, *D.H. et autres c. République tchèque*<sup>8</sup>, elle a jugé discriminatoire et contraire à l'article 14

2 N° 34445/04, 11 janvier 2007.

3 N° 59334/00, 18 janvier 2007.

4 N° 25389/05, 26 avril 2007.

5 [GC], n° 6339/05, 10 avril 2007.

6 [GC], n° 44362/04, 4 décembre 2007.

7 [GC], n° 15472/02, 29 juin 2007.

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

de la Convention le placement d'enfants roms dans des écoles spéciales destinées aux enfants souffrant d'un handicap mental. Elle a considéré que les Roms, en tant que minorité défavorisée et vulnérable, ont besoin d'une protection spéciale qui s'étend également au domaine de l'éducation.

Comme vous le voyez, ces quelques affaires dénotent la variété, la difficulté et souvent la gravité des problèmes portés devant notre juridiction.

Venons-en à la situation présente et à l'avenir. La principale cause de déception, pour la Cour, et le mot est faible, tient à ce que le Protocole n° 14 n'est pas encore entré en vigueur. Lors du colloque de Saint-Marin, en mars dernier, j'avais solennellement appelé la Fédération de Russie à ratifier cet instrument, dont nul n'ignore que ses dispositions procédurales donnent à la Cour les moyens d'une efficacité nettement accrue. Cet appel, soutenu par les différentes composantes du Conseil de l'Europe, a trouvé un écho favorable, à plusieurs reprises, au sein des plus hautes juridictions de cet Etat. Mais il est un fait qu'il n'a toujours pas été suivi d'effet. Je le regrette profondément. En ce qui concerne les motifs de cette attitude, je ne sonderai pas les cœurs et les reins, car une part de mystère demeure. En revanche, j'ai lu certaines informations selon lesquelles la Cour serait devenue politique, ou rendrait parfois des décisions de caractère non juridique. Si de tels propos ont été tenus, ils sont inacceptables. Notre juridiction n'est pas plus infaillible qu'aucune autre, mais elle n'est guidée par aucune, je dis bien aucune, considération politique. Vous le savez tous ; il est bon que je le confirme. J'espère toujours que la raison et la bonne foi prévaudront et que, dans les semaines qui viennent, ce grand pays, le principal pourvoyeur d'affaires à Strasbourg, reviendra sur une décision ou sur une absence de décision qui nous affaiblit et discrédibilise le concert européen tout entier. Je conserve donc cet espoir mais, comme l'a écrit Albert Camus : « L'espoir, au contraire de ce qu'on croit, équivaut à la résignation. Et vivre, c'est ne pas se résigner. »

Ou bien le Protocole pourra être appliqué, et, au-delà de ses effets immédiatement bénéfiques, il sera possible d'envisager l'avenir de façon rationnelle en étudiant, sur la base du Protocole n° 14, le rapport du Groupe des sages, créé par le Conseil de l'Europe lors de son 3e Sommet à Varsovie en mai 2005, et en retenant certaines de ses propositions qui touchent à l'efficacité à long terme du contrôle de la Convention. Ou bien au contraire la ratification n'interviendra pas rapidement, et il est impossible de laisser le système s'enliser sous l'effet d'un afflux continu de recours dont la plupart n'ont aucune chance sérieuse de succès.

Le recours individuel est une caractéristique majeure du système européen, unique en son genre, conquise difficilement et finalement généralisée voici moins de dix ans. J'ai maintes fois répété qu'il n'était pas sérieusement envisageable d'y renoncer délibérément, et je note en passant que, pour l'abolir, il faudrait modifier la Convention par un Protocole, ce dont l'expérience montre la difficulté ! Mais aucune juridiction suprême, nationale ou internationale, ne me semble pouvoir faire l'économie de procédures de non-admission, ou de rejet sommaire, bref de filtrage. Il faudra bien que la Cour, approuvée en cela, j'en suis convaincu, par le Comité des Ministres, trouve en son sein des procédures qui, sans violer la Convention, lui permettent de renverser les proportions ; donc de juger plus rapidement et avec des moyens accrus les requêtes qui posent de vrais problèmes, et plus sommairement celles qui, même quand leurs auteurs agissent de bonne foi, sont objectivement

dénuées de mérite ou ne leur causent par elles-mêmes pas de réel préjudice. La politique de définition plus précise de priorités, déjà évoquée, s'inscrit dans le cadre de cette redistribution entre les requêtes, ou, pour le dire autrement, de traitement différencié, à la fois équitable et inévitable. Il s'agit en somme, si on ne peut pas appliquer immédiatement et à la lettre le Protocole n° 14, de s'inspirer au maximum de son esprit, en n'oubliant pas que ce sont les Etats qui l'ont élaboré et que tous l'ont signé. Nous n'irons pas dans le mur. Mais, si l'obstacle demeurerait, nous nous efforcerions de le contourner.

Il y a encore, cependant, des raisons d'être préoccupé. Pour différentes raisons, mais en particulier du fait de l'absence d'entrée en vigueur du Protocole n° 14 et de ses dispositions quant à la durée du mandat des juges, nombreux sont ceux qui vont quitter la Cour simultanément au cours du premier semestre de cette année. Un renouvellement aussi important ne manquera pas de poser des problèmes de continuité et d'expérience. Bien entendu, nous accueillons avec chaleur et confiance leurs successeurs, qui se fonderont dans notre juridiction et lui apporteront, elles et eux, leur énergie et leurs qualités. Mais je souhaite remercier les juges sortants de tout ce qu'ils ont apporté à la Cour. Et, sans vouloir m'immiscer dans les affaires des Etats, je souhaite avec insistance qu'ils soient employés au niveau requis par leur valeur et par l'expérience acquise au sein d'une haute juridiction internationale. Il y va de leur intérêt, de l'image de notre Cour, et des services que leurs qualités peuvent rendre à leur système national.

J'ajoute que les juges qui quittent Strasbourg ne bénéficient pas d'une pension, contrairement à ce qui se passe dans les autres juridictions internationales.

C'est pourquoi la Cour s'est battue et continue de se battre pour la mise en place d'un régime valable de protection sociale des juges, incluant un système de pension, mettant ainsi fin à une anomalie qui ne s'explique que pour des raisons historiques, liées à l'absence d'un véritable statut pour les juges. Le rapport du Groupe des sages indique qu'il considère comme impérative la mise en place d'un système de sécurité sociale et de bénéfice d'une pension. Nous en discutons actuellement avec le Secrétaire général du Conseil de l'Europe, et bientôt avec le Comité des Ministres.

Mesdames et Messieurs, j'indiquais que la situation comporte des perspectives encourageantes. Certaines sont internes à notre système institutionnel, d'autres lui sont extérieures.

Le Comité directeur pour les droits de l'homme a été mandaté par le Comité des Ministres pour examiner les recommandations du Groupe des sages. Il devra donc proposer en toute hypothèse, avec bien sûr l'avis de notre institution, les suites à donner à ces différentes recommandations.

Le Comité des Ministres lui-même devra se reposer la question des moyens à mettre en œuvre, de caractère procédural et de caractère budgétaire, pour permettre au système de fonctionner et de survivre, même dans l'hypothèse de l'absence de ratification du Protocole n° 14.

Il y a donc des possibilités – s'il existe une volonté politique. Mieux vaudrait que celle-ci s'exprime à 47 plutôt qu'à 46, mais si elle ne peut s'exprimer qu'à 46, c'est déjà quelque chose.

Il y a aussi plusieurs raisons, extérieures au système proprement dit, de ne pas se décourager.

Tout d'abord, l'expérience montre que, de plus en plus, les juridictions nationales, et au premier chef les cours suprêmes et constitutionnelles, intègrent la Convention européenne dans leur droit interne, se l'approprient en quelque sorte par leur jurisprudence. Les législateurs nationaux vont dans le même sens, par exemple quand ils mettent sur pied 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 des arrêts de notre Cour. La voie de la subsidiarité, je préférerais dire de la solidarité, entre systèmes nationaux et contrôle européen me semble fructueuse. A moyen terme, elle réduira le flux des entrées. Tous les contacts que j'ai pu avoir avec les autorités nationales 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.

Il ne faut pas sous-estimer non plus la collaboration de notre juridiction avec les organes et institutions du Conseil de l'Europe, et je me réjouis de l'intérêt qu'ils nous témoignent et de l'aide qu'ils s'efforcent de nous apporter.

Les recommandations et résolutions du Comité des Ministres et de l'Assemblée parlementaire, les rapports du Commissaire aux droits de l'homme, ainsi que de différents comités sous l'égide du Secrétariat général servent souvent de source d'inspiration à nos jugements. Mais ces textes peuvent aussi jouer un rôle préventif des violations, évitant des recours devant la Cour. Dans le même esprit, il est possible d'attendre, comme les sages dans leur rapport, une action bénéfique des *ombudsmen* et médiateurs nationaux.

Je fonde enfin de grands espoirs sur l'adhésion à la Convention de l'Union européenne. Retardée par les vicissitudes que l'on sait, le Traité de Lisbonne la rend à nouveau possible, même s'il faudra du temps pour la rendre techniquement effective. Cette adhésion renforcera l'indispensable convergence entre la jurisprudence des deux grandes juridictions européennes, la Cour de justice des Communautés européennes et la nôtre – qui ne sont d'ailleurs nullement concurrentes mais fortement complémentaires et qui coopèrent déjà dans le meilleur esprit. Au-delà de ce bénéfice en quelque sorte technique, on peut attendre de cette adhésion une synergie, un renforcement des liens entre les deux Europe, la coopération de notre Cour à la construction d'un espace judiciaire européen unique des droits fondamentaux. Cela sera dans l'intérêt de tous les justiciables européens, en tout cas de ceux aux droits et libertés desquels il est porté atteinte.

Mesdames et Messieurs, il est temps pour moi de conclure, avant de céder la parole à M<sup>me</sup> le Haut Commissaire Louise Arbour.

Au terme de ma première année de mandat, je ne peux cacher, et je ne vous l'ai pas caché, que notre Cour rencontre des difficultés. Peut-être peut-on dire sans exagération que la crise à laquelle elle est confrontée est sans précédent dans sa déjà longue histoire.

Mais l'autorité, le rayonnement, le prestige de notre juridiction sont intacts. Et surtout la cause des droits de l'homme est si noble qu'elle interdit tout découragement, qu'au contraire elle exige que nous continuions inlassablement de rouler le rocher de Sisyphe, en faveur de cette cause, objectif et raison d'être de notre Cour. Il y va des droits des requérants, de la justice à rendre à l'action de ceux qui les aident, avocats ou organisations non gouvernementales, mais aussi de l'intérêt des Etats. Ceux-ci ont librement consenti à un Pacte dont l'effet est de les juger, et ils ont tout à gagner à ce que sa mise en œuvre demeure efficace, sauf à renier ce qu'ils ont voulu.

Nous avons besoin dans notre tâche de l'aide de tous nos Etats membres. Permettez-moi de citer des personnages célèbres de deux d'entre eux. Il s'agit d'abord du Stathouder de Hollande, Guillaume le Taciturne, dont vous connaissez la fière devise : « Point n'est besoin d'espérer pour entreprendre, ni de réussir pour persévérer. » Je rappellerai ensuite ce que disait le grand Wolfgang von Goethe : « Quoi que tu rêves d'entreprendre, commence-le. L'audace a du génie, du pouvoir et de la magie. »

Ne pas se résigner, entreprendre. Il me semble que la Cour européenne des droits de l'homme, aujourd'hui, n'a pas d'autre choix.

Je vous remercie.